



LA CRISE DE L'ETAT FACE A LA MONDIALISATION

Mémoire de géopolitique

du Chef de Bataillon Hervé GOMART

dans le cadre du séminaire « La mondialisation :
dimensions

politique, économique et sociale »

**Directeur : Professeur Jean-
Louis SCARINGELLA**

Avril 2001

LA CRISE DE L'ETAT FACE A LA MONDIALISATION

Sommaire

Partie I

Les conséquences de la mondialisation sur le rôle de l'Etat

L'Etat n'est plus maître de son espace

L'Etat n'est plus maître de sa monnaie

Désacralisation de l'Etat-nation

Partie II

Les réactions de l'Etat et sa reformulation

La promotion de l'intelligence économique

La promotion de l'intelligence sociale

La promotion de l'intelligence politique

Tables des matières

Introduction	1
Partie I : Les conséquences de la mondialisation sur le rôle de l'Etat	3
I.1 L'Etat n'est plus maître de son espace	4
I.11 Le problème de la sécurité intérieure	4
I.12 L'abdication de l'Etat dans le domaine de la défense	6
I.13 Un monde sans rivage	7
I.2 L'Etat n'est plus maître de sa monnaie	8
I.21 L'Etat et ses finances intérieures	9
I.22 Conséquences de la mise en place de l'Euro	9
I.3 La désacralisation de l'Etat-nation	10
I.31 L'éviction du droit public	11
I.32 La question des règles de droit	11
I.33 L'Etat et son droit	12
I.34 L'Etat ne peut plus construire sa nation	12
I.35 La légitimité de l'Etat	13
Partie II : Les réactions de l'Etat et sa reformulation	15
II.1 La promotion de l'intelligence économique	15
II.11 L'Etat et les entreprises doivent s'organiser	16
II.12 L'Etat doit développer sa capacité à mobiliser les compétences économiques	17
II.2 La promotion de l'intelligence sociale	17
II.21 La solidarité sociale	18
II.22 La solidarité territoriale	19
II.23 La cohésion nationale	21
II.24 Une capacité à l'ouverture et à l'intégration	21
II.3 La promotion de l'intelligence politique	22
II.31 La réhabilitation de la prospective	22
II.32 La capacité d'influence et de négociation	22
Conclusion	24

Introduction

Aujourd'hui, les peuples de la terre ont un présent commun. La mondialisation des échanges, la disparition des blocs antagonistes, l'irruption de l'image- qui permet de vivre en direct des événements en tous points du globe- donnent à chacun le sentiment de vivre dans un monde sans frontière.

Le contexte international a ainsi favorisé l'émergence de nouveaux acteurs que l'on pourrait qualifier de « transfrontières » ou de « transnationaux » : multinationales, médias, ONG,.... Il se caractérise aussi par une multiplication des Etats-nations et, simultanément, par une volonté de regroupement des Etats en blocs régionaux.

Dans ce contexte, où l'érosion de l'autorité de l'Etat est déjà entamée par des forces centrifuges et par l'action des agents transnationaux, faire l'Europe, est-ce accélérer la perte de souveraineté de l'Etat ? Est-ce mettre en cause la légitimité de l'Etat vis-à-vis de la nation qu'il représente et, à terme, est-ce la fin des Etats-nations ?

Elie COHEN¹ s'interroge sur la thèse selon laquelle : « le monde est un village, pur lieu d'échanges traversé par des flux d'hommes, de marchandises, d'informations, de signes monétaires. Un monde sur lequel s'opèrent des acteurs insaisissables : les firmes-réseaux. Les symboles du pouvoir ancien existent, certes, mais nul n'y prête attention. Cette image d'une économie-flux, affranchie des ancrages nationaux et de l'autorité de politique, est aujourd'hui quotidiennement présentée dans les écrits savants et profanes. Elle nourrit, notamment en France, un discours craintif sur la perte de souveraineté, l'anarchie des marchés et les ouragans spéculatifs ».

¹COHEN Elie, *La tentation hexagonale*, Fayard, 1996

La mondialisation qui consacre l'apparition d'un espace économique et financier mondial, recouvre trois série de phénomènes :

l'élargissement de l'espace d'échanges par l'irruption dans le commerce mondial de nouveaux acteurs, la stratégie de globalisation des firmes multinationales et le repli progressif des Etats vers des politiques de compétitivité, moins directives et plus incitatives, enfin l'approfondissement des échanges rendu possible par la déréglementation, l'accélération de ceux-ci grâce notamment au commerce électronique, et l'intégration des services dans le commerce mondial.

