

**NI VRAIS POUVOIRS, NI CONTRE-POUVOIRS
EFFICACES: QUEL RÔLE POUR LES ÉTATS
DÉMOCRATIQUES DANS UN MONDE GLOBALISÉ?**

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. NI VRAIS POUVOIRS, NI CONTRE-POUVOIRS EFFICACES: QUEL RÔLE POUR LES ÉTATS DÉMOCRATIQUES DANS UN MONDE GLOBALISÉ?. Sedjari A. (dir.) GRET. Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la démocratie et des droits humains, L'Harmattan, p. 41-58, 2014. halshs-02512137

HAL Id: halshs-02512137

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02512137>

Submitted on 19 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NI VRAIS POUVOIRS, NI CONTRE-POUVOIRS EFFICACES: QUEL RÔLE POUR LES ÉTATS DÉMOCRATIQUES DANS UN MONDE GLOBALISÉ?

NEITHER TRUE POWERS, NOR EFFECTIVE COUNTERPOWERS: WHAT ROLE FOR DEMOCRATIC STATES IN A GLOBALIZED WORLD?

Michel Casteigts*

Publié dans Sedjari A. (dir.), 2014, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la démocratie et des droits humains*, Paris-Rabat, L'Harmattan, p. 41-58.

Abstract

Globalization deeply challenges the traditional role of states, not only economically and socially, but also politically. In addition, it is often accompanied by a rise in power of the sub-national public authorities.

The concomitance of these two changes narrows the traditional field of state sovereignty and deprives democratic governments with much of their power. In addition, States find it difficult to be effective counter-powers and to impose a minimum of rules of the game on the main players in the global world. Tax havens and the taxation of Internet giants, the control of financial flows and speculative practices, the preservation of personal data and privacy: in all these areas democracies struggle to preserve their values.

We must therefore rethink the role of States in a globalized world. In terms of the objectives of their action, this involves refocusing on the management of systemic risks linked to the emergence of what Ulrich Beck calls the “Weltrisikogesellschaft” (the global risk society). However, their methods of intervention must also be called into question: faced with globally coordinated economic actors, the framework of the nation-state is totally unsuitable and the articulation of public policies must be rethought at different levels.

Keywords

globalization, nation-state, democracy, transnational firms, regulation

Résumé

La globalisation remet profondément en cause le rôle traditionnel des États, sur les plans économique, social, mais également politique. Par ailleurs, elle s'accompagne souvent d'une montée en puissance des pouvoirs publics infra-nationaux.

La concomitance de ces deux évolutions restreint le champ traditionnel de la souveraineté de l'État et prive les gouvernements démocratiques d'une bonne part de leurs pouvoirs. Par ailleurs, les États peinent à être des contre-pouvoirs efficaces et à imposer un minimum de règles du jeu aux principaux acteurs du monde global. Les paradis fiscaux et la taxation des géants d'Internet, le contrôle des flux financiers et des pratiques spéculatives, la préservation des données personnelles

* Professeur des universités associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (CDRE – CREG) –
Courriel ; <michel.casteigts@wanadoo.fr> - Site : <<https://univ-pau.academia.edu/michelcasteigts>>

et de la vie privée : autant de domaines où les démocraties peinent à préserver leurs valeurs.

Il faut donc repenser le rôle des États dans un monde globalisé. Au niveau des objectifs de leur action, cela passe par un recentrage sur la gestion des risques systémiques liés à l'irruption de ce qu'Ulrich Beck appelle la « Weltrisikogesellschaft » (la société mondiale du risque). Mais leurs modalités d'intervention doivent aussi être remises en cause : face à des acteurs économiques coordonnés à l'échelle mondiale, le cadre de l'État-nation est totalement inadapté et il faut repenser l'articulation des politiques publiques aux différents niveaux.

Mots-clés

globalisation, État-nation, démocratie, firmes transnationales, régulation

INTRODUCTION

C'est une banalité de dire que le processus de globalisation remet profondément en cause le rôle traditionnellement dévolu aux États, non seulement sur les plans économique et social, mais aussi pour ce qui relève proprement du politique. La rupture est particulièrement nette si on se réfère à l'idéal-type de l'État-nation, c'est-à-dire à la superposition d'un dispositif politico-institutionnel et d'une communauté humaine partageant une histoire, des valeurs, des représentations collectives et une volonté de vivre ensemble¹. Dans cette occurrence, le problème se situe moins du côté des États, qui disposent d'une ingénierie juridique et de dispositifs décisionnels propres à faciliter leur adaptation au nouveau contexte, que du côté des nations, dont les repères socioculturels et identitaires sont profondément brouillés. Il en résulte que les États multinationaux sont plus à l'aise pour se confronter à ces mutations que les États-nations façonnés, comme la France, par une longue histoire.

Par ailleurs, la globalisation s'accompagne souvent d'une montée en puissance des pouvoirs publics infra-nationaux, notamment urbains, qui s'appuient sur des acteurs et mouvements sociaux locaux, devenus eux-mêmes parties prenantes au processus sans passer par l'intermédiation du niveau national. Saskia Sassen décrit ainsi le phénomène :

La globalisation économique a donc besoin d'être comprise dans ses localisations multiples plutôt qu'en termes de vastes processus macroéconomiques qui sont dominants dans la présentation courante... La ville est une manifestation stratégique de [ces] multiples localisations.²

Dans un certain nombre de cas, la puissance de ces « villes-globales », métropoles hypertrophiées, s'impose au pouvoir des gouvernements nationaux, notamment dans les pays en développement où les États sont généralement faibles.

