

ETAT, POLITIQUE ET MONDIALISATION

Il y a de cela cinq ans, le questionnement international était encore dominé par le nouvel ordre mondial. On se demandait alors comment organiser les rapports mondiaux après la fin de la guerre froide au fur et à mesure que se multipliaient les effets de la décomposition des blocs.

De manière implicite ou explicite, on s'interrogeait sur les meilleurs moyens de garantir la stabilité du monde à partir de nouveaux arrangements entre Etats. L'expression exacerbée de nombreux nationalismes pouvait d'ailleurs renforcer l'urgence d'une telle démarche. D'où l'accent mis par exemple sur la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies pour à la fois l'ouvrir aux anciens vaincus de la guerre –l'Allemagne et le Japon- mais également aux pays du Sud, cruellement sous-représentés. On voulait replacer la légitimité des Nations Unies au cœur du système mondial, même si naturellement les calculs des acteurs étaient différents les uns des autres. Les Américains espéraient réconcilier hégémonie et légitimité avec la levée de l'hypothèque soviétique, tandis que d'autres pays, comme la France, voyaient dans la réévaluation du rôle de l'ONU le moyen d'encadrer l'hégémonie des Etats-Unis, grisés par leur victoire facile sur l'URSS.

Naturellement, ce type de préoccupation n'a pas disparu. La nécessité de donner une certaine stabilité à une dynamique mondiale de plus en plus fluide reste encore présente. Celle de rééquilibrer le pouvoir outrageant des plus puissants est plus que jamais d'actualité, même si c'est au sein d'institutions comme le FMI ou l'OMC que ce souci apparaît le plus fort ou en tout cas le plus urgent. Mais rien de décisif n'a été entrepris. La réforme du Conseil de Sécurité est bloquée. Celles des institutions financières internationales l'est tout autant. L'affaire du Kosovo a d'ailleurs souligné le hiatus qui pouvait exister sur le plan international entre légalité et légitimité. L'intervention de l'OTAN fut très largement considérée comme

légitime même si elle était illégale, par le fait qu'elle n'était pas autorisée par les Nations Unies. La transformation du Comité intérimaire du FMI en Comité politique, portée par la France, s'est heurtée à l'opposition des Etats-Unis, de la Banque mondiale, mais également à la réticence des pays du Sud qui ne voulaient pas prendre le risque d'affronter directement les Etats-Unis dans cette enceinte.

En vérité, les puissances dominantes du système mondial n'ont qu'une faible motivation à réformer le système international. Sur le plan économique et financier, la priorité pour les pays riches est de prévenir une crise systémique financière qui aurait pour origine les pays émergents, comme cela fut le cas pendant la crise asiatique. Cette capacité à se prémunir contre une telle contagion existe et fonctionne relativement bien, même si demeure en suspens la question de savoir comment on peut libéraliser un système financier mondial sans trop de secousses et celle de savoir jusqu'à quel point les Etats doivent sauver des investisseurs privés qui prendraient des risques inconsidérés car assurés d'une garantie ultime des Etats (« hasard moral »). Sur le plan géostratégique, l'inertie est encore bien plus forte. La seule règle qui prévaut est celle du coup par coup avec, toutefois du côté américain, une priorité : organiser la sécurité internationale, une organisation ardemment souhaitée par les pays d'Europe centrale et orientale mais également par les pays méditerranéens. La seule dynamique véritablement novatrice du système mondial est la construction d'espaces régionaux, que nous appelons espaces de sens, avec, en contre point, la montée en puissance de l'OMC en tant que pivot potentiel de la gouvernance mondiale.

Quoi qu'il en soit, les termes du débat ont changé. On parle de gouvernance mondiale et non plus de nouvel ordre mondial. Ce glissement n'est pas fortuit. Il tient à la place considérable qu'occupe désormais la question de la mondialisation dans le débat public. Tout se passe en effet comme si la mondialisation introduisait un nouveau questionnement planétaire, comme si la mondialisation nous permettait de penser le monde en des termes

nouveaux et non plus sur le mode d'une transition. Naturellement, il s'agit là avant tout d'une image, d'une représentation. Mais outre le fait que l'origine d'une représentation n'est jamais arbitraire, la représentation en soi est toujours partie intégrante d'un phénomène ou d'un problème.

Ce que l'« avènement » de la mondialisation suggère, c'est l'impossibilité de penser l'organisation et la stabilité du monde sur la base d'un simple système interétatique. La mondialisation nous fait passer d'une logique de boules de billard qui s'entrechoquent à une logique de flux qui se mélangent. D'où, d'ailleurs, l'idée de gouvernance mondiale qui sous-entend que la régulation mondiale n'est précisément plus réductible à la régulation exclusive des Etats. On parle de gouvernance parce que l'on ne peut plus parler uniquement des gouvernements. La gouvernance renvoie fondamentalement à l'idée que les choix et les décisions passent de plus en plus par des jeux de transactions entre acteurs de nature différente (Etats, entreprises privées et organisations non étatiques), plutôt que par une logique hiérarchique où un acteur –en l'occurrence l'Etat- dicterait sa conduite aux autres. C'est la raison pour laquelle l'idée de gouvernance exclut la perspective d'un super-Etat macro-régional ou mondial, car les problèmes qu'affronte l'Etat ne sont pas seulement affaire de taille ou de poids. Parler de super-Etat pour répondre à la crise de l'Etat, c'est donc prendre tout simplement le risque d'amplifier, au niveau d'une macro-région ou du monde, la crise de l'Etat. Ce qui vaut pour l'Etat vaut naturellement pour la démocratie. Combattre la dévitalisation de la démocratie par une sorte de translation à l'échelle macro-régionale ou mondiale est tout aussi illusoire. La gouvernance ne saurait donc être une simple affaire de translation institutionnelle vers un niveau plus élevé. La gouvernance est plutôt un processus de réduction de l'indétermination historique qui pèse sur l'avenir de l'Etat à travers la construction d'arrangements entre acteurs hétérogènes du système mondial. Elle est une manière de penser le politique en dehors et au-delà de la question de la souveraineté, question