Dans sa forme contemporaine, l'Etat se fonde sur un territoire aux limites relativement fixes ; il a la charge de la population habitant ce territoire ; enfin il est souverain, n'étant en principe soumis à aucune autorité supérieure, et étant reconnu comme tel par les autres Etats. La colonisation de la terre par les puissances européennes puis la décolonisation ont entraîné une diffusion universelle de ce modèle universel. L'impératif d'auto-suffisance économique ou de la construction d'un espace économique intégré a joué un rôle fondamental dans la constitution de ces Etats. Leur souveraineté a été directement liée à une forme d'auto-suffisance industrielle et technique. Ils ont développé des politiques économiques nationales destinées à renforcer leur puissance et leur cohésion (mercantilisme, protectionnisme, usage parfois de la force). Dès lors les structures publiques ont pris un poids important dans les économies nationales et se posent comme garantes de la préservation du bien-être social.

Ainsi, la mondialisation n'est pas sans conséquences. L'Etat n'est désormais plus maître ni de son espace, ni de sa monnaie ; l'Etat-nation se retrouve désacralisé. Pour les partisans les plus résolus de cette première, elle contribue non seulement à la prospérité des peuples mais aussi à l'avènement d'un monde débarrassé des nationalismes économiques. Par conséquent, elle conduit à une reformulation du rôle de l'Etat : un rôle plus modeste, recentré sur ses véritables domaines de compétence.

Partie I

Les conséquences de la mondialisation sur le rôle de l'Etat

Aujourd'hui, l'autonomie d'action et de décision des Etats est mise à mal par l'internationalisation des échanges : flux migratoires, économiques, financiers, culturels, voire mafieux. L'Etat ne peut plus être omnipotent et contrôler tous les secteurs de la vie publique. Ainsi, les politiques publiques ne parviennent pas ou mal à contrôler les flux migratoires. De même, l'instantanéité de l'information retire aux gouvernements, dans leur conduite de la politique extérieure tout temps d'avance : l'opinion publique peut alors influencer directement sur la politique du pays. En Bosnie, l'explosion du marché de Markalé en 1993 et sa répercussion sur les opinions publiques française ou américaine a été à l'origine d'un durcissement des alliés face aux Bosno-serbes et à la Serbie.

La mondialisation a ainsi abouti à la naissance d'acteurs « transfrontières » dont les intérêts particuliers excluent la prise en compte de l'intérêt d'un Etat. Elle se manifeste par le poids que prennent des multinationales dans le développement d'un pays, par l'influence que peuvent acquérir des ONG ou des médias sur les gouvernements. Même si l'Etat n'est pas sans moyens d'incitation sur une multinationale, la décision d'ouvrir ou de fermer une entreprise dans une région française peut être contraire à la volonté politique du pays, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Les ONG constituent un autre aspect de la transnationalité : transferts de fonds privés pour des œuvres caritatives, soins médicaux ou encore actions juridiques échappent à l'autorité des Etats et complètent son action ou au contraire la mettent en cause. Ainsi, l'action de Greenpeace a contraint en 1995 certains gouvernements, sous l'influence de leurs opinions publiques, à faire pression sur la France pour l'arrêt des essais nucléaires et a nui à l'action diplomatique du gouvernement français.

Les médias n'échappent pas à cette transnationalisation. Les pays deviennent alors plus dépendants, pour leur information, des médias

non-nationaux. C'est ainsi, que CNN faute de source s'est vu contrainte de « pirater » les images de LCI sur la catastrophe du Concorde en juillet 2000.

Cette mondialisation perturbe l'ensemble des fonctions de l'Etat, ses fonctions régaliennes, celles qui consistent à assurer la sécurité extérieure et intérieure, à édicter et à imposer des règles de droit. Elle touche également ses fonctions plus récentes de régulation, d'incitation et d'intervention économiques pouvant aller jusqu'à l'utilisation massive des politiques macro-économiques d'inspiration keynésienne et jusqu'à la gestion de pans entiers de l'activité industrielle, commerciale et financière. Enfin, la mondialisation s'impose à ses fonctions de protection sociale. Elle affaiblit de fait le sentiment d'appartenance des populations dont il a la charge et qui légitiment son action. Elle interpelle donc sa légitimité même.