Après avoir analysé les mécanismes et la portée de cette érosion du pouvoir des États, notamment des États démocratiques, il s'agira ici de montrer qu'ils n'en deviennent pas pour autant des contre-pouvoirs efficaces, avant de s'interroger sur leur place dans un monde globalisé.

L'ÉROSION DU POUVOIR DES ÉTATS DÉMOCRATIQUES

Cette concomitance des dynamiques de globalisation et du renforcement des niveaux infra-nationaux restreint sensiblement le champ traditionnel de la souveraineté de l'État et ampute les gouvernements démocratiques d'une bonne part de leurs pouvoirs.

Pour mesurer l'ampleur des évolutions, il est utile de se reporter à la définition de la souveraineté telle qu'elle a été formulée par Jean Bodin en 1576 dans *Les six livres de la République* :

La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République³ (...), c'est à dire la plus grande puissance de commander, [qui n'est] limitée ni en puissance ni en charge à un certain temps.⁴

¹ Cf. Habermas J., 1998, « Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie », in *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp ; trad. franç., *Après l'Etat-Nation. Une nouvelles constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

² Sassen S., 2007, *A Sociology of Globalization*, New York, W.W. Norton & Company; trad. franc. *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, 2009 ; p. 124-125.

³ Le terme de République, dérivé du latin *res publica*, est utilisé par Jean Bodin comme synonyme d'État. Il ne désigne pas une forme particulière de gouvernement.

⁴ Jean Bodin, 1576, *Les six livres de la République*, livre I, chapitre 8 ; réédition Paris, Fayard, 1986 ; p. 179.

On aura reconnu là le principe de base de l'absolutisme royal, le monarque concentrant dans ses mains tous les attributs de la souveraineté, comme en témoigne la fameuse phrase qu'aurait prononcée le roi Louis XIV devant le Parlement de Paris, le 13 avril 1655: « L'État, c'est moi. ».

Ce principe a trouvé une de ses expressions les plus abouties dans ce qu'on appelle la « conception westphalienne »⁵ de l'État. Le *Dictionnaire des relations internationales* précise que les traités de Westphalie ont fait de l'État la forme prédominante d'organisation politique des sociétés et ont donné naissance au système international moderne, autour de trois principes : la souveraineté externe (aucun État ne reconnaît d'autorité au-dessus de lui et tout État reconnaît tout autre État comme son égal) ; la souveraineté interne (tout État dispose de l'autorité exclusive sur son territoire et la population qui s'y trouve et aucun État ne s'immisce dans les affaires internes d'un autre État) ; l'équilibre des puissances (aucun État ne doit disposer des forces lui permettant de s'imposer à l'ensemble des autres États et tout État s'efforce à ce qu'aucun autre État ne parvienne à l'hégémonie). Il est évident que ce dispositif postule une indépendance absolue d'États souverains.⁶

La révolution française, et notamment ses théoriciens les plus radicaux, ont changé le souverain, en remplaçant le roi par la nation, considérée comme l'expression politique du peuple. Mais ils n'ont pas abandonné les principes de souveraineté, dont la traduction va cependant évoluer petit à petit, par diffusion des usages parlementaires britanniques. A la fin du 19e siècle, Louis Le Fur donne de la souveraineté une formulation plus compatible avec les pratiques démocratiques :

La souveraineté est la qualité de l'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser.⁷

Cette définition consacre l'avènement de l'État de droit, alors que dans les conceptions absolutiste ou révolutionnaire le souverain, roi ou nation, ayant tout pouvoir de produire les lois, n'était en aucune façon limité par « le principe supérieur du droit ».

Au regard de cette formulation, force est de reconnaître que nous sommes aujourd'hui dans une époque de souveraineté notablement limitée, car aucun élément de la définition ne s'applique pleinement : l'État est souvent obligé par d'autres volontés que la sienne ; le droit n'est plus un principe supérieur universel ; les buts collectifs ont perdu beaucoup de leur lisibilité et, partant, de leur légitimité. Si l'on s'en tient au cœur des compétences étatiques, ce que l'on appelle les pouvoirs régaliens, les restrictions de souveraineté liées aux évolutions internationales sont considérables.

Sur le plan militaire, les traités organisant la communauté internationale ont mis en place des dispositifs de médiation et d'arbitrage qui encadrent étroitement le recours à la force (p. ex. le Conseil de sécurité de l'ONU) ; lorsqu'il est fait usage des armes, c'est généralement sous mandat international et dans le cadre de systèmes d'alliances dotées de règles d'intervention qui leur sont propres et de commandements intégrés.

Dans le domaine monétaire, en 1972, la fin du système hérité des accords de Bretton-Woods et l'instauration des changes flottants ont transféré la détermination des taux de change des États aux marchés. L'autonomisation progressive des banques centrales par rapport aux gouvernements et la substitutions des taux du marché monétaire aux taux d'escompte ont privé les gouvernements nationaux de l'essentiel de leurs prérogatives en matière de financement de l'économie. La mise en place de l'Euro et le transfert à la Banque centrale européenne de la régulation de la création monétaire ont parachevé, pour les États concernés, la dé-nationalisation de la monnaie.

⁵ Cette expression désigne le système international né des traités de Westphalie, signés en 1648 dans les villes allemandes de Münster et Osnabrück, qui ont mis un terme à la guerre de 30 ans.

⁶ Se reporter à l'article « Système westphalien » de Dario Battistella, in Battistella D, F. Petiteville, M.-C. Smouts et P. Venesson, 2012, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz (3e éd.).

⁷ Louis Le Fur, 1896, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence Marchal et Billard, p. 443.

