

L'ETAT ET LA MONDIALISATION

LA PARTICIPATION DENATIONALISEE¹

PAR

SASKIA SASSEN²

L'étude qui suit se propose d'étudier les différentes manières à travers lesquelles l'Etat continue d'influencer et de modeler l'économie mondiale en dépit d'un contexte caractérisé de plus en plus par les phénomènes de dérégulation et de privatisation, ainsi que par l'autorité croissante d'acteurs étrangers à l'Etat. L'hypothèse-clef ici développée, fondée sur une étude précédente portant sur les villes mondiales (2001), repose sur l'idée que le phénomène de mondialisation est largement incorporé à l'intérieur du territoire national – c'est-à-dire au sein d'une entité géographique définie par un ensemble de systèmes de lois et de capacités administratives nationales. Cette «incrustation» de la mondialisation exige que les systèmes nationaux soient au moins en partie adaptés, ce qui rend inévitablement nécessaire une certaine participation de l'Etat, même si celle-ci doit impliquer son retrait par rapport à la régulation de sa propre économie nationale.

Une telle participation peut-elle entraîner l'émergence d'un type particulier d'autorité ou de pouvoir de l'Etat au niveau des systèmes mondiaux – à la fois pour l'Etat en tant que tel et pour les institutions étatiques plus directement concernées? Le rôle que jouent les acteurs privés, souvent étrangers, dans cette activité de l'Etat ne devient-il pas lui-même constitutif de cette autorité, allant jusqu'à produire un pouvoir hybride qui ne saurait être ni entièrement privé, ni entièrement public? La thèse ici développée est que l'on peut en effet observer l'émergence de plus en plus apparente d'un type d'autorité et de pratique étatiques impliquant la dénationalisation partielle de ce qui a été édifié historiquement sur des bases nationales.

Cette dénationalisation est constituée de plusieurs processus spécifiques, notamment la réorientation d'agendas nationaux vers des agendas «mondiaux», ainsi que la mise en avant d'objectifs et de stratégies privés sous forme de politiques publiques. Une telle conceptualisation correspond à une approche nouvelle dans l'analyse du comportement des acteurs privés, puisqu'elle a pour but de déceler la présence d'agendas et d'objectifs privés à l'intérieur de l'Etat. Cela contraste avec les démarches traditionnelles qui cherchent généralement à mettre en évidence la manière dont les fonctions étatiques sont progressivement endossées par les acteurs privés, ce qui inclut des formes d'autorité privées. L'approche proposée ici diffère donc d'une tradition académique plus ancienne qui a trait à la théorie de l'Etat «capturé», tradition focalisée sur la cooptation des Etats par les acteurs privés. Au contraire de cette tradition, il convient de souligner la privatisation de la formulation des normes, ainsi que l'application de normes privées au domaine public.

Le but est donc de comprendre un aspect particulier de la mondialisation et de l'Etat, occulté par des études trop découplées de cette relation : les sphères d'influence respectives des niveaux national et global, ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques, sont souvent perçues comme distinctes et mutuellement exclusives. Il est vrai que de nombreux éléments de chacune de ces sphères sont effectivement séparés. Un certain nombre de conditions ou d'éléments spécifiques ne rentrent cependant pas dans le cadre de cette structure duale. Il en est ainsi en particulier en ce qui concerne le travail des ministères des Finances, des banques centrales, ainsi que des agences techniques de régulation spécialisées, telles que celles qui ont trait à la finance, aux télécommunications ou aux pratiques compétitives. On ne peut donc pas se satisfaire de l'idée que rien n'aurait vraiment évolué dans le pouvoir de l'Etat souverain ou bien de l'idée du déclin de la pertinence de l'Etat.

L'analyse approfondie de la mondialisation dans ses aspects économiques permet de mieux identifier et comprendre certaines questions de fond. La mondialisation économique renforce la légitimité des revendications des entreprises et des investisseurs étrangers. Elle a donc pour effet d'accroître et de renforcer la prise en compte de leur droit dans le cadre de ce qui demeure encore fondamentalement des économies nationales. Cependant, ces dynamiques peuvent aussi être présentes lorsque les privatisations et les dérégulations concernent les entreprises et investisseurs nationaux. Or, presque partout dans le monde, les privatisations et dérégulations ont eu lieu sous l'impulsion d'entreprises et d'investisseurs étrangers.

¹ Ce chapitre fait partie d'un projet de recherche de l'auteur publié sous le titre *Territory, Authority, Rights : from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, 2006.

² Professeur de sociologie à l'Université de Chicago (Etats-Unis) et professeur invité à la London School of Economics (Grande-Bretagne).

La première partie de l'étude s'attache aux questions conceptuelles concernant les différents processus regroupés sous le terme de «mondialisation». Le recours à une analyse à plusieurs dimensions permet de constater que les processus et institutions sub-nationaux correspondent à des lieux critiques pour le processus de mondialisation. La proposition selon laquelle le global est multidimensionnel conduit à la conceptualisation de ce niveau en tant que processus de dénationalisation d'éléments spécifiques de l'autorité de l'Etat. La mondialisation peut donc être considérée comme le résultat de la localisation d'éléments spécifiques de processus globaux au sein des ordres institutionnels nationaux. Cela conduit à la seconde partie de l'étude. Après avoir confronté cette conceptualisation avec les approches académiques classiques concernant l'Etat et la mondialisation, on étudiera les conditions et le contenu de ce qui apparaît un nouveau type d'autorité de l'Etat, encore insuffisamment théorisé. Ce type d'autorité n'est pas national dans le sens du terme depuis environ un siècle, même s'il faut le localiser au sein des institutions de l'Etat national. Les données empiriques seront confinées pour l'essentiel aux «Etats de droit», notamment aux Etats-Unis.