I.1 L'Etat n'est plus maître de son espace. La réalité des flux transnationaux s'affirme comme une véritable atteinte à la souveraineté de l'Etat. Aujourd'hui, ils structurent la vie internationale en contournant la souveraineté des Etats-nations. La notion de compétence territoriale n'a plus de signification et la différenciation Etat /société civile doit être complètement repensée. De plus, ces flux transnationaux, dès lors qu'ils cherchent à peser sur l'ordre international, s'organisent en réseaux pour constituer ces fameux réseaux transnationaux. Or, le réseau est le contraire de l'Etat. Moins poussée est l'institutionnalisation, plus grande est l'efficacité. De la mise en place de réseaux découle la constitution d'espaces « méta-étatiques ». Ces espaces cohérents, qui se forment au-delà de l'Etat-nation, peuvent être des espaces économiques, des acteurs financiers, sans oublier les médias, les religions ou les cultures qui, tous, vont s'engouffrer dans ces espaces « méta-étatiques ».

I.11 La mondialisation s'en prend aux données de la sécurité intérieure d'un Etat. Le fondement de celui-ci réside traditionnellement dans sa capacité à garantir la paix civile entre ceux placés sous son pouvoir et à

protéger ces derniers contre tout agresseur civil. Max WEBER écrivait déjà : " L'Etat moderne détient le monopole de la contrainte physique légitime." Lui seul détient le droit de faire la police à l'intérieur et la guerre à l'extérieur.

La mondialisation, multiplication des flux, contribue à la porosité des frontières. Cette porosité résulte tant de la pression physique des flux que du choix de la quasi-totalité des Etats - notamment depuis la chute ou la mutation des régimes communistes - de s'ouvrir le plus possible à ces flux (de produits, de touristes, de travailleurs, d'investissement, d'idées) sans l'apport desquels il ne saurait y avoir d'enrichissement.

Mais la fermeture hermétique de l'espace national est-elle encore possible pour se mettre à l'abri de certains flux (drogue, armes, immigration clandestine, pensée subversive, pollution atmosphérique) ? Se clore n'est-ce pas se condamner à l'appauvrissement, au sous-développement car comme l'écrivait André MALRAUX : « la richesse est dans l'échange. » ? L'Etat reste responsable la sûreté du territoire mais en a-t-il encore les moyens ?

Force est bien de constater, dans les années récentes, la multiplication des accords bilatéraux de coopération (convention d'entraide judiciaire, coopération dans les domaines de la police ou des douanes, notamment pour la répression de trafic de drogue), régionaux (on pense notamment aux mesures mises en place dans le cadre des accords de Schengen ou des évolutions sensibles des dispositions de la "troisième corbeille" du traité de Maastricht arrêtés lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Européenne d'Amsterdam) voire internationaux (développement d'Interpol, action de prévention contre la drogue des organes des Nations unies dont nous avons pu mesurer le travail au Pakistan).

Force est également de reconnaître la mise en œuvre de nouveaux moyens de prévention et de répression à l'intérieur des Etats : renforcement des politiques d'immigration, réouverture des débats sur l'acquisition de la nationalité, réorientation des actions des polices spécialisées vers la lutte contre les réseaux terroristes et les trafics...

Il faut avouer enfin que ce débat est celui qui suscite le plus les sentiments de craintes et les tentations de repli, celui qui nourrit bien des aspects du débat politique, explicitement ou à mots couverts, et n'est pas étranger à la montée de l'extrême droite. La notion de sécurité pouvant glisser naturellement de la crainte de la montée de la délinquance à la crainte d'une concurrence pour l'emploi (en période de chômage élevé) et à la crainte d'une perte d'identité très perceptible dans les parties du territoire où les communautés étrangères sont les plus nombreuses.

I.12 Par ailleurs, la mondialisation provoque peu à peu l'émergence de l'abdication de l'Etat dans le domaine de la défense.

En effet, la mondialisation et tout ce qu'elle véhicule, déstabilise de manière désordonnée la mission de défense nationale. Sur une terre désormais partagée entre Etats en principe souverains, égaux et bénéficiant de la légitimité populaire, toute entreprise de conquête est vouée à la réprobation immédiate voire à une punition exemplaire (cas de l'Irak et de la Serbie).