à laquelle a été historiquement liée la réflexion sur l'Etat¹. La gouvernance sanctionne par là même la fin des visions téléologiques qui assigneraient à un sujet historique -L'Etat par exemple- une responsabilité particulière. C'est la raison pour laquelle toute tentative destinée à assigner à un nouvel acteur –par exemple la société civile- une sorte de nouvelle responsabilité historique qui succéderait à celle jouée par les Etats paraît peu crédible.

Vers l'émergence d'un Etat fractal

Cette indétermination révélée et accentuée par la mondialisation ne signifie pas la mort des Etats. En revanche, il est désormais impensable de concevoir l'organisation du monde à partir des seuls Etats. Il ne suffit plus que les Etats se mettent d'accord entre eux pour que se règlent les problèmes du monde. La formule du Congrès de Vienne ou de Berlin est bien morte. On en voit encore la confirmation aujourd'hui en Europe, où la logique intergouvernementale ne permet plus d'avancer dans la construction européenne, surtout quand des Etats sans vision d'avenir se trouvent réduits à défendre sans panache des intérêts dérisoires qui les décrédibilisent en tant qu'acteurs.

En vérité, les Etats se trouvent dans une situation extrêmement complexe, que ni les qualificatifs d'Etat minimal, ni celui d'Etat primordial ne permet d'exprimer clairement. En effet quand on parle d'Etat minimal ou primordial, on se place dans une logique linéaire et réductionniste qui aboutit à rationaliser le pouvoir d'Etat, à circonscrire son espace régalien à des fonctions de base, quitte à laisser à d'autres acteurs le champ libre dans d'autres domaines. Naturellement, cette interprétation n'est pas dénuée d'intérêt ou de fondement. On sait par exemple que les Etats tendent à se désengager presque totalement des activités productives. On sait également que la production de normes publiques nationales est de plus

¹ Dans le cadre de l'Europe, Jean-Marc Ferry parle d'un Etat post-national, par opposition à un Etat supra-national, pour parler d'un Etat dont la construction et la légitimité seraient découplés de l'idée de souveraineté. Cf. Jean-Marc Ferry, *L'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2001.

en plus influencée soit par des institutions mondiales soit par des acteurs privés. On pourrait ainsi faire un inventaire des activités dont l'Etat se désengage.

Mais le problème n'est peut-être pas là. Il est plus profond, plus fondamental. Il tient à la nature de l'Etat. Dans la tradition aristotélicienne du politique, reprise par Oakeshott, l'Etat était perçu comme une « association civique » réunissant des citoyens autour d'objectifs et valeurs communs. Elle suppose donc le partage d'un « bien commun » à tous les citoyens, « bien commun » que l'on appelle notamment en France « l'intérêt général ». Cet intérêt général renvoie donc à l'existence d'un idéal régulateur dont les citoyens accepteraient le caractère transcendant. Or, cette vision de « l'Etat comme association civile » semble aujourd'hui concurrencée par celle d'un « Etat comme entreprise associative »².

Dans cette nouvelle problématique, l'Etat apparaîtrait comme une coalition instable d'intérêts fragmentés qui réduirait sa capacité ou sa prétention à incarner l'intérêt général. La régulation s'opérerait alors plus à travers des mécanismes concrets –pour l'essentiel des mécanismes de marché- que par référence à des valeurs ou des idéaux strictement politiques.

Face à cette nouvelle donne schématiquement exprimée, deux démarches sont alors possibles. La première consiste à opter pour une démarche volontariste de reconquête visant à réhabiliter l'Etat dans sa fonction de dépositaire de l'intérêt général, fonction dont l'onction du suffrage universel serait le socle légitimant. La seconde consiste au contraire à rejeter l'Etat dans la catégorie d'acteur comme un autre, à faire du pouvoir d'Etat un pouvoir de la société politique qui serait concurrencé alors par la société économique et la société civile. Mais qui arbitrerait les véritables conflits qui interviendraient entre ces trois sociétés ? La réponse n'est évidemment pas claire car à la question « qui arbitre ? », se greffe des plus en plus la question « à quel niveau arbitrer ? ». Or, sur un nombre croissant d'enjeux, il est bien évident que la deuxième question est aussi importante que la première, dans la mesure où des

² Sur ces distinctions, voir Philippe Cerny, «What next for the State » in Eleonor Kaufman et Gillian Youngs, *Globalization. Theory and practice*, Londres, Pinter, 1998, p. 133.

choix nationaux clairement établis peuvent être largement invalidés par des contraintes plus globales.