MONDIALISATION ET DENATIONALISATION

Qu'entend-on par «mondialisation»? On peut y discerner deux types de dynamiques séparées.

La première de ces dynamiques concerne la formation de processus et institutions explicitement globaux, tels que l'Organisation pour le commerce international, les marchés financiers mondiaux, le nouveau cosmopolitisme ou les tribunaux pour les crimes de guerre. Les pratiques et structures d'organisation à travers lesquelles opèrent ces dynamiques sont constitutives de ce que l'on entend typiquement par niveaux de mondialisation.

Il existe cependant un second type de processus, qui n'opère pas encore nécessairement au niveau global en tant que tel, mais qui peut néanmoins être considéré comme faisant partie intégrante de la mondialisation. Ces processus se déroulent au plus profond des territoires et des domaines institutionnels qui ont été construits largement en termes nationaux en ce qui concerne une large partie du monde. Leur appartenance à la mondialisation, bien qu'ils soient localisés dans le cadre de structures nationales ou même sub-nationales, provient du fait qu'ils impliquent des réseaux et formations transnationaux qui connectent ou relient entre eux de multiples processus ou acteurs locaux ou nationaux. Parmi ces processus, des aspects particuliers de l'action des Etats.

Plusieurs exemples illustrent ce phénomène, telles que les politiques monétaires et fiscales, critiques pour les marchés financiers et introduites dans un nombre croissant de pays au fur et à mesure que ces derniers s'intègrent aux marchés mondiaux. D'autres exemples incluent les circuits transnationaux d'acteurs impliqués dans des actions localisées, mais qui poursuivent des objectifs ou des stratégies implicitement ou explicitement mondiaux – ainsi dans le cadre de nombreuses organisations des droits de l'homme ou de protection de l'environnement. Il en est de même avec recours à des instruments internationaux de droits de l'homme devant les tribunaux nationaux, les formes non cosmopolites de politiques et d'imaginaires, qui demeurent profondément ancrées ou focalisées autour de questions et de conflits localisés, tout en faisant partie de circuits globaux. L'un des défis rencontrés au cours de ce travail d'identification de ces types de processus et acteurs qui font partie de la mondialisation a trait à la nécessité de décoder ce qui continue d'être vécu et représenté comme étant national.

Il convient donc d'étudier et de conceptualiser les types de pratiques et de dynamiques qui sont constitutives d'échelles globales, mais qui ne sont généralement pas reconnues en tant que telles. Lorsque les sciences sociales s'attachent à étudier le phénomène de la mondialisation – ce qui est du reste assez rare –, c'est généralement non pas au regard de ces types de pratiques et dynamiques, mais plutôt au regard de l'échelle plus évidente qu'est l'échelle globale. Les sciences sociales ont apporté d'importantes contributions à l'étude de cette échelle globale, en établissant l'existence de mondialisations multiples, dont seulement certaines correspondent au phénomène de mondialisation économique néolibérale, notamment en ce qui concerne les entreprises privées. Toutefois, de nombreux aspects restent à explorer.

Un tel travail exige une distinction entre, d'une part, les différentes échelles auxquelles correspondent les processus mondiaux, allant du supranational au global et au sub-national, et, d'autre part, le contenu spécifique et les lieux institutionnels de cette mondialisation, qui s'opère sur plusieurs échelles. La géographie a, plus que toute autre science sociale jusqu'à présent, contribué à un raisonnement critique en ce qui concerne la question des échelles, en mettant en valeur leur historicité et en résistant à la tentation d'ériger en référence absolue l'échelle nationale si présente dans les sciences sociales dans leur ensemble.

LE SUB-NATIONAL EN TANT QUE LIEU DE MONDIALISATION.

L'étude du global implique non seulement l'étude de ce qui relève explicitement de l'échelle globale, mais également l'analyse de contextes et de pratiques à échelle locale, qui se conjuguent dans le même temps avec des dynamiques globales, ainsi que l'analyse de la multiplication de liens transnationaux qui existent parmi différentes localisations. Une telle approche implique en outre que soit reconnu le fait que de nombreuses dynamiques globales, tels que les marchés financiers mondiaux, sont, dans les faits, en partie incrustées dans des contextes sub-nationaux. Par exemple, les marchés des capitaux correspondent à la fois à des marchés électroniques à portée globale et à des contextes situés à un niveau local, tels que les centres financiers.

Cette mise en avant des processus et dynamiques sub-nationaux de la mondialisation implique la révision des anciennes hiérarchies en matière d'échelles, ainsi qu'en matière de niveaux ou d'échelles incorporé(e)s. L'étude de processus et de conditions qui sont liés à la mondialisation et se constituent à un niveau sub-national recèle certains avantages par rapport aux études qui se focalisent sur les dynamiques de niveau mondial, tout en contenant également des inconvénients. Elle rend possible l'utilisation, dans l'analyse du phénomène de mondialisation, de techniques de recherches à la fois quantitatives et qualitatives qui ont déjà fait leurs preuves. Elle constitue également un lien qui permet d'avoir recours à toute la richesse des données nationales et sub-nationales existantes, ainsi qu'aux études spécialisées focalisées sur un domaine de recherche en particulier.