L'adoption de principes de gestion budgétaire, plus ou moins imposés par le FMI, la Banque mondiale ou l'OCDE a limité significativement les marges de manœuvre des États. Au sein de l'Union européenne, l'institution du Pacte de stabilité a conféré à l'échelon communautaire un droit de regard impératif sur la détermination des budgets nationaux. En matière fiscale, la mobilité internationale des capitaux et des activités favorise une fuite devant l'impôt, que l'existence de paradis fiscaux facilite. La pression de la concurrence entre pays pour la localisation de la production des richesses et les exigences de la compétitivité sur des marchés de plus en plus globalisés pèsent sur l'autonomie fiscale des États. Par ailleurs, en Europe, les impôts sur la consommation sont soumis à des règles communautaires contraignantes.

Alors qu'édicter les lois et les faire appliquer était au cœur de la conception traditionnelle de la souveraineté des États, la situation actuelle est caractérisée par un transfert massif de la production et du contrôle des normes à des instances supranationales ou privées. Ainsi, la Cour internationale de justice (CIJ) instituée en juin 1945 par la Charte des Nations Unies, est l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elle règle les différends juridiques entre les États (fonction contentieuse), et donne des avis sur des questions juridiques que lui soumettent les organes de l'ONU ou d'autres institutions (fonction consultative). Cependant, en aucun cas, elle ne peut trancher un différend entre des individus.

D'autre part, le Statut de Rome, traité adopté le 17 juillet 1998 par 120 pays et entré en vigueur le 1er juillet 2002 après ratification par 60 États, a créé une Cour pénale internationale (CPI) qui siège de façon permanente, contrairement aux tribunaux pénaux internationaux pour la Yougoslavie et le Rwanda dont la vocation est limitée. Contrairement à la CJJ, la CPI n'appartient pas au système des Nations Unies. Elle est complémentaire des juridictions pénales nationales et n'intervient pas si une procédure a été mise en œuvre, de bonne foi, au niveau national. Au-delà de ces juridictions internationales, d'autres formes de règlement institutionnel des litiges existent, notamment pour les litiges d'ordre économique, comme c'est le cas au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui dispose d'un « Organe de règlement des différends » créé à cet effet.

Mais c'est au niveau européen que les transferts de souveraineté en matière d'élaboration législative et de fonctionnement judiciaire sont les plus flagrants. Dans les domaines de compétence communautaire, les normes européennes, édictées sous forme de règlements directement applicables ou de directives appelées à être transposées dans les droits des États-membres, s'imposent aux législateurs nationaux. En France, les plus hautes juridictions (Conseil Constitutionnel, Cour de Cassation et Conseil d'État) ont réaffirmé ce principe. La même hiérarchie est reconnue en matière juridictionnelle, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'imposant aux juridictions nationales qui, en cas de doute, peuvent la saisir préalablement dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel⁸.

Sur un périmètre plus large que celui de l'Union Européenne, puisqu'il recouvre 46 États, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) veille au respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée en 1950. La Constitution française reconnaissant à ladite Convention, comme aux normes communautaires, une portée supra-législative, les arrêts de la CEDH s'impose non seulement aux juridictions mais également au droit français. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme ayant condamné en 2010 les modalités

⁸ Articles 256 et 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dit Traité de Lisbonne.

françaises de garde à vue⁹, une loi a été votée en 2011 pour mettre le droit français en conformité¹⁰.

Enfin, la multiplication de mécanismes privés d'élaboration des normes et de règlement des litiges constitue probablement la mutation la plus significative du régime de souveraineté des États car, contrairement aux dispositifs relevant d'organisations internationales, ils échappent à tout contrôle public. Il s'agit notamment des procédures d'arbitrage, dans le cadre de la Cour permanente d'arbitrage (CPA), du Centre international de règlement des différends relatifs à l'investissement (CIRDI) ou de dispositifs ad hoc¹¹. Saskia Sassen note à ce propos :

Une composante essentielle et de plus en plus importante du champ de forces plus vaste dans lequel fonctionnent aujourd'hui les États, est la prolifération de types spécialisés d'autorité privée. Sont incluses l'extension de systèmes plus anciens, tel que l'arbitrage commercial, à de nouveaux secteurs économiques, et de nouvelles formes d'autorité privée hautement spécialisées et orientées vers des secteurs économiques spécifiques... La prolifération de régimes autoréglementaires est particulièrement manifeste dans des secteurs dominés par un nombre limité de très grosses entreprises.¹²

Les quelques exemples ci-dessus sont loin d'être exhaustifs. Sur le seul territoire européen, il conviendrait d'y ajouter toute une série de mesures particulièrement emblématiques, qu'il s'agisse de la liberté de circulation et d'installation, de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'Union (dans l'espace Schengen) ou des procédures de coopération judiciaire ayant conduit à la création du mandat d'arrêt européen.

Les régimes autoritaires, moins entravés par le respect formel des règles de droit et plus à l'aise dans l'exercice sans complexe des rapports de forces, subissent le phénomène à un degré moindre, sans en être totalement exemptés. L'évolution sur longue période du contrôle gouvernemental sur l'accès à Internet en Chine, Russie ou Turquie constituera un bon champ de validation de ce constat. Même si la diffusion internationale des normes démocratiques soumet leur gouvernement à une incontestable pression, dans ces États les forces de rappel des tentations autoritaires sont souvent les plus fortes, comme l'illustre le devenir incertain des mouvements dits du printemps arabe.

A tout cela s'ajoutent les effets du renforcement des capacités d'initiative des acteurs infra-étatiques. Si cette configuration est familière aux États fédéraux, elle modifie sensiblement les rapports de forces dans les États unitaires. Quelles qu'en soient la dénomination et la portée réelle, la décentralisation est aujourd'hui une démarche qui s'étend à la quasi-totalité des États et qui s'articule de façon complexe au processus de globalisation¹³.