Ces deux schémas interprétatifs ont pour mérite de borner la réflexion sur l'Etat. Mais il ne sont que des repères. Le fond du problème est plus complexe. Il tient au fait que l'Etat est devenu un acteur fractal, en ce qu'il est à la fois le tout et une partie du tout. Il est le tout dans la mesure où c'est tout de même au travers de la démocratie représentative que s'exprime notamment la souveraineté populaire et, à travers elle, la légitimité de l'Etat. Mais cette totalité incarnée par l'Etat ne peut plus pour autant servir d'argument d'autorité. L'acteur étatique réussit de moins en moins à asseoir sa légitimité sur le simple fait que ses représentants ont reçu l'onction du suffrage universel. Jour après jour, il est tenu de multiplier les procédures de consultation et de contractualisation dans l'édiction des normes pour pallier les insuffisances de légitimité ou d'efficacité des institutions représentatives. Par ce fait même, il s'accepte lui-même comme une simple partie d'un tout et non plus simplement comme l'expression d'un tout³.

Cet enjeu est amplifié par le fait que la relation entre la partie et le tout se pose non plus seulement dans l'espace national, mais dans l'espace mondial. L'Etat national doit de plus en plus se mouvoir dans un espace de contractualisation plus large, dans lequel interviennent, d'autres Etats, mais également des acteurs économiques de plus en plus puissants ou des ONG. La mondialisation accentue ainsi la fractabilité de l'Etat de deux façons. D'une part en le plaçant de plus en plus dans la position d'une partie dans un tout mondialisé. D'autre part en décentrant l'espace de référence de l'intérêt général qui justifiait sa position de surplomb. En effet, au fur et à mesure que la définition d'un intérêt général national apparaît problématique, émerge de plus en plus un intérêt général mondial. Cet intérêt général mondial est naturellement extrêmement difficile à définir. Mais on voit bien

³ Voir sur ce point Conseil d'Etat, *Rapport public 1999. L'intérêt général*, Paris, La Documentation Française, 1999.

qu'à travers la notion de biens publics mondiaux, c'est bel et bien l'intérêt général mondial qui est mis en débat.

La défense de l'environnement est l'un d'entre eux. La lutte contre l'effet de serre ne peut plus être pensée sur une base strictement nationale. Il y a dans ce domaine un intérêt général mondial, qui peut devenir légitimement opposable à un intérêt national qui tenterait de s'y soustraire. Ce qui était le tout devient ainsi une simple partie du tout par le jeu même de la mondialisation des enjeux. Pourquoi donc, dans de telles conditions, ne faudrait-il pas considérer l'Etat de manière définitive comme une simple partie du tout mondial ? Parce que, pour le moment, l'Etat reste malgré tout le meilleur acteur capable de rendre effectif le dépassement ordonné de ses prérogatives régaliennes traditionnelles. C'est également l'Etat qui reste aussi l'acteur le plus effectif pour intérioriser et mettre en œuvre des choix mondiaux. L'Etat fractal est donc en permanence en déplacement. Il passe de la position du Tout à celle de la Partie avec chaque fois la nécessité de négocier sa place. Sa légitimité ne peut donc être que négociée et renégociée en permanence. La légitimité de l'Etat n'est plus assurée de manière durable. Elle se construit en flux tendu. Mais cette fragilité évidente n'est pas pour autant le signe avant-coureur d'une disparition. La mise en place de politiques publiques mondiales en matière d'environnement par exemple, n'ont aucune chance d'intervenir si elles ne bénéficient pas du concours des Etats capables de garantir la légitimité et l'effectivité de ces politiques.

Le mariage de l'ancien et du nouveau

Il faut cependant dire ici que cette mutation n'est pas vécue de la même façon par tous les Etats. Les facteurs historiques, culturels ou morphologiques sont très importants. Pour les grands Etats –au sens morphologique du terme- la mondialisation n'est qu'un moment de redéfinition de leur position dans l'espace mondial. C'est naturellement le cas des Etats-Unis,

mais probablement demain celui de la Chine si son ouverture au monde venait à être socialement et politiquement maîtrisée. Les deux grandes inconnues portent sur la Russie, pour qui la mondialisation coïncide avec un déclassement historique sans précédent, mais dont rien ne dit qu'il ne sera pas enrayé dans les dix ou vingt prochaines années ; et sur l'Inde qui accuse un retard considérable par rapport à la Chine dans la course à l'intégration dans le système mondial. Mais même affaibli, un « grand pays » reste toujours un acteur significatif du jeu mondial, dans la mesure où s'il ne peut pas façonner l'ordre du monde à sa manière, il peut toujours y exercer un pouvoir de nuisance d'ordre militaire, écologique ou migratoire. Il faut d'ailleurs dire que dans la mondialisation, les prérogatives classiques de caractère politique ou militaire ne disparaissent pas. La guerre du Kosovo en apporte ample confirmation.