L'une des tâches majeures de l'étude sera de décoder certains aspects de ce qui est encore aujourd'hui présenté ou vécu comme étant «national», mais qui dans la pratique s'est déjà éloigné d'un tel état de fait. Cela renvoie en de nombreux points à une logique de recherche et de théorisation proche de celle développée dans les études concernant la dynamique économique des villes mondiales. A une différence près : toute une variété d'éléments de ces villes mondiales a été reconnue et codifiée comme faisant partie du niveau global. Ce qui fera l'objet de l'étude, ce sont les conditions et dynamiques qui sont à différencier de celles des villes mondiales, en ce qu'elles sont encore codées et représentées comme étant locales ou nationales. L'étude couvrira en outre le domaine du politique et non de l'économique.

On peut illustrer certaines des questions conceptuelles, méthodologiques et empiriques soulevées par des exemples de situations. Le premier concerne le rôle des lieux dans de nombreux circuits constitutifs de la mondialisation économique et politique. Cela permet de disséquer les différents éléments du phénomène de mondialisation en fonction des multiples circuits spécialisés transnationaux sur lesquels se situent les différents types de lieux. Ainsi, les villes mondiales sont des lieux sub-nationaux, à l'intérieur desquels des circuits globaux multiples s'enchevêtrent, et positionnent ces villes sur des plans géographiques transnationaux structurés. Chacun d'eux est généralement doté de frontières distinctes, tout en étant organisé en termes d'acteurs et de pratiques également distincts³. Ce type d'analyse caractérise le phénomène de mondialisation de façon sensiblement différente par rapport à celle proposée pour l'analyse des entreprises multinationales, des marchés financiers internationaux, du commerce international ou des institutions supranationales pertinentes. Aucune de ces approches n'est meilleure ou moins bonne que l'autre. Simplement, le second type d'analyse, le plus courant, reste insuffisant.

Un second exemple, qui rejoint en partie celui qui vient d'être évoqué, a trait au rôle des nouvelles technologies interactives dans le repositionnement du local. C'est par le biais de ces nouvelles technologies qu'une entreprise de services financiers devient un micro-environnement doté d'une dynamique continue et d'une portée mondiale. Tel est également le cas des organisations dotées de peu de ressources, ou bien les ménages. Eux aussi peuvent devenir des micro-environnements dont la portée peut être continue et mondiale. Ces micro-environnements peuvent être orientés en direction d'autres micro-environnements géographiquement éloignés. Cela déstabilise à la fois la notion de contexte, souvent imbriquée dans celle du local, et la notion qui fait de la proximité physique l'un des attributs ou l'une des marques du local. Une reconceptualisation critique du local qui prendrait cela en compte implique le rejet de l'idée suivant laquelle les échelles locales font inévitablement partie intégrante de hiérarchies de niveaux allant du local au régional et du national et à l'international.

Un troisième exemple concerne une série d'interactions entre les dynamiques globales et des éléments propres aux Etats nationaux. La variable cruciale est ici celle de l'incorporation partielle du global dans le

³ Par exemple, au moins certains des circuits qui relient São Paulo aux dynamiques mondiales sont différents que ceux qui relient Francfort, Johannesburg ou Bombay. De plus, différents types de circuits interconnectés contribuent à la formation de géographies transnationales structurelles, qui sont distinctes entre elles : on observe par exemple l'intensification des hégémonies géographiques anciennes, telle que l'intensification des transactions entre New York, Miami, Mexico City et São Paulo, ainsi que des géographies nouvellement constituées, telle que l'articulation de Shanghai avec un nombre rapidement croissant de circuits transnationaux.

national, phénomène que la ville mondiale symbolise sans doute le mieux. Dès lors que des structures spécifiques au global s'incrémentent dans ce qui a historiquement été construit et institutionnalisé en tant que territoire national, un ensemble d'ajustements devient nécessaire. L'un des résultats correspond à un processus de plus en plus apparent de dénationalisation partielle d'éléments spécifiques des Etats nationaux.

Dans ces trois cas, la question des échelles prend une dimension très spécifique dès lors que l'on est en présence de pratiques et de dynamiques qui ont trait au niveau global, mais se déroulent au sein de ce qui a été historiquement construit au niveau national. A quelques exceptions près, au premier rang desquelles on trouve un nombre croissant d'études académiques géographiques, les sciences sociales n'ont pas su prendre de recul critique, c'est à dire n'ont pas su historiciser cette échelle du national. La conséquence est de figer cette échelle et, plus généralement, de neutraliser toute la question des différentes échelles. Au mieux, elle réduit la question des échelles à une hiérarchie selon la taille. A cela s'ajoute le postulat selon lequel ces échelles sont mutuellement exclusives, particulièrement les échelles du national et du global. Une variante permet cependant d'envisager la question des échelles et niveaux en tant que hiérarchie incrustée⁴, ou incorporée.