⁹ Dans l'arrêt *Medvedev c/ France* du 29 mars 2010, la CEDH a considéré que, le parquet n'étant pas une autorité judiciaire indépendante, il ne pouvait assurer le contrôle de la garde à vue. Dans l'arrêt *Brusco c/ France* du 14 octobre 2010, la CEDH a jugé que la procédure pénale française ne respectait pas le droit à garder le silence et le droit à l'assistance de l'avocat. La portée de ces arrêts en droit interne a été confirmée à la fois par le Conseil constitutionnel (Question prioritaire de constitutionnalité du 30 juillet 2010) et par la Cour de cassation (arrêts de la Chambre criminelle du 19 octobre 2010).

¹⁰ Loi n° 2011-392 du 15 avril 2011.

¹¹ Il est significatif que cette question soit une des principales pierres d'achoppement des négociations du traité de libre-échange transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne.

¹² Sassen S., 2006. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton (New Jersey) Princeton University Press, ; trad. franç. *Critique de l'Etat. Territoire, Autorité et Droits de l'époque médiévale à nos jours*, Paris, Demopolis – Le Monde Diplomatique, 2009 ; p. 196.

¹³ Cf. notamment, s'agissant de la situation chinoise, Breslin S., 1999, « Decentralisation, Globalisation and the "Creation" of Trans-National Economic Regions in the People's Republic of China », *Working Paper*, n° 38/99, University of Warwick (UK), Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) ; on peut se reporter également à un panorama très complet concernant le Mexique, Estrada Iguíniz M. et P. Labazée (dir.), 2007, *Globalización y localidad : espacios, actores, movilidades e identidades*, Mexico, Publicaciones de la Casa Chata, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología social (CIESAS) et Institut de recherche pour le développement.

LES LIMITES DE LEUR EFFICACITE COMME CONTRE-POUVOIRS

Cette perte du pouvoir d'action des États démocratiques dans leurs domaines traditionnels de compétence ne s'accompagne pas d'un renforcement spontané de leur capacité à contrebalancer, dans le cadre de fonctions de régulation, la puissance des nouveaux acteurs dominants. Ils peinent à être des contre-pouvoirs efficaces et à imposer un minimum de règles du jeu aux entreprises qui contrôlent les marchés globalisés. Ainsi, dans les rapports de forces qui se manifestent sur le terrain économique, les démocraties se heurtent à des difficultés considérables pour préserver les valeurs dont elles sont garantes face aux intérêts des géants de la nouvelle économie, qu'il s'agisse des grandes groupes financiers multinationaux ou des gigantesques monopoles de l'économie numérique. Les conflits potentiels sont d'autant plus nombreux que l'économie globalisée ne dispose d'aucun privilège d'extra-territorialité. Ses activités sont toujours géographiquement situées, et situées notamment sur un territoire national. Entre les logiques propres de l'économie globalisée et les forces de rappel nationales, les systèmes de tension sont multiples et les dispositifs de régulation notoirement insuffisants.

Quelques exemples empruntés à l'actualité permettent d'illustrer le propos et d'en mesurer les enjeux. Ainsi, depuis des années et de façon récurrente, les États membres du G7 comme du G20 font de la lutte contre l'évasion fiscale une de leurs priorités. Pour coordonner les actions dans ce domaine, l'OCDE a créé un Centre de politique et d'administration fiscales, destiné notamment à combattre « l'érosion fiscale », concept englobant à la fois les stratégies d'évasion fiscale et les méthodes excessives d'optimisation. Cela concerne prioritairement la lutte contre les paradis fiscaux et l'extrême difficulté à imposer les revenus des activités Internet, faute de pouvoir les localiser avec précision. La situation est ainsi caractérisée sur le site de l'OCDE :

Un nombre croissant d'entreprises américaines implantées à l'étranger a récemment eu recours à des montages artificiels établis entre société mère et filiale, concernant la tarification des prestations intragroupe, la cession des droits de licence de brevet, le transfert de la rémunération des administrateurs, [...] pour diminuer drastiquement, voire supprimer leur charge fiscale, dans leur pays d'origine comme à l'étranger.

Ces paroles ne constituent pas un commentaire de la situation de 2014. Elles ont été prononcées par le Président Kennedy en 1961¹⁴. Leur actualité, plus de cinquante ans après, montre l'impuissance des États à juguler le phénomène, auquel les particularités de l'économie numérique a conféré une dimension sensiblement accrue.

D'autre part, bien que la crise financière de 2008 ait été essentiellement déclenchée par le comportement irresponsable de la plupart des grands groupes financiers mondialisés, ce sont les États et leurs contribuables qui en ont supporté le coût, pour éviter une banqueroute généralisée. Depuis cette date, ces mêmes États s'efforcent vainement de réguler les pratiques spéculatives qui ont conduit à ladite crise. Alors qu'on estime qu'en 2007 le volume annuel des transactions financières représentait plus de 60 fois le PIB mondial, ce qui en souligne le caractère hautement spéculatif, le ratio serait aujourd'hui compris entre 80 et 100. Bien que la proposition en ait été reprise par le Fonds monétaire international, il n'existe encore aucun consensus pour la généralisation d'une taxe sur les transactions financières (de type taxe Tobin¹⁵), qui apparaît comme le seul moyen de contraindre le secteur financier à contribuer au développement de l'économie réelle (autrement qu'en prélevant des intérêts sur des prêts) et de compenser la sous-imposition dont il bénéficie dans la quasi-totalité des pays. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter de la

¹⁴ Cf. www.oecd.org/fr/ctp/lutter-contre-erosion-fiscale.htm ; site consulté le 25 juin 2014.