Après la débâcle morale de la Bosnie, l'enjeu était double. Pour les Européens, il s'agissait à la fois de prouver et de se prouver à eux-mêmes qu'ils pouvaient avoir une position commune sur un enjeu européen et par là même de démontrer leur crédibilité politique collective. Il s'agissait de rompre avec la logique de l'apaisement qui non seulement réveillait des souvenirs douloureux, mais qui, de surcroît, garantissait aux Etats-Unis un rôle décisif, voire exclusif dans la sécurité de l'Europe. Certes, les Etats-Unis ont joué un rôle capital au Kosovo, mais les Européens ont été de part en part les co-gestionnaires politiques de cette crise. Cependant, à la différence de ce qui s'était passé lors de la première crise des Balkans de 1990-1993, la définition d'une position européenne commune s'est construite sur une sublimation des réflexes nationaux qui avaient conduit la France à ne pas « brusquer » la Serbie au nom de l'alliance franco-serbe ou l'Allemagne à hâter la reconnaissance de la Croatie. Pour les Etats-Unis, l'élément de crédibilité était aussi essentiel. Mais il se situait sur un autre plan. Il s'agissait de vérifier la crédibilité politico-militaire de l'OTAN après la guerre froide et de réaffirmer leur leadership stratégique en Europe. L'envoi de ce message

était particulièrement attendu en Europe orientale, qui a toujours pensé que sa sécurité passait à la fois par son intégration rapide à l'Union européenne et à l'OTAN et qui pouvait légitimement douter de la fiabilité de la garantie américaine après le fiasco bosniaque.

Si nous rappelons ces éléments bien connus, c'est tout simplement pour dire que les enjeux classiques de force et de puissance n'ont pas disparu. Tant qu'il y aura des Etats, ces derniers continueront à s'observer, se mesurer, s'épier, se concurrencer, et ceci à l'image de n'importe quel acteur social. Il est même probable qu'avec ou sans accélération de la mondialisation, les jeux de puissance vont s'exacerber et reprendre même des formes classiques au fur et à mesure que des Etats comme la Chine et l'Inde rentreront dans la compétition mondiale, ou que la Russie tentera de reconquérir un statut qu'elle a perdu. Il paraît toutefois probable que la régulation violente des rapports entre Etats empruntera de moins en moins les canaux de la guerre interétatique. C'est le déclin du rendement de la guerre interétatique qui rend le mieux compte de la transformation du rôle et de l'identité des Etats qui, pendant trois siècles, se sont construits et légitimés par le recours à la guerre. Cet épuisement de la matrice identitaire constituée par les guerres entre Etats est un élément fondamental du débat européen. En effet, le « plus jamais ça » qui fonda la relation franco-allemande, et par là même cimentait la construction européenne, ne peut plus servir de moteur au projet européen. Pour les jeunes générations européennes, si la « mémoire de la guerre » demeure un acquis essentiel, elle risque forte de se « muséifier » si elle n'est pas relayée par ce que l'on pourrait appeler une « mémoire de la paix ». Or, il sera toujours plus difficile de bâtir une « mémoire de la paix » qu'une « mémoire de la guerre » parce que les schèmes identitaires fonctionnent mieux par opposition à l'autre que par complémentarité avec lui. L'identité a toujours besoin d'une extériorité. Elle a donc besoin d'être clôturée, au fur et à mesure qu'elle se déploie et se complexifie.

En réalité, et comme cela est souvent le cas lorsque surgissent des enjeux nouveaux, des situations inédites, des déplacements inattendus, des mutations indéfinissables, la vraie difficulté surgit là où on ne l'attend pas. Ainsi, si l'on pense que la mondialisation consacre la mort des Etats, la fin du politique, la fin de l'histoire, la fin de la géographie et le triomphe sans partage du marché, la lecture du monde s'en trouve simplifiée. Mais simplifier les enjeux du monde expose ceux qui s'y livrent soit à la caricature, soit à l'idéologie. Or, le défi de l'analyse politique ne se situe pas là. Le véritable défi consiste à comprendre les enchevêtrements complexes qui lient l'ancien monde et le nouveau, à saisir les articulations entre les logiques des Etats, les logiques de marchés et les logiques des sociétés. La structure du monde reste une structure fondamentalement baroque. C'est pourquoi il faut à la fois se défaire des visions trop classiques du monde qui, par nostalgie historique, conservatisme intellectuel ou par idéologie, persistent à ne penser le monde qu'en termes de jeu entre Etats et ceux qui, par facilité ou inclination ou idéologie, voient dans le jeu interétatique une simple survivance du passé.

L'exemple de l'environnement est d'ailleurs là pour souligner que les dynamiques classiques de la puissance ne sont nullement contradictoires avec le développement d'enjeux globaux. La mise en place d'une régulation mondiale en matière de lutte contre l'effet de serre est fondamentalement tributaire de l'action et de la bonne volonté des Etats. Et même la mise en œuvre de mécanismes de marché pour assurer cette régulation –les fameux permis d'émissions- passe par l'existence d'Etats suffisamment structurés pour garantir le succès d'un tel mécanisme. On constate d'ailleurs que le développement de la logique de marché s'accompagne d'une très forte augmentation de la demande sociale d'Etat, ce qui explique d'ailleurs pourquoi, au cours de ces quinze dernières années, la dépense publique a augmenté dans la plupart des grands pays développés. La disparition de l'Etat n'est donc pas pour demain. Les logiques de puissance n'ont donc pas de raison de disparaître. Simplement, elles