Finalement, les trois cas évoqués se situent à contre-courant de l'hypothèse du «transnationalisme», cela parce que la nation en tant que catégorie d'inclusion demeure une référence inadéquate, en raison de la prolifération des formations et dynamiques transfrontalières. Il s'agit donc d'identifier des explications autres que celles qui se réfèrent au transnationalisme, afin de développer une critique de la méthodologie nationale. L'existence de structurations multiples et spécifiques du global à l'intérieur de ce qui a été historiquement construit comme étant national conduit à son dépassement. De plus, en raison du fait que le national est hautement institutionnalisé et très dense, les structurations du global qui existent dans le national impliquent en partie une dénationalisation très caractéristique d'éléments particuliers du national.

LA DESTABILISATION D'ANCIENNES HIERARCHIES D'ECHELLES

De multiples éléments de la mondialisation entraînent dans leur sillon la déstabilisation des anciennes hiérarchies d'échelles – échelles et hiérarchies qui furent constituées par le biais de pratiques et de stratégies de pouvoir appartenant à des ères révolues, l'échelle nationale émergeant en définitive comme l'échelle dominante. On observe aujourd'hui le retour de ce qui est parfois considéré comme d'anciennes spatialités impériales en ce qui concerne les opérations économiques des acteurs les plus puissants : la formation d'un marché mondial pour les capitaux, un régime pour le commerce international, ainsi que l'internationalisation de la production manufacturière. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'un simple retour aux vieilles formes. Il faut reconnaître la spécificité des pratiques d'aujourd'hui. Cette spécificité réside en partie dans le fait que les spatialités transfrontalières actuelles ont été créées dans un contexte dans lequel la plupart des territoires sont maintenus dans des structures nationales très formalisées, et caractérisées par une très forte autorité de l'Etat national. Cela est l'une des caractéristiques-clefs de la phase actuelle du phénomène de mondialisation et implique la participation nécessaire des Etats nationaux à la formation des systèmes globaux⁵.

La stratégie globale des entreprises privées, les nouvelles capacités techniques associées aux technologies de l'information et des communications, certains éléments de l'activité des Etats, ont constitué des échelles stratégiques autres que l'échelle nationale. Les plus importantes d'entre elles sont les échelles sub-nationales telle la ville mondialisée, ainsi que les échelles supranationales tels que les marchés mondiaux. Ces processus et pratiques ont également impliqué une déstabilisation des hiérarchies d'échelle qui ont été l'expression de relations de pouvoir ainsi que d'économies politiques d'une ère antérieure. Ils ont continué et continuent encore dans une certaine mesure à être organisés en termes de taille institutionnelle et d'étendue territoriale : depuis l'international, jusqu'au national, au régional, à l'urbain, puis au local, le national jouant le rôle d'articulateur de cette configuration spécifique.

⁴ La littérature sur les villes globales et mondiales contient une étude critique des questions d'échelles, mais, à quelques exceptions notables, ces analyses ont tendance à être embryonnaires, insuffisamment conceptualisées et peu explicites. De l'autre côté, les études académiques concernant le phénomène de mondialisation reconnaissent et théorisent les questions d'échelles et de niveaux, mais demeurent souvent attachées à la notion d'échelles incrustées.

⁵ Nous sortons ainsi de la proposition majeure caractéristique de la recherche sur la mondialisation – qui est celle d'une interdépendance croissante – pour mettre en avant l'idée que la caractéristique majeure de la mondialisation résiderait dans la manière dont a été construit le national au cours des cent dernières années, avec des étapes temporelles différentes selon les pays. C'est dans un tel contexte que nous mettons en évidence la valeur de la dénationalisation : celle-ci réside dans la nécessité de dénationaliser les structures à l'intérieur de ce contexte national construit de manière structurellement dense et hautement formalisée.

En d'autres termes, les pratiques capitales et les arrangements institutionnels qui ont constitué le système ont eu lieu au niveau national. Nonobstant les multiples cadres temporels différents, l'histoire de l'Etat moderne peut être lue comme la transformation d'à peu près toutes les caractéristiques fondamentales d'une société en éléments nationaux : l'autorité, l'identité, le territoire, la sécurité, le droit, l'accumulation du capital. Les périodes qui ont précédé celle de l'ascendance de l'Etat national ont connu des types d'échelles quelque peu différents, avec des territoires typiquement sujets à des régimes multiples plutôt qu'à l'autorité exclusive de l'Etat.

Les dynamiques différemment échelonnées d'aujourd'hui tranchent à travers les frontières des contenus institutionnels créés par la formation des Etats nationaux. Cela ne signifie pas que les anciennes hiérarchies disparaissent, mais que les nouvelles échelles font leur apparition auprès des anciennes, les premières pouvant avoir l'ascendant sur les secondes. Les hiérarchies d'échelles qui ont fait partie intégrante du développement de l'Etat-nation continuent d'opérer, mais de manière moins exclusive que par le passé récent, même si l'on prend en compte le pouvoir hégémonique de quelques Etats, ce qui a significativement et continue de signifier que la plupart des Etats nationaux n'ont pas été souverains en pratique.

Les théories actuelles ne permettent pas à elles seules de dresser le portrait de la multiplication actuelle des pratiques et acteurs constitutifs de ces transformations d'échelle. Elle inclut une variété d'acteurs non étatiques, ainsi que des formes de conflit et de coopération transfrontalières, tels que les réseaux internationaux commerciaux et financiers privés, le nouveau cosmopolitisme, les ONG, les réseaux de diasporas et les espaces tels que les villes mondiales et les sphères publiques transfrontalières. La théorie des Relations internationales est le domaine qui a pour l'instant le plus contribué à l'étude et à la compréhension des rapports transfrontaliers. Cependant, les développements actuels, ajoutés aux différents mélanges caractéristiques de la mondialisation ainsi qu'aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, mettent en évidence les limites de la théorie des Relations internationales et des données en la matière.