¹⁵ En 1972, l'économiste américain James Tobin, prix Nobel d'économie en 1981, a proposé une taxation des transactions monétaires internationales afin de limiter la volatilité des taux de change.

nouvelle sévérité avec laquelle la justice des États-Unis sanctionne les dérives de certains groupes financiers qui ont vécu jusque là dans un sentiment de totale impunité (HSBC, Crédit Suisse, JP Morgan, BNP Paribas, Bank of America etc.).

Mais c'est probablement dans le domaine de la protection des données personnelles et de la vie privée que les enjeux sont les plus nouveaux et les rapports de forces les plus incertains. La Déclaration universelle des droits de l'Homme fait de protection de la vie privée un droit fondamental. Elle est, dans un État démocratique, une condition d'exercice de bien d'autres droits essentiels, comme le droit à la vie de famille, la liberté de pensée, de conscience ou d'expression, et l'ensemble des libertés collectives. Mais de nombreux acteurs politiques ou économiques ont aujourd'hui intérêt à ce que la protection de ce droit fondamental soit réduite, pour renforcer le contrôle politique des citoyens ou pour valoriser financièrement les informations les concernant. Le développement massif de l'économie numérique a créé, en la matière, de nouvelles vulnérabilités et des pratiques non régulées, qui s'apparentent à de véritables zones de non-droit.

A l'occasion d'une audition devant la *Federal Trade Commission*, le 20 novembre 2013, Vinton Gray Cerf, un des pères d'Internet et idéologue en chef de Google, considérait la vie privée comme une « anomalie » qu'il sera « de plus en plus difficile de garantir » pour une entreprise comme Google. L'arrogance du propos, largement médiatisé, a probablement contribué au sursaut de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) qui, contrairement aux conclusions de son avocat général¹⁶ et malgré une très vive opposition des grandes entreprises de l'économie numérique, a jugé que « l'exploitant d'un moteur de recherche sur Internet est responsable du traitement qu'il effectue des données à caractère personnel qui apparaissent sur des pages web publiées par des tiers » (arrêt du 13 mai 2014). Dès lors, les personnes concernées peuvent, sous certaines conditions, obtenir la suppression de liens renvoyant à des pages contenant des informations susceptibles de leur porter indûment préjudice. Cette décision a eu un effet immédiat : entre le 30 mai 2014, date à laquelle Google a mis en œuvre le « droit à l'oubli » consacré par la CJUE, et le début du mois de juillet, plus de 70 000 demandes de retrait de liens ont été formulées. La CJUE a ainsi opportunément rappelé ainsi que la distinction entre espace public et sphère privée était une des conquêtes les plus importantes de la démocratie libérale depuis l'époque des lumières et que le respect de la vie privée n'était pas une anomalie, mais bien un droit fondamental qu'il fallait préserver. Il convient cependant de souligner que ce n'est pas au niveau d'un État¹⁷ que s'est ainsi exercée de façon efficace cette fonction de contre-pouvoir mais au niveau communautaire, la CJUE ayant relayé une saisine de l'agence espagnole de protection des données personnelles et des autorités judiciaires espagnoles.

Ces quelques exemples montrent qu'il faut se garder de tout manichéisme naïf. Le bien n'est pas d'un côté et le mal de l'autre. La globalisation n'est pas davantage un paradis de liberté succédant à des enfers étatiques, que les États ne sont des remparts protecteurs contre des démons mondialisateurs. Mais les mutations en cours impliquent un réajustement global du rôle de chacune des grandes catégories d'acteurs et une reconfiguration profonde du politique, comme l'indique Saskia Sassen :

Durant presque toute l'histoire occidentale, [...] la nationalisation du territoire et de l'allégeance a donné lieu à une intégration du territoire géographique dans un système institutionnel complexe : le territoire est devenu territorialité de l'État, et l'identité, citoyenneté fondée sur la nation.

¹⁶ Dans ces conclusions, en date du 25 juin 2013, l'avocat général Niijo Jääskinen estimait qu'en tant que moteur de recherche Google n'avait pas de responsabilité éditoriale sur le contenu de ses résultats et qu'il n'était pas tenu de supprimer des informations, au seul motif qu'elles seraient préjudiciables à telle ou telle personne. Il considérait que la directive européenne sur la protection des données personnelles n'établissait pas de « droit à l'oubli » et que ce droit ne pouvait être invoqué à l'encontre d'un moteur de recherche.

¹⁷ L'État espagnol dans le cas d'espèce.

Certaines des dynamiques aujourd'hui à l'œuvre sont en train de déstabiliser ces arrangements particuliers et de faire ressortir leur particularité historique, sans nécessairement les rendre caducs mais en montrant que d'autres solutions sont possibles. Au nombre de ces dynamiques figurent la mondialisation et les réseaux électroniques en tant que processus matériels et imaginaires. A maints égards, ces deux phénomènes modifient les relations formelles et informelles qui se nouent entre l'État et le citoyen ainsi que celles qui existent entre l'appareil politique formalisé et des types de politique informels, à la fois anciens et nouveaux [...]. *Par leurs effets déstabilisateurs, la mondialisation et les réseaux électroniques sont en train de produire des ouvertures opérationnelles et discursives pour l'émergence de nouveaux types de sujets politiques et de nouveaux espaces politiques.*¹⁸

REPENSER LE ROLE DES ETATS DANS UN MONDE GLOBALISE

Cet impératif - repenser le rôle des États dans un monde globalisé – implique à la fois que soient redéfinis les objectifs et le contenu de leur action mais aussi que soient profondément revues leurs modalités d'intervention. Or cette dimension opérationnelle constitue un puissant frein à la remise à plat des finalités, car aujourd'hui ce sont très largement les instruments d'action dont disposent les gouvernements, aussi obsolètes et archaïques soient-ils, qui conditionnent les objectifs qu'ils assignent aux politiques publiques. Renverser cette logique est indispensable, mais il ne faut pas se dissimuler que ce sera une rude tâche.