tendent à s'articuler à de nouveaux enjeux de puissance. En raison de l'ampleur prise par les questions environnementales, on estime qu'il existe désormais des puissances dont la force ne se mesure plus exclusivement en termes de PNB ou d'arsenaux militaires, mais en termes de potentiel écologique. Ce sont des pays qui, par leur morphologie, leur économie et leur richesse environnementale seront les garants de la sécurité écologique. Or il est intéressant de voir que sur ces huit pays, tous sont des pays étendus, peuplés ou très prospères, ou les trois à la fois (Chine, Indonésie, Inde, Brésil, Etats-Unis, Allemagne, Russie, Japon). Au fur et à mesure que l'enjeu environnemental deviendra crucial dans le jeu mondial, le poids de ces pays s'en trouvera mécaniquement rehaussé soit comme puissance active du jeu environnemental, soit comme force de nuisance. Mais dans les deux cas, on voit bien que la notion de puissance étatique se modifie sans disparaître. Simplement, au lieu de parler, comme au XIX^e siècle de puissance navale, on parlera de puissance écologique. On peut d'ores et déjà penser que dans dix ou vingt ans, on assistera à des opérations punitives contre des pays qui ne respecteront pas par exemple les règles environnementales imposées par la communauté internationale ou plus probablement par les plus puissants d'entre elle. Il paraît en tout cas probable sinon acquis que la capacité des grands Etats à s'imposer dans le jeu mondial résultera de leur capacité à jouer simultanément sur les facteurs classiques de la puissance et sur des dynamiques plus transnationales, qu'elles soient économiques ou culturelles. C'est naturellement le cas de la politique américaine qui dispose des attributions de la puissance classique, de ceux de la force économique et enfin, de la dynamique des acteurs sociaux regroupés dans les ONG. On peut voir d'ailleurs clairement à travers la politique commerciale américaine comment cette articulation se fait, même si celle-ci n'est pas optimale. L'échec de Seattle est pour partie lié à l'incapacité du pouvoir politique américain à défendre un agenda clair face à des intérêts contradictoires au sein même du monde économique. La Chine, pour sa part, jouera à la fois sur le registre de la puissance

politico-militaire pour dominer le jeu asiatique et sur sa diaspora chinoise pour accentuer son ancrage dans l'économie mondiale. Sur ces deux points, elle dispose d'atouts décisifs, sur le Japon qui, outre sa morphologie plus réduite, ne dispose ni des atouts d'une diaspora pour se transnationaliser, ni d'une véritable vision du monde pour s'imposer. Le Japon révèle d'ailleurs en creux l'importance du politique dans le monde d'aujourd'hui, dans la mesure où c'est le blocage du système politique et l'étroitesse de vue de ses élites qui pèsent sur l'affaiblissement actuel de l'archipel nippon.

Pour les petits Etats morphologiquement modestes, mais qui compensent ce handicap par une homogénéité culturelle forte ou d'importants atouts économiques, la mondialisation n'est pas nécessairement une mauvaise affaire. Car cette dernière a précisément pour conséquence d'atténuer les jeux classiques de la puissance et de la souveraineté au profit d'autres mesures du sens et de la puissance. C'est le cas par exemple des pays scandinaves dont on voit combien la conduite internationale est en phase avec la mondialisation. Il en va ainsi de la Suède avec la lutte pour les droits de l'Homme et pour la transparence dans les transactions commerciales. C'est aussi le cas de la Norvège, en pointe sur la lutte contre les mines anti-personnelles, sans parler de son engagement proche-oriental. Il est d'ailleurs frappant de voir l'influence croissante qu'acquièrent ces petits pays dans la redéfinition de la culture politique de l'Europe, une redéfinition dont le triptyque serait autonomie, transparence et défense des droits de l'Homme. Pour ces Etats, la mondialisation offre l'occasion d'une valorisation d'une vieille culture hanséatique et protestante, valorisation qui par construction la rend moins méfiante vis-à-vis d'une hégémonie culturelle et politique américaine.

Cette capacité des Etats à être en phase avec la mondialisation se retrouve dans des Etats plus neufs comme le Canada par exemple. On occupant une place centrale dans l'émergence de la société civile internationale, le Canada construit sensiblement sa différence

avec les Etats-Unis sur le plan politique, sans pour autant se placer dans une logique de confrontation avec eux, qu'il n'a d'ailleurs ni les moyens ni la volonté d'assumer. Mais le fait que la culture étatique soit relativement faible parce que jeune, constitue un indiscutable atout pour la politique extérieure canadienne. Celle-ci se préoccupe plus de rôle que de rang, précisément parce que le poids historique de la symbolique étatique est incomparablement plus faible qu'en France. Naturellement, vu de France, le Canada peut apparaître comme une simple extension des Etats-Unis. Mais cette illusion est trompeuse. Même économiquement, l'espace canadien n'est pas le pur et simple prolongement de l'espace américain. On constate par exemple que de nombreux différends commerciaux opposant les Etats-Unis au Canada renvoient à des conflits de valeurs. Si les Etats-Unis accusent le Canada de recourir au dumping dans le domaine du bois, c'est parce que le régime public de la forêt canadienne rend le prix du bois moins tributaire du prix du marché que le bois américain, qui est soumis soit à un régime privé de la propriété forestière, soit à une logique d'enchères publiques dans les forêts domaniales. Or, si la logique du marché tend à relever le prix du bois américain, il est donc inévitable que le bois canadien, qui se soustrait partiellement à cette logique, apparaisse moins cher. D'où la tendance des Américains à accuser les Canadiens de dumping. Cet exemple, en apparence limité, est néanmoins révélateur d'un problème fondamental de la régulation mondiale : celui de savoir jusqu'à quel point des « choix collectifs » sont opposables à une logique de marché et qui est en mesure d'arbitrer de tels conflits. C'est un des enjeux fondamentaux de la politique mondiale de demain, au fur et à mesure que la mondialisation mettra en compétition les systèmes sociaux.