Plusieurs chercheurs ont montré la manière dont les modèles et théories des Relations internationales demeurent focalisés autour de la logique des relations entre les Etats ainsi qu'autour de l'échelle nationale, alors qu'on peut actuellement observer la prolifération d'acteurs non étatiques, de processus transfrontaliers, ainsi que les corollaires de ces phénomènes que sont les transformations en importance, exclusivité et compétence de l'autorité de l'Etat sur son territoire. Les développements théoriques qui ont lieu dans d'autres disciplines peuvent être importants. Tel est le cas en particulier de la géographie et ses contributions en matière d'analyses critiques des échelles, au contraire d'autres sciences sociales, qui tendent à adopter en tant que postulats, sans aucun esprit critique, les échelles en général, et l'échelle nationale en particulier.

Certaines de ces questions revêtent des localisations et des contenus particuliers lorsqu'ils s'appliquent au domaine du politique. C'est ce qu'il convient d'examiner.

LA DENATIONALISATION PARTIELLE DE L'ACTIVITE DE L'ETAT

Quelle est la pertinence exacte des propos qui précèdent pour la recherche concernant la mondialisation et l'Etat, et dont la plupart viennent de la science politique? A quel point les arguments et éléments qui précèdent débordent-ils ou contestent-ils les hypothèses qui émanent de cette recherche?

La littérature sur l'Etat et la mondialisation est large et continue de croître. Nombre de chercheurs se sont penchés sur la participation de l'Etat aux processus de mondialisation. Certains Etats demeurent encore l'acteur-clef, ce qui signifie que rien n'a véritablement changé pour eux ou pour le système interétatique⁶. Pour d'autres Etats, même s'ils demeurent encore importants, d'autres acteurs-clefs entrent en jeu. La mondialisation a transformé certaines de leurs caractéristiques importantes, ainsi que du système interétatique. Selon Held et al. (1999), il existe deux écoles d'analyses majeures : celle des «hypermondialistes», qui postule que les Etats nationaux vont en s'affaiblissant et sont finalement voués à disparaître; celle des «transformationnistes», pour lesquels la mondialisation a entraîné des transformations importantes dans l'autorité et dans les fonctions de l'Etat⁷.

On observe de plus en plus clairement la formation d'un type d'autorité et de pratique étatique qui implique une dénationalisation partielle de ce qui a été historiquement construit comme étant national.

⁶ Cf. par exemple KRASNER, «Globalisation and the State», in EDWARDS / SISSON (dir.), *Contemporary Debates in International Relations*, Ohio University Press, 2003; PAULY, «Who governs the bankers», 2002; HELLEINER, «Sovereignty, territoriality and the globalization of finance», 1999.

⁷ Held et al. qualifient notre travail de transformationniste, ce qui est correct en ce qui concerne nos travaux sur l'Etat, mais moins en ce qui concerne nos analyses des structururations du global qui peuvent ne pas passer par l'Etat.

Même si la période actuelle n'est, à un niveau très général, que la continuation d'une longue histoire de changements qui n'ont pas altéré le fait fondamental de la primauté de l'Etat, il convient d'analyser les spécificités des évolutions actuelles⁸. Elles introduisent une dimension nouvelle par rapport aux analyses précédentes.

Tout d'abord, il convient de se dissocier des analyses de l'autorité privée, qui mettent l'accent sur le glissement hors du domaine du public et jusque dans le domaine privé⁹. Il faut détecter la présence d'agendas et d'autorités privés à l'intérieur du domaine public représenté par l'Etat¹⁰. Il faut ensuite souligner la privatisation des capacités de création de normes, qui relevait auparavant du domaine public, ainsi que la création et la mise en pratique de ces normes dans le domaine public. Cette perspective diffère également de la littérature qui tend à souligner le déclin et le caractère obsolète de l'Etat. Elle rejoint les recherches qui mettent en valeur la transformation de l'Etat¹¹, même si elles tendent à négliger les spécificités de la phase actuelle du phénomène de mondialisation.

Le caractère incorporé du global exige que les contraintes et limites nationales soient au moins en partie levées, ce qui implique la nécessaire participation de l'Etat, même si cela va jusqu'à rendre inévitable le retrait de l'Etat de la régulation de l'économie. On peut se demander si le poids des intérêts privés – souvent étrangers – dans cette activité spécifique de l'Etat ne devient pas constitutif d'une forme particulière de l'autorité de l'Etat qui, sans pour autant les remplacer, agit avec les formes plus traditionnelles et plus établies de cette autorité?¹² Le mélange de processus désigné par le terme de «mondialisation» produit en effet au plus profond de l'Etat national une forme très partielle mais très significative d'autorité, un système hybride qui n'est ni entièrement privé, ni entièrement public, ni entièrement national, ni entièrement global¹³.