De plus, tous les Etats, même les Etats-Unis, se sentent attirés dans une compétition de plus en plus sévère et, de ce fait, évaluent très rigoureusement le fardeau de leur défense. La protection du territoire s'élargit à la capacité de s'adapter au jeu économique mondial. La compétition se déroule sur le terrain économique ou culturel et il est perceptible que la dérivation trop importante du PIB vers des dépenses « stériles » réduit la capacité à agir sur les nouveaux terrains de compétition. De là découlent les réajustements quantitatifs (baisse des budgets militaires), ainsi que le rôle moteur de la recherche civile depuis une vingtaine d'années par rapport à la recherche militaire et la restructuration des industries de défense autour de technologies duales. Il en résulte également la mutualisation des efforts de défense : coopération en matière d'industrie d'armement, organisation régionale de défense. Ce phénomène se trouve renforcé par l'introduction à haute dose des technologies modernes dans les outils de défense qui rendent plus efficaces les dispositifs de prévention

(observations satellitaires), de dissuasion et d'intervention (multiplication de l'efficacité militaire par combattant).

Enfin, la mondialisation implique la recherche de mécanismes de sécurité collective ayant pour logique ultime le retrait à l'Etat du droit d'usage de la force et son transfert à des dispositifs internationaux (Nations-Unies, mais aussi organisation de sécurité collective régionale : OSCE, partenariat pour la paix, nouvelles missions de l'OTAN...).

Cette évolution, par transfert de la compétition du terrain militaire au terrain économique, est la résultante de deux phénomènes : la prise de conscience du fléau que représente la guerre, son intensité et son origine, et la décolonisation, c'est-à-dire la fin des marchés mondiaux captifs (préférence impériale ou pseudo-impériale). Elle a été voulue explicitement ou implicitement par les Etats comme un élément de maintien de la paix entre les Etats. Une telle réalité est bien visible dans la création concomitante de l'ONU et des organisations économiques internationales, dans la multiplication des plans internationaux de reconstruction économique dans tous les pays touchés par des guerres ou affectés par des risques de tensions internes ou externes, du plan MARSHALL aux programmes américains ou européens à destination des pays d'Europe centrale et orientale de l'ex-URSS.

Le monde a pris conscience que sa prospérité dépendait davantage de sa stabilité et de sa quiétude que de l'affirmation de puissances nationales. Même s'il est possible de constater que cette stabilité profite davantage à certains Etats qu'à d'autres, aucun ne semble véritablement perdant dans ce nouveau contexte.

I.13 Pour en terminer avec la notion étatique, il est aujourd'hui possible d'affirmer que l'Etat contemporain, qu'il soit ou non inséré dans une construction communautaire, n'est plus maître de son espace économique.

L'une des raisons d'être de l'Etat lors de son apparition était d'organiser l'espace économique, de l'élargir en supprimant les barrières intérieures et en même temps de le clore en protégeant ses producteurs nationaux. Le XVII^e siècle, avec Sully et Colbert, fut le siècle du

mercantilisme ; en 1800, Fichte s'acquiesça l'immortalité avec son ouvrage sur l'Etat commercial fermé qui préconisait l'autarcie. Le XX^e siècle fut marqué à partir de 1929 par les efforts du monde entier de se prémunir de la crise, supposée venir de l'extérieur, par des droits de douane prohibitifs et le contingentement des importations, ce qui avait eu pour effet de propager et d'aggraver la dépression.

Par réaction, au lendemain de la seconde guerre mondiale, fut créé le GATT qui démantela progressivement ces entraves aux échanges : les contingentements ont disparu et les droits de douanes fortement baissés. Mais ce n'était pas encore suffisant car les dimensions de l'Etat ou de ces unions d'Etats que constituent la Communauté européenne, l'ALENA ou le MERCOSUR, ne fournissent plus aux firmes multinationales les marchés intérieurs dont elles ont besoin. Après cinquante ans de négociations difficiles, le libre-échange l'a emporté de manière définitive et irrévocable. En effet, l'accord de Marrakech du 15 avril 1994 qui prévoit de réduire encore les droits de douane de 40 %, met en place, en remplacement du GATT une organisation internationale du commerce chargée de réprimer les pratiques protectionnistes en imposant des sanctions aux Etats contrevenants. Le libre-échange a cessé d'être une politique librement consentie. Il est devenu la loi internationale.

L'Etat, indépendamment même de son appartenance éventuelle à l'Union européenne, n'est donc plus maître de ses frontières économiques. Et déjà, par ce seul fait, il n'est plus maître non plus de sa politique économique : une politique keynésienne de relance par la consommation, par exemple, est aussitôt sanctionnée par un déséquilibre de la balance extérieure, une dévaluation et un appauvrissement général.