Si on en revient à la mondialisation précisément, on constatera aisément qu'elle pose problème à deux catégories d'Etats : les Etats pauvres ou vulnérables et les Etats intermédiaires. Les Etats pauvres, faute d'influence sur le cours des choses, perdent sur les deux tableaux. Ils pâtissent des effets d'une logique de libéralisation mal assimilée ou mal

adaptée, qui conduit à détruire les derniers attributs de la puissance étatique, alors que c'est vers la consolidation de leurs Etats qu'ils devraient se diriger. Ils subissent également les effets d'une accélération des dynamiques mondiales qui ont besoin d'une « masse critique » pour s'épanouir et qui, de ce fait, se désintéressent totalement de ceux qui n'en disposent pas. Or pour toute une série de raisons, et notamment d'ordre économique et financier, le seuil de la masse critique est sans cesse relevé car l'amortissement de tout investissement se doit d'être de plus en plus rapide. D'où l'impératif d'une mutualisation de la puissance, que porte en germe la logique d'émergence d'espaces de sens régionaux.

La France et la mondialisation

Les autres Etats mis en difficulté par la mondialisation sont ceux que l'on pourrait appeler les Etats historiques à la morphologie intermédiaire. Il s'agit d'Etats qui ont par le passé joué un rôle politique considérable grâce, notamment, à leurs Etats mais qui en même temps ne peuvent pas se prévaloir d'une morphologie imposante pour estimer que le temps joue pour eux. C'est le cas de pays comme la France et la Grande Bretagne, par exemple, même s'il existe entre ces deux pays des différences essentielles. L'opposition britannique à l'intégration politique européenne combine les effets d'un souverainisme étatique classique et d'un libéralisme anti-étatique tout aussi classique. En France, où les agents économiques se sont remarquablement adaptés à la mondialisation, les réticences viennent très clairement de l'Etat et de ses élites qui ont toujours surévalué les signes extérieurs de la puissance (« le rang ») sur l'exercice concret d'une influence (« le rôle »), même si ces mêmes élites prétendent fonder leurs réserves sur une opinion publique qui, dans les faits est en demande d'intégration politique en Europe. D'où la priorité absolue donnée à la distinction, priorité qui introduit nécessairement un rapport névrotique avec la mondialisation. Cette relation difficile avec la mondialisation est reflétée au niveau européen par une opposition à l'extension de la

majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines sensibles. Or le refus d'accepter l'extension de la majorité qualifiée exprime précisément une appréhension profonde vis-à-vis de la logique transactionnelle. C'est parce que l'on craint de ne pas pouvoir convaincre les autres du bien-fondé de sa position que l'on s'abrite derrière la règle de l'unanimité. Or c'est précisément cette recherche préalable de la distinction, cette culture du particularisme qui est aujourd'hui contestée. Ce n'est pas en s'isolant des autres ou en marquant son territoire de manière exclusive qu'un Etat s'impose, mais en interagissant avec eux pour les influencer. L'influence se construit donc plus dans l'interaction que dans la distinction. Cette interaction sera d'autant plus profitable aux Etats qu'ils parviendront à démultiplier leurs interactions avec d'autres acteurs et pas seulement les acteurs étatiques. Dans la mondialisation, c'est le pouvoir transactionnel des Etats qui devient décisif, beaucoup plus que leur posture. D'où les difficultés que rencontre parfois la diplomatie française à prendre ses marques dans la mondialisation. Pour expliquer cette difficulté, on se réfère souvent à l'héritage politique jacobin ou monarchique de la France. En réalité, l'explication est plus profonde. Elle tient à la prégnance historique de la définition absolutiste de la souveraineté, telle que Bodin a pu la définir au XVIème siècle⁴.

Dans cette définition, on trouve une articulation indéniable entre les notions d'Etat, de souveraineté et de puissance, de sorte que toute remise en cause de l'une de ces notions entraîne nécessairement l'altération des deux autres. Chez Bodin, on trouve cinq idées en résonance avec les enjeux actuels de la souveraineté et avec les difficultés d'accommodement de la politique française avec la mondialisation et sa médiation européenne.

La première consiste à penser le politique en termes d'irréductibilité. La politique serait en surplomb et les formes de la *Res Publica* ne sauraient se calquer sur le canevas de la société mercantile régie par l'échange et le contrat.

⁴ Voir Etienne Balibar, « Prolégomènes à la souveraineté : la Frontière, l'Etat, le Peuple », *Les Temps modernes*, sept.-oct. 2000.

La seconde prend appui sur l'indivision du droit et de la politique.

La troisième repose sur une dichotomie absolue entre la souveraineté interne et la souveraineté externe.

La quatrième consiste à identifier la souveraineté à un pouvoir de commandement assuré par la puissance politique.