Au fur et à mesure que les Etats ont participé à l'établissement de régimes transfrontaliers, qu'il s'agisse d'un système économique global ou d'un système international des droits de l'homme, ils ont subi des transformations significatives, car de tels arrangements impliquent une négociation. Dans le cas de l'économie mondiale, cette négociation implique le développement, à l'intérieur des Etats nationaux – par le biais de la législation, de l'action des tribunaux, d'ordres et de décrets exécutifs, de politiques –, des mécanismes nécessaires à la reconstitution de certains éléments du capital national en «capital mondial» et au développement et à la garantie de nouveaux types de droits pour les capitaux¹⁴ étrangers, dans le cadre de ce qui correspond toujours en principe à des territoires nationaux placés sous l'autorité exclusive de l'Etat¹⁵.

Ces transformations spécifiques à l'intérieur de l'Etat sont partielles et de plus en plus importantes. Elles sont aussi stratégiques. De telles transformations peuvent en effet fragiliser ou transformer les structures

⁸ Nous soutenons ainsi que la mondialisation économique est en fait un système politico-économique localisé en partie à l'intérieur d'Etats nationaux, ce qui a pour effet de dénationaliser en partie des composantes spécifiques et souvent très spécialisées du travail de l'Etat.

⁹ Une littérature croissante souligne la relocalisation de fonctions nationales de gouvernement public chez des acteurs privés, à la fois dans les domaines nationaux et transnationaux. Pour une excellente élaboration de la montée en force de l'autorité privée, cf. HALL / BIERSTEKER (dir.), *Private Authority and Global Governance*, Cambridge University Press, 2002. En ce qui concerne l'émergence de mécanismes de gouvernance transnationaux, cf. FERGUSON / YALE / H. et R. J. BARRY JONES (dir.), *Political Space, Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, SUNY Press, Albany, 2002.

¹⁰ Un bon examen de ces enjeux tels qu'ils apparaissent dans des contextes institutionnels spécifiques peut être trouvé chez Alfred C. AMAN Jr, «The globalizing State: a future-oriented perspective on the public/private distinction, federalism, and democracy», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. XXXI, n° 4, 1988, pp. 769-870.

¹¹ Il existe aujourd'hui une littérature croissante qui interprète la dérégulation et la privatisation en tant qu'intégration par l'Etat de son propre rôle amoindri; dans sa version formalisée, cette position souligne la constitutionnalisation par l'Etat d'un rôle plus limité.

¹² Plusieurs chercheurs se sont concentrés sur l'étude de la nature de cet engagement. Une manière possible d'organiser les enjeux les plus importants est de savoir si le rôle de l'Etat se limite simplement à celui de restreindre son autorité – par exemple, ainsi que le suggère des termes tels que ceux de «dérégulation» et «privatisation» et l'expression «moins de gouvernement» – ou bien s'il exige également la production de nouveaux types de régulations, de législations, de décisions de tribunaux, en somme, la production de toute une série de nouvelles «légalités». Nous utilisons ce terme afin de différencier cette production du «droit» ou de la «jurisprudence».

¹³ Parmi les enjeux évoqués par ce type d'analyse, on retrouve l'autonomie et l'influence accrues de toute une variété de types de processus et d'acteurs, y compris des acteurs non étatiques. La littérature concernant les organisations non gouvernementales (ONG), incluant les organisations transnationales (ONGT) ainsi que les formes d'activisme qui leur sont associées, a également généré une série d'analyses intéressantes en ce qui concerne la position transformée des Etats dans le contexte de mondialisations multiples. Il faut également inclure une variété de réseaux mondiaux émergents qui s'opposent à des agents eux aussi mondiaux, tels que les gangs qui ont recours au trafic. Toujours dans cette optique, une nouvelle série d'exemples concrets a vu le jour avec les attentats du 11 septembre 2001 sur le World Trade Centre, c'est-à-dire l'usage que fait le terrorisme international organisé du système financier international ainsi que du régime d'immigration international.

¹⁴ Perçu à partir du point de vue des entreprises et investisseurs qui opèrent transnationalement, l'objectif est de profiter des protections traditionnellement accordées au niveau national par l'Etat aux entreprises nationales, garantissant ainsi notamment les droits de propriété et les contrats.

¹⁵ Deux types de recherche très différentes l'une de l'autre développent des analyses qui aident à identifier et à comprendre certaines de ces conditions – notamment les travaux de James Rosenau, en particulier dans son examen de la «frontière» domestique à l'intérieur de l'Etat national: cf. James N. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Troubled World*, Cambridge University Press, 1997. R. B. J. WALKER examine, sous forme de problématique, la distinction interne/externe dans la théorie des Relations internationales: cf. R. B. J. WALKER, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, 1993. Une variante intéressante en rapport avec ce sujet peut être trouvée dans Thomas CALLAGHY / Ronald THOMAS / Robert LATHAM (dir.), *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, 2001, dans lequel est examinée la prolifération de réseaux mondiaux non centrés sur l'Etat en rapport avec le cas de l'Afrique.

organisationnelles dans le cadre de la mise en place de la législation internationale, puisque celle-ci dépend de l'appareil institutionnel de l'Etat national. En outre, ces transformations ont également créé les conditions grâce auxquelles certains éléments de l'Etat national vont même sortir gagnants de cette participation de l'Etat au développement d'une économie mondiale. Au fur et à mesure que des éléments particuliers de l'Etat national deviennent le lieu institutionnel de certaines des dynamiques essentielles à la mondialisation, ils subissent des transformations qui sont difficiles à identifier ou à nommer. Cela est l'un des cas de figure d'un processus de dénationalisation croissante.