Pour ce qui est de l'évolution de la vocation des États et de leurs missions, le principal enjeu semble la prise en compte des risques systémiques liés à l'irruption de ce que le sociologue Ulrich Beck a appelé en 2007 la « Weltrisikogesellschaft » (la société du risque global)¹⁹. Cette notion articule la problématique de la globalisation et celle de la « société du risque ». Dans *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, livre écrit en 1986 à la veille de Tchernobyl et publié au lendemain de la catastrophe, Beck avait noté un basculement dans la rationalité de la société. La maîtrise de l'exposition au risque tend à remplacer, comme problématique structurant les dynamiques sociétales, la question de la répartition des richesses, caractéristique des sociétés industrielles :

Dans la modernité avancée, la production sociale de *richesses* est systématiquement corrélée à la production sociale de *risques*. En conséquence, les problèmes de répartition propres à la société de pénurie et les conflits qui y étaient liés y sont recouverts par les problèmes et les conflits générés par la production, la définition et la répartition des risques induits par la science et la technique.²⁰

Dans ce contexte, la logique des choix collectifs, l'ordre des priorités, les modes de décision et les critères d'évaluation des politiques sont totalement bouleversés :

De nombreuses décisions touchant aux risques majeurs ne résultent pas d'un choix entre une solution sûre et une solution risquée, mais entre des solutions également dangereuses, et souvent entre des solutions dont les risques sont qualitativement trop différents pour être aisément comparés. Or les formes actuelles du discours public et scientifique ne sont pas à la hauteur de telles considérations. Les gouvernements adoptent en la matière une stratégie de simplification délibérée. Ils présentent chaque décision particulière comme un choix entre une solution sûre et

¹⁸ Sassen S., 2006 [2009], *op. cit.*, p. 117 ; le passage en italique est souligné par S. Sassen.

¹⁹ Beck U., 2007, *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp. La traduction de l'expression pose problème: dans des articles publiés en français sous son contrôle, U. Beck en a validé au moins trois versions différentes (société mondiale du risque; société du risque globalisé; société du risque global); c'est la plus récente qui a été retenue ici (article du Monde du 23.10.2008).

²⁰ Beck U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp; trad. franç. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier Flammarion, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003, p. 35.

une solution risquée.²¹

Cependant, la gestion des risques systémiques est un domaine où l'intervention des États est à la fois légitime, car ils sont seuls à pouvoir le faire, et attendue par l'opinion publique. Mais elle exige simultanément de ces États un changement radical de posture :

Il y a une grande différence entre les risques contrôlables et les dangers incontrôlables. Le monde des dangers incontrôlables est le monde des catastrophes naturelles. En ce sens, le passage de la peur paralysante des dangers au calcul des risques est une composante essentielle de l'épopée des Temps modernes. En Europe, cette marche triomphale culmine dans le développement et l'organisation de l'Etat de sûreté et de l'Etat providence, qui fonde sa légitimité sur sa capacité à protéger ses citoyens contre les dangers de toutes sortes. Cela implique de rendre calculables et contrôlables tous les dangers, et par là-même de faire s'évanouir le danger en le transformant en risque. Dans la société mondiale du risque, cette distinction s'effondre. Nous entrons dans un monde de risques incontrôlables.²²

Comme le rappelle ici Beck, les États sont traditionnellement garants de la fiabilité des mécanismes collectifs permettant de transformer ces dangers incontrôlables en risques contrôlables, qu'il s'agisse de dispositifs de prévention, d'intervention ou d'assurance. Ils sont donc concernés au premier chef par le développement de ces « risques incontrôlables », qui remet fondamentalement en cause une de leurs principales vocations. Face à cette nouvelle donne, ils sont d'autant plus démunis que leur arsenal normatif et leurs dispositifs opérationnels ont été essentiellement configurés dans le contexte de la société industrielle et dans la logique de la régulation de la production et de la distribution des richesses. C'est donc d'un même mouvement que leurs missions et leurs modes d'intervention doivent être remis en cause.

Dans cette perspective, une des premières questions à régler est celle d'un changement d'échelle de certaines politiques publiques. Face à des acteurs économiques coordonnés au niveau mondial, le cadre de l'État-nation est totalement inadapté, comme le constatait amèrement l'ancien premier ministre espagnol Jose Luis Zapatero : « L'économie est mondialisée alors que les gouvernements sont locaux »²³. Il faut donc repenser les modes d'articulation des politiques publiques entre le cadre national, support des procédures démocratiques, et l'intégration internationale et trans-nationale, condition d'efficacité, sans faire l'impasse sur le niveau infra-national, où se jouent aussi les dynamiques de globalisation. Bien qu'elle soit indispensable, cette coordination politique élargie à échelles multiples ne va pas de soi, le principal obstacle étant la référence nostalgique des États à leur souveraineté passée. La conscience que chacun a de ses intérêts nationaux, les repères culturels hérités de l'histoire et, plus largement, les représentations collectives qui sous-tendent leur légitimité, tout cela porte encore l'empreinte de la société industrielle. Ce sont autant d'obstacles qu'il faut vaincre pour que s'imposent les solidarités internationales et territoriales qu'exige la société du risque global. Les négociations mondiales sur le changement climatique sont un bon exemple de ces forces de résistance.