Enfin, la cinquième consiste à voir dans la souveraineté un principe inaliénable et donc impossible à partager.

Or, sur ces cinq plans, on voit bien que la mondialisation altère fortement ces absolus sans les dissoudre pour autant.

L'irréductibilité du politique est aujourd'hui remise en question. Certes, le politique comme mode d'organisation de la cité reste à la base de tout ordre social. Mais la vision ontologique que l'on pouvait en avoir dans une perspective absolutiste paraît en déclin. Dans cet ordre d'idées, le caractère totalisant de l'identité politique se trouve également remis en question. Si le politique continue et continuera à structurer les identités individuelles et collectives, il n'a plus vocation à englober l'ensemble des paramètres identitaires. Le politique devient une identité parmi d'autres. Plus encore, il a et aura de plus en plus de mal à s'affirmer en position de surplomb face à une société qui exprime ses préférences et ses choix sur le mode du respect et de l'extension des choix individuels. Cet enjeu est très clairement reflété aujourd'hui dans les débats du conseil constitutionnel. En effet, à un primat absolutiste de la souveraineté populaire nationale, s'oppose de plus en plus à la fois une logique d'affirmation des droits individuels par le bas, et une logique de construction normative par le haut, générée par la construction européenne. Cette double pression conduit naturellement à voir dans le droit et son affirmation un empiétement de la souveraineté populaire sur les prérogatives du politique qui découlent de celle-ci⁵. C'est également par référence à cette

⁵ Ce point a bien été mis en évidence par Noëlle Lenoir, «Le métier de juge constitutionnel. Entretien », *Le Débat*, mars-avril 2001

culture de la souveraineté politique que la diplomatie française se montre réservée à l'égard des ONG jugées peu légitimes car non sanctionnées par le suffrage universel⁶

Pourtant, à mesure que l'individu veille jalousement à contenir l'espace du politique dans sa vie, le politique se trouve amené à prendre en charge des problématiques qui relevaient jusque là de l'espace privé ou même de la conscience. Il s'opère ainsi un chassé-croisé décisif entre un individu qui se déprend du politique et un politique qui se reprend en intervenant dans l'espace privé. C'est ce que les anglo-saxons appellent le passage de la *political life* à la *life politics*⁷. Naturellement, cette intervention ne se fait ni sur le mode de l'infraction, ni sur celui de l'injonction. Elle est même généralement précédée d'une délibération –dans les sociétés démocratiques- collective sur les enjeux des choix à faire.

Mais outre le fait que cette délibération n'a pas toujours lieu, elle laisse entière au politique le pouvoir du dernier mot. Or ce pouvoir du dernier mot touche et concerne des enjeux de plus en plus sensibles au fur et à mesure que se développent et se raffinent les technologies. Ainsi, par exemple, il revient au pouvoir étatique d'autoriser ou de refuser le clonage thérapeutique. C'est un choix fondamental, extraordinairement lourd de conséquences sur l'organisation de la cité. C'est donc un choix politique de première grandeur, incomparablement plus important que les choix que pouvait faire l'Etat quand il fabriquait des voitures. Naturellement, les choix des Etats ne sont pas faits *in abstracto*. D'autant plus que dans de plus en plus de domaines, un choix national peut se trouver totalement invalidé s'il n'est pas partagé par d'autres Etats. Il n'empêche. La responsabilité du politique se déplace. Elle ne disparaît pas.

Prenons la question de la propriété. Elle a été au cœur des débats politiques du XIXème siècle. Aujourd'hui, cette question demeure, mais elle a changé de terrain. Le débat

⁶ Pour une critique d'une démocratie réduite à la seule démocratie représentative, cf. Catherine Colliot-Thélène, « L'ignorance du peuple » in Gérard Duprat, *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 35.

ne porte pratiquement plus sur la question de la propriété des moyens de production et d'échange. En revanche, il glisse –et glissera de plus en plus- vers ceux de la propriété du vivant. Dans ce contexte, l'irréductibilité du politique, au sens même de Bodin, ne disparaît pas. En revanche ce sont les conditions d'exercice de cette irréductibilité qui se trouvent modifiées. C'est de moins en moins en position de surplomb, mais de plus en plus en interaction avec d'autres acteurs que cette irréductibilité s'exerce. Cette logique d'interaction ne signifie pas qu'elle est dénuée de conflits. Il est par exemple évident que dans le domaine de la brevetabilité du vivant, il y a bel et bien affrontement d'une logique publique et d'une logique privée. Et il n'est pas assuré que la logique publique soit dans ce domaine la plus forte. Cette réalité paraît renforcée par un facteur psychologique difficilement mesurable mais pourtant essentiel : le fait que bon nombre d'Etats ont intériorisé leur propre défaite. Leur pouvoir s'affaiblit parce qu'ils ont cessé de croire qu'ils avaient du pouvoir. Cette prophétie auto-réalisatrice est à son tour amplifiée par le fait que les Etats, trop souvent accaparés par la défense des signes apparents de leur puissance ou de leur souveraineté, se désintéresseront des enjeux en apparence techniques qui caractérisent de plus en plus la vie internationale. C'est une des raisons pour lesquelles dans les domaines bancaires, comptables, financiers, dans ceux de la normalisation ou des télécommunications, la régulation privée prend le pas sur la régulation publique.