Cette dénationalisation partielle, souvent très spécialisée ou tout du moins particularisée, peut également prendre place dans des domaines autres que celui de la mondialisation économique. On observe ainsi des évolutions récentes dans le régime des droits de l'homme, qui permettent aux tribunaux nationaux de faire un procès à des entreprises et à des dictateurs ou bien qui octroient certains droits à des immigrés sans papiers. La dénationalisation est donc un phénomène multivalent : il endogénise les objectifs mondialisés de nombreux différents types d'acteurs, qui incluent non seulement des entreprises privées et les marchés financiers, mais également des projets et objectifs en rapport avec les droits de l'homme.

La question pour la recherche devient ainsi : qu'est-ce qui est en fait «national» dans certaines des composantes institutionnelles des Etats qui sont liés à l'établissement et à la régulation de la mondialisation économique? L'hypothèse est que certaines composantes des institutions nationales, bien qu'elles soient nationales au sens strict du terme, ne le sont en fait pas en termes de la signification que le terme de «national» revêt depuis un siècle et qui correspond aux bases sur lesquels il a été historiquement érigé. L'un des rôles de l'Etat par rapport à l'économie mondiale moderne a été de négocier l'intersection entre le droit national et les acteurs étrangers – qu'il s'agisse des entreprises, des marchés ou bien d'organisations supranationales. Cela pose la question de savoir s'il existe, dans la phase actuelle, des conditions particulières qui rendent l'exécution de ce rôle différente de ce qu'elle a pu être dans le cadre des étapes précédentes de l'évolution de l'économie mondiale.

Il faut aller plus loin dans notre compréhension de la nature de cet engagement que ce que nous proposons des concepts tels que celui de «dérégulation». Il devient en effet de plus en plus apparent que le rôle de l'Etat dans le processus de dérégulation implique la production de nouveaux types de régulations, de législations, de décisions des tribunaux¹⁶, bref, la production de toute une série de nouvelles «légalités». Cela apparaît également avec la prolifération d'agences de régulation spécialisées et souvent semi-autonomes, ainsi qu'avec les réseaux transnationaux spécialisés qu'ils forment et qui endossent des fonctions qui relevaient auparavant de la structure juridique nationale¹⁷. La condition de base demeure ici que l'Etat reste le garant des droits des capitaux mondiaux, c'est-à-dire de la protection des contrats et des droits propriétaires et, de manière plus générale, le vecteur par lequel sont légitimées les revendications¹⁸.

C'est en ce sens que l'Etat peut être perçu comme intégrant à son action le projet global de réduction de son propre rôle dans la régulation des trans-actions économiques, tout en prêtant à ce processus son efficacité opérationnelle et sa légitimité. L'Etat peut être perçu ici comme représentant une capacité administrative technique qui ne peut être répliquée par un quelconque autre arrangement institutionnel. Il s'agit en outre d'une capacité qui s'appuie sur une puissance militaire, même si cela n'est pas une option pour de nombreux pays, ainsi que, pour certains Etats, sur une puissance globale. Ce rôle des Etats est en passe de se privatiser dans une certaine mesure, ce que viennent refléter le rôle grandissant de l'arbitrage commercial international¹⁹, ainsi que les éléments-clefs du nouvel ordre institutionnel privatisé pour la gouvernance de l'économie mondiale²⁰.

Les éléments législatifs, les mesures exécutives, l'adhésion à de nouveaux critères techniques, etc. devront être produits par le biais des structures institutionnelles et politiques de chaque Etat. Même lorsque cela est imposé de l'extérieur, chaque Etat a un rôle spécifique à remplir en la matière. Le consensus

¹⁶ Cf. notamment Phillip CERNY, «Paradoxes de l'Etat compétitif : les dynamiques de la mondialisation politique», *Government and Opposition*, vol. XXXII, n° 2, 1997, pp. 251-274; Sol PICCIOTTO, *International Business Taxation : a Study in the Internationalization of Business Regulation*, Weidenfeld / Nicolson, 1992; Sol PICCIOTTO / Ruth MAYNE, *Regulating International Business : Beyond Liberalization*, Macmillan / OXFAM, 1999.

¹⁷ Par exemple, la politique de compétition, des aspects spécifiques de la collaboration internationale en matière de commerce, dans les réseaux entre membres du système judiciaire et, dans un domaine très différent, la nouvelle ouverture au sein des élites d'un nombre croissant de syndicats par rapport aux immigrés.

¹⁸ Cette garantie des droits des capitaux est intégrée au sein d'un certain type d'Etat, fait partie d'une certaine conception des droits des capitaux, d'un certain type de régime légal international; elle est ainsi incrustée au sein des Etats qui correspondent aux pays les plus développés et les plus puissants de la planète, dans les notions occidentales de contrat et de droits de propriété, ainsi que dans des nouveaux régimes légaux dont le but est de promouvoir la mondialisation économique, par exemple la volonté de faire adopter les droits intellectuels par les Etats.

¹⁹ Yves DEZALAY / Bryant GARTH, *Dealing in Virtue, International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, The University of Chicago Press, 1996.

²⁰ De manière générale, cf. Claire A. CUTLER / Virginia HAUFLE / Tony PORTER (dir.), *Private Authority in International Affairs*, SUNY Press, 1999.