Mais, à la fois en deçà et au delà de cet enjeu de mise en cohérence des stratégies institutionnelles, le véritable défi est dans une transformation radicale des conditions de production, de diffusion et d'usage du savoir. En deçà, car le dépassement des approches purement nationales des politiques publiques nécessite qu'un certain nombre de préalables culturels et idéologiques soient remplis, ce qui implique de profondes mutations des référentiels cognitifs. Au delà, car la

²¹ Beck U., 2008, « Le danger nucléaire escamoté », *Journal Le Monde*, 06.08.2008.

²² Beck U., 2001, « La dynamique politique de la société mondiale du risque », Conférence Iddri et le Medd, *Idées pour le débat*, n°01/2001, p.6; en ligne : <http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/La-dynamique-politique-de-la-societe-mondiale-du-risque>

²³ Entretien avec Médiapart, le 04.01.2014.

coordination des stratégies des États n'a de sens sur le long terme que si elle conduit à un minimum de valeurs et de représentations mondialement partagées. Ces nouveaux modes de production du savoir à l'échelle internationale devront notamment s'appuyer sur des dynamiques interculturelles et interdisciplinaires. Ces questions ont été largement explorées par Michael Gibbons, Helga Nowotny, et Peter Scott, qui ont montré comment la transformation simultanée du monde social et de l'univers scientifique crée de nouveaux types de demande collective de connaissances corrélées à de nouveaux modes de production du savoir²⁴. Dans ce contexte la problématique de la gouvernance sociale des processus à l'œuvre prend une place déterminante, qu'il s'agisse de l'organisation des dispositifs scientifiques, de la nature des connaissances à produire ou de la régulation de leurs usages. A côté des dispositifs disciplinaires et académiques traditionnels émerge un nouveau système de production et de distribution du savoir, impliquant fortement la société civile et rendant plus poreuse la frontière entre producteurs et consommateurs de connaissance²⁵. Dans ce jeu, les États ont un rôle essentiel à tenir car ils sont les seuls à même d' « ouvrir la porte des laboratoires », de mettre en place les lieux de confrontation entre scientifiques et société civile et, en dernière instance, de remplir les fonctions de régulateur et d'arbitre.

Cette redéfinition du rôle des États, réarticulation des échelles d'action publique comme mutation des fonctions cognitives, n'ira pas sans de substantielles redistribution de compétences, où les dynamiques du partenariat devront supplanter la logique de la souveraineté. Mais elle passera aussi par de profonds remaniements des systèmes d'acteurs et par un redéploiement (fait de remises en cause comme de réhabilitations) de l'intervention des collectivités publiques dans le pilotage de l'action collective. Les processus en cours sont irréversibles et la nostalgie de la souveraineté « à l'ancienne » est stérile. De ce point de vue, le comportement archaïque et tribal des partis politiques et de leurs élus est parfaitement contre-productif, car il freine la prise en compte des exigences du monde nouveau par des systèmes démocratiques dépassés. La farce qu'ont jouée aux États-Unis, des mois durant, parlementaires républicains et démocrates sur le budget fédéral ; la perte de sang-froid d'Angela Merkel après la catastrophe de Fukushima, dont la vulnérabilité accrue de l'Europe au chantage énergétique de la Russie est aujourd'hui une conséquence directe ; l'aveuglement collectif de bon nombre de nations, à commencer par les plus développées d'entre elles, sur le réchauffement climatique ; l'hypocrisie qui entoure le commerce mondial des armes ; les doubles, triples ou quadruples langages sur le respect des droits de l'homme : autant de manifestations de l'épuisement d'un modèle démocratique et d'une classe politique à bout de souffle. Dans ces conditions, la catastrophe semble inévitable. Sauf si...

Sauf si la société reprend le dessus. Ce qui implique prioritairement de redéfinir le politique en dehors des catégories de pouvoir et de contre-pouvoir.

En guise de conclusion

PENSER LE POLITIQUE EN DEHORS DU POUVOIR ?

L'impression qui se dégage des constats précédents - et qui est largement partagée par l'opinion, les observateurs et le personnel politique lui-même - est celle d'une irréversible obsolescence de l'État dans sa forme traditionnelle et, plus généralement, d'une impuissance

²⁴ Cf. Gibbons M. et al., 1994, *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in the Contemporary Societies*, London, Sage; Nowotny H., P. Scott et M. Gibbons, 2001, *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press ; trad. franç. *Repenser la science. Savoir et société à l'ère de l'incertitude*, Paris, Belin, 2003.

²⁵ Cf. Callon M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

structurelle de l'action publique. Cela résulte très largement d'une illusion d'optique, entretenue par certains courants de pensée qui, prônant un désengagement généralisé de l'État, trouvent tout intérêt à théoriser son impuissance. Mais la crise dont les principales composantes ont été rappelées plus haut n'est pas une crise de l'État ou du politique en général : c'est la crise d'une certaine conception du politique et de l'État, celle qui - héritée d'Aristote, reprise par le droit romain, présente par intermittence au moyen-âge et théorisée à la renaissance par Nicolas Machiavel puis Jean Bodin - assimile politique et pouvoir.