L'indivision du droit et de la politique est une seconde caractéristique de la théorie de Bodin, qui fait l'objet d'une forte remise en cause au plan mondial. Certes, il est possible qu'une judiciarisation excessive de l'ordre mondial puisse porter atteinte à l'autonomie du politique, surtout si cette judiciarisation ne fait que refléter les préférences collectives de certains acteurs, et notamment des plus puissants d'entre eux. C'est tout l'enjeu des débats à l'OMC et sur l'OMC où l'on se demande sur quels critères peuvent se faire des règlements de

⁷ Sur cette différence, voir Anthony Giddens, *Beyond Left and Right. The future of radical politics*, Cambridge, Polity, 1994.

différents, quand ces différends portent sur des conflits de valeur (libre commerce, contre environnement, libre commerce contre droits sociaux, etc.). Mais il y a une autre façon de considérer les choses. C'est celle qui consiste à voir dans le droit non pas une forme de destruction du politique, mais une dimension organique de l'Homme et de sa socialisation⁸. Le fait que bon nombre d'Etats, et notamment les plus puissants, aient été réticents à entériner cette évolution interdit de voir dans cette mutation une vulgaire manipulation politique entre les mains des pays occidentaux. Ce que le projet de la Cour Pénale Internationale envisage, ce n'est pas de brider *in abstracto* le politique, mais de refuser à celui-ci le pouvoir de s'imuniser contre les dépassements commis par un Etat souverain contre la dignité de la personne humaine. Le projet de Cour Pénale est en réalité l'expression d'une extension de la souveraineté extérieure des Etats au nom du refus d'accepter l'idée d'un « état de nature » au-delà de ses frontières. Ce faisant, la Cour Pénale Internationale porte un coup symbolique fatal au montage de Bodin. Elle place la défense des droits de l'Homme au-dessus de la souveraineté populaire. Mais ce coup fatal contre la souveraineté absolutiste de l'Etat n'est nullement un coup fatal contre l'Etat. D'une part, parce qu'il porte en lui le renforcement de l'Etat de droit. D'autre part parce qu'il confère des responsabilités aux Etats de droit dans la lutte contre de tels crimes. Ce faisant, c'est le troisième pilier du montage de Bodin qui vole en éclats. En effet, le propre de la mondialisation n'est ni de dissoudre la politique ni d'abolir les Etats mais de rendre intenable la distinction entre une souveraineté interne absolue et une souveraineté externe relative. Cette distinction ne tient plus d'une part parce que la souveraineté interne et absolue de l'Etat sur l'ordre interne ne fait plus sens – l'Etat ne peut pas commander la société sauf, naturellement, dans des sociétés totalitaires. D'autre part parce que, paradoxalement, la souveraineté externe de l'Etat tend à s'accroître. C'est un point qui est très souvent minimisé alors qu'il est essentiel. L'Etat est de plus en plus

⁸ Ce point a bien été souligné par Claude Lefort dans sa critique du marxisme, *La Complication*, Paris, Fayard, 1999.

impliqué et concerné par ce qui se passe au-delà de ses frontières. Le fait que les administrations nationales aient toutes des actions au-delà des frontières nationales est là pour souligner que la souveraineté externe des Etats s'accroît à mesure que la souveraineté interne recule. Simplement, si l'extension de la souveraineté externe est moins visible, c'est parce que cette souveraineté-là ne peut s'exercer que sur le mode du partage.

Ceci nous amène donc à aborder la dernière dimension de l'héritage de Bodin. Il porte sur le caractère inaliénable de la souveraineté et donc l'impossibilité de la partager. Certes, on peut comprendre que certains Etats vivent mal l'idée d'un partage de souveraineté surtout lorsqu'ils voient de grands Etats s'en dispenser. Mais il est établi que pour la plupart des Etats, le partage de souveraineté est la meilleure modalité pour garantir cette même souveraineté. En matière de concurrence par exemple, on voit bien que la prolifération des droits nationaux de la concurrence ne garantit nullement la mise en œuvre de ces droits en raison de la mondialisation des activités des entreprises. La solution passe comme en Europe par la mise en place d'un droit supranational qui n'élimine pas la norme nationale mais se surperpose à elle⁹.

L'autre exemple significatif pour l'Europe d'une souveraineté partagée est celui du commerce. En effet, si l'Europe parvient à faire jeu égal avec les Etats-Unis, c'est précisément parce que sa politique commerciale fait l'objet d'une mise en facteur commun. Sans elle, la force de l'Europe serait illusoire. Pourtant, ce serait faire preuve de naïveté que de croire que les Etats se prêteront au jeu du partage de la souveraineté parce qu'ils auront réalisé que le refus du partage est encore plus coûteux. L'inertie historique, le poids des intérêts acquis par les bureaucraties nationales, la persistance de rivalités nationales, l'influence de groupes d'intérêts, sont autant de facteurs qui freinent la mise en commun de la souveraineté. D'où, là encore, l'importance du politique qui est le seul capable d'organiser et

⁹ Voir l'excellent article de Frederic Jenny dans Conseil d'Etat, *Rapport public 2001. Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Documentation Française, 2001.

de faire accepter l'idée qu'une souveraineté partagée reste la meilleure forme de reconquête de la souveraineté.