émergent, d'ailleurs souvent imposé, au sein de la communauté des Etats autour de la nécessité de promouvoir la mondialisation, ne correspond pas simplement à une décision politique. Il implique que des tâches spécifiques soient accomplies par un grand nombre d'institutions étatiques distinctes au sein de chacun de ces pays²¹. Il est en outre clair que le rôle de l'Etat va varier de manière significative en fonction du pouvoir qu'il peut avoir à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Ce sont en fait certains Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui produisent le modèle de nombre de ces nouvelles «légalités», c'est-à-dire des éléments dérivés du droit commercial et des critères de gestion anglo-saxons et qui les imposent par-là aux autres Etats, en raison des interdépendances qui se situent au cœur de la phase actuelle de mondialisation. Cela crée et impose une série de contraintes spécifiques pour les autres Etats participants²².

Il y a dans cette dynamique une dialectique intéressante. Ces types de participation de l'Etat peuvent contribuer à renforcer les puissances capables de défier ou de déstabiliser ce qui a été historiquement construit sous forme de puissance étatique²³. Cela s'applique aux Etats-Unis, ainsi qu'à d'autres pays. Le gouvernement américain, en tant que puissance hégémonique de l'ère actuelle, a mené/forcé d'autres Etats à adopter ces obligations en faveur des capitaux mondiaux. Il contribue, ce faisant, à mondialiser les conditions qui réduisent certaines formes spécifiques de l'Etat dans de plus en plus de pays. Une des manières dont cela devient apparent tient au fait que, pendant que l'Etat continue de jouer un rôle capital, quoique maintenant non exclusif, dans la création d'une légalité autour de ces nouvelles formes d'activité économique, au moins une partie de cette création de légalité vient progressivement accroître la puissance de structures nouvellement émergentes, que cela concerne les marchés internationaux des capitaux, l'OMC ou bien le régime international des droits de l'homme.

* *
*

L'un des points fondamentaux de cette étude est celui d'une mondialisation incorporée au niveau des institutions et de l'échelle locale. Cela est significatif pour deux raisons.

La première est que cela vérifie empiriquement la proposition selon laquelle l'Etat est impliqué dans la mondialisation, plutôt qu'il ne lui est assujéti. Cette hypothèse entraîne à son tour l'idée de la dénationalisation de certaines fonctions et capacités spécifiques de l'Etat comme conséquence de cette participation.

La seconde repose sur l'idée que la variété des manières par lesquelles l'Etat est potentiellement impliqué pourrait être bien plus étendue que ce qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle pourrait ne pas se résumer, comme actuellement, à l'encouragement de la mondialisation économique. La participation de l'Etat pourrait comprendre toute une panoplie d'enjeux mondiaux, y compris le déficit démocratique existant au sein du système multilatéral qui régit la mondialisation. La participation de l'Etat est créatrice d'un environnement propice non seulement aux capitaux des entreprises privées au niveau mondial, mais également à tous ceux qui souhaiteraient les voir régis par des règles et critères plus stricts, et contraints de rendre de vrais comptes au public.

Toutefois, à l'inverse de la situation des capitaux des entreprises privées, les instruments et régimes légaux et administratifs adéquats qui permettraient aux citoyens de participer à la gouvernance mondiale par le biais des institutions de l'Etat n'existent pas. Les contreparties et ressources qui peuvent être mobilisées sont très différentes selon qu'il s'agit de citoyens cherchant à mondialiser leurs capacités de gouvernance, ou bien du capital international qui cherche à créer des régimes qui lui seraient propices et lui permettraient de se protéger²⁴.

²¹ En termes de recherche et de conceptualisation théorique, nous sommes ici en présence d'une terre vierge : il s'agirait d'analyser de quelle manière exactement la production prend place et se trouve légitimée dans le cadre de plusieurs pays. Cela signale la possibilité de variations transnationales, qui devraient alors être établies, mesurées, et interprétées.

²² Cette domination prend de multiples formes et n'affecte pas uniquement les pays les plus pauvres et les plus faibles. La France, par exemple, est l'un des premiers producteurs mondiaux pour les services d'information ainsi qu'en ingénierie industrielle et est également bien positionnée – sans que cela soit extra-ordinaire – en matière de finance et d'assurance. Toutefois, le pays se trouve de plus en plus désavantagé en ce qui concerne les services juridiques et de gestion, en raison du fait que ce sont les critères et modes de gestion anglo-saxons qui dominent les transactions internationales. Les entreprises anglo-américaines ayant des bureaux à Paris s'occupent des besoins légaux des entreprises, françaises ou étrangères, qui opèrent en dehors de la France. De la même manière, le droit anglo-américain domine de plus en plus l'arbitrage commercial international, une institution fondée sur des traditions de jurisprudence continentales, notamment françaises et suisses.

²³ Cf. Giovanni ARRIGHI, *The Long Twentieth Century, Money, Power, and the Origins of Ours Times*, Verso, 1994; Diana E. DAVIS (dir.), «Chaos and governance», *Political Power and Social Theory*, vol. XIII, 1999.

²⁴ Examinées du point de vue de l'institution citoyenne, ces questions ouvrent à un domaine de politique mondiale qui peut être différencié de la notion selon laquelle la participation de l'Etat à l'économie globale doit permettre aux citoyens d'un pays de participer à la gouvernance mondiale. Cependant, nous pouvons percevoir une résonance institutionnelle émergente entre les caractéristiques de l'Etat telles qu'ici évoquées et les caractéristiques de l'institution citoyenne émergente.