C'est parce que le politique est pensé en termes de pouvoir que l'État est pensé en termes de souveraineté et que l'ère actuelle des souverainetés limitées est vécue comme un prélude à la fin des États. Mais prenons nos distances avec la tradition juridique héritée de Rome et situons nous dans une perspective anthropologique plus large : nous verrons alors que ce n'est pas le pouvoir qui produit le politique, mais que c'est le politique qui produit le pouvoir. De cela un indice parmi bien d'autres, l'existence de nombreuses sociétés où le but ultime de l'activité politique est d'exorciser le pouvoir, de le tenir à distance de la vie de la société, comme l'ont montré les travaux de Pierre Clastres sur les sociétés indiennes d'Amérique

Quand, dans la société primitive, l'économique se laisse repérer comme champ autonome et défini, quand l'activité de production devient travail aliéné, comptabilisé et imposé par ceux qui vont jouir des fruits de ce travail, c'est que la société n'est plus primitive, c'est qu'elle est devenue une société divisée en dominants et dominés, en maîtres et sujets, c'est qu'elle a cessé d'exorciser ce qui est destiné à la tuer : le pouvoir et le respect du pouvoir²⁶.

Est-ce à dire que ces sociétés primitives sont a-politiques ? Non, car « toutes les sociétés, archaïques ou non, sont politiques, même si le politique se dit en de multiples sens, même si ce sens n'est pas immédiatement déchiffrable et si on a à dénouer l'énigme d'un pouvoir impuissant » :

Même dans les sociétés où l'institution politique est absente (par exemple, où il n'existe pas de chefs), *même là* le politique est présent, même là se pose la question du pouvoir : non au sens trompeur qui inciterait à vouloir rendre compte d'une absence impossible, mais au contraire au sens où, mystérieusement peut-être, *quelque chose existe dans l'absence*²⁷.

On pourrait discuter longuement pour savoir s'il s'agit là de « politique sans pouvoir » ou de « pouvoir sans coercition » (ce qui est *in fine* la thèse de Pierre Clastres). Ce n'est pas ici le lieu d'en débattre. Mais la question présente l'intérêt de souligner qu'en arrière plan du rapport de l'État au pouvoir, il y a l'exercice de la coercition, que dans un texte célèbre Max Weber formulait ainsi :

Depuis toujours les groupements politiques les plus divers - à commencer par la parentèle - ont tous tenu la violence physique pour le moyen normal du pouvoir. Par contre il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé - la notion de territoire étant une de ses caractéristiques -, revendique avec succès pour son propre compte *le monopole de la violence physique légitime*²⁸.

Or, plus encore que le pouvoir politique *lato sensu*, comme magistère d'influence, ce sont les bases et les modalités du pouvoir de coercition, de ce monopole de la violence physique légitime, qui sont aujourd'hui remises en cause. Et cela conduit à réactualiser aux sociétés contemporaines l'interrogation de Pierre Clastres : comment penser aujourd'hui le politique en dehors du pouvoir ou, à défaut, comment penser un pouvoir politique sans coercition ?

Un retour aux sources antiques permet d'esquisser quelques éléments de réponse. Pour en rester à la tradition occidentale (le confucianisme nous procurerait bien d'autres pistes de réflexion), l'identification du politique et du pouvoir trouve son origine dans *La Politique* d'Aristote, et

²⁶ Clastres P., 1974, *La société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit, p.169.

²⁷ Ibid., p. 20-21.

²⁸ Weber M., 1919, « Politik als Beruf », conférence donnée à l'Université de Munich, 1re éd. *Gesammelte Politische Schriften*, München, Drei Masken Verlag, 1921; trad. franç. « Le métier et la vocation d'homme politique », in *Le savant et le politique*, Paris, Plon ; édition citée : collection 10-18, 1971, p. 101-102.

notamment dans le chapitre 6 du livre III. Mais Aristote ne s'en tient pas là. Reprenant la leçon de Platon, qui fondait sur le savoir le vrai principe du gouvernement²⁹, il précise :

Mais que l'homme soit un animal politique à un plus haut degré qu'une abeille quelconque ou tout autre animal vivant à l'état grégaire, cela est évident. La nature, en effet, selon nous, ne fait rien en vain ; et l'homme, seul de tous les animaux, possède la parole... Le discours sert à exprimer l'utile et le nuisible, et, par la suite aussi, le juste et l'injuste : car c'est le caractère propre à l'homme par rapport aux autres animaux, d'être le seul à avoir le sentiment du bien et du mal, du juste et de l'injuste, et des autres notions morales, et c'est la communauté de ces sentiments qui engendre famille et cité³⁰.

En amont de l'exercice de l'autorité et de l'organisation des pouvoirs, le politique est donc fondamentalement une instance de production du sens de la vie collective. Et, dans un État démocratique, le pouvoir lui-même n'est accepté que dans la mesure où il s'inscrit dans des représentations considérées socialement comme légitimes. Dans ce jeu complexe de signifiants et de signifiés, le pouvoir n'est plus un dispositif instituant mais une figure instituée.

Cela ouvre aux États un champ d'action considérable, dès lors qu'ils acceptent de se projeter au delà des technologies économiques et des ingénieries administratives, pour investir le champ, aujourd'hui en jachère, de la production des significations sociales. Évidemment pas pour fabriquer on ne sait quelle vérité officielle (car le remède serait pire que le mal), mais pour contribuer à une compréhension partagée du monde et de la société, dans leurs incessantes métamorphoses. Ils répondraient ainsi à « l'impératif d'interpréter » souligné par Pierre Legendre³¹. De cette herméneutique sociétale, dont le manque est aujourd'hui manifeste, il appartiendrait à l'État de garantir la légitimité et d'assurer la clôture, car lui seul dispose (encore) des instruments symboliques pour le faire.

²⁹ Cf. Platon, *Le Politique*, 292a à 294e, Paris, Gallimard, La Pléiade, p. 396-400 (éd. 1964).

³⁰ Aristote, *La Politique*, Paris, Librairie Philosophique Vrin, p. 29 (éd. 1970).

³¹ Legendre P., 2010, « L'impératif d'interpréter », in *Le Point fixe*, Paris, Fayard, Mille et une nuits, p.99-122.