I.2 L'Etat, en effet, n'est déjà plus maître de sa monnaie. Alors que l'émission monétaire était, il y a vingt ans encore, un des plus importants privilèges régaliens, et que l'Etat avait pour devoir de défendre le cours de sa devise, la valeur de celle-ci est déterminée par le marché. Les mouvements sur le marché des capitaux représentent chaque jour 1 500 milliards de

dollars ; le total des réserves des banques centrales est d'environ 1 200 milliards de dollars. Même en supposant qu'ils aient gardé sur les banques centrales une autorité suffisante pour qu'elles mettent toutes leurs forces dans la balance, les Etats ne peuvent résister 24 heures à une spéculation organisée.

I.21 La seule arme dont les Etats disposent encore pour tenter de défendre leur monnaie et les parités de change, est l'action sur les taux d'intérêt. Mais dès lors qu'ils utilisent cette arme contre la spéculation, il leur est impossible de s'en servir pour assurer une relance de l'investissement productif et la lutte contre le chômage.

Ainsi l'Etat, privé du contrôle de ses échanges extérieurs et des instruments de régulation que constituaient la monnaie et l'action sur les taux d'intérêt, n'a plus le choix de sa politique économique.

Aujourd'hui, le pouvoir économique est attribué à la banque centrale et aux instances économiques européennes. Les Etats ne conservent que la gestion du culturel et de la solidarité (ramasser les morts et soigner les blessés selon le mot de Charles PASQUA). L'Etat se trouve donc confronté à un véritable problème de légitimité. Dès lors apparaît une fracture entre les technocrates européens et les opinions publiques.

I.22 L'Etat n'est plus maître également de ses finances intérieures. Sur le plan des dépenses, les charges qu'il s'est imposées au fil des ans en matière de transferts sociaux sont devenues politiquement incompressibles.

Mais sur le plan des recettes, les plus riches de ses contribuables potentiels, ceux qui contrôlent l'essentiel de la production et des échanges - et qui les contrôleront de plus en plus - à savoir les sociétés multinationales, ont la possibilité par des cessions entre leurs diverses firmes filiales, de localiser leurs profits imposables là où elles le veulent. En mettant les Etats en concurrence, elles obtiennent d'eux des allègements fiscaux considérables, et échappent, de fait à l'impôt. Celui-ci pèse donc sur les ménages, mais devient pour eux insupportable. C'est ce qui explique

l'impopularité des gouvernants. Sauf en Allemagne, chaque fois que le peuple en a eu l'occasion au cours des dernières années, il a balayé les majorités sortantes. Les gouvernants, n'ont plus du pouvoir que l'apparence ; sa réalité leur échappe.

I.3 Aujourd'hui l'autorité de l'Etat semble défiée et l'Etat-nation désacralisé. Pour l'individu ou l'entreprise, l'Etat n'est plus le protecteur incontesté, fournissant au premier tous ses droits, assurant à la seconde son marché. L'individu, s'il reçoit toujours de l'Etat le premier élément de son identité, sa nationalité, voyage, compare et parfois émigre. En Europe occidentale, il peut même mettre en cause son Etat devant des juridictions internationales (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de la Communauté européenne). Aujourd'hui le patriotisme est devenu une notion très vague voire oubliée.

Quant aux relations entre entreprises et Etats, elles sont transformées par la généralisation de la concurrence : les entreprises dites nationales ne peuvent plus espérer de leur Etat un espace protégé, des capitaux non rémunérés, et sont vouées à être privatisées. Les marchés publics s'ouvrent, notamment parce que les Etats eux aussi doivent être rentables et sont en compétition les uns avec les autres.

Comme l'a écrit Philippe MOREAU DEFARGES¹ : « La grandeur, le mystère de l'Etat s'évanouissent. La mondialisation, comme un acide, dissout les mythes, tout ce qui était regardé comme unique se trouvant comparé et donc relativisé. »

L'Etat souverain est un espace indépendant de législation, celle-ci étant établie, au moins dans les démocraties, par le peuple ou par ses représentants. Mais cette souveraineté législative de l'Etat est, elle aussi, affectée par la mondialisation.

¹ MOREAU DEFARGES Philippe, *La mondialisation* ; P.U.F, 1997

I.31 D'une part, la mondialisation tend à évincer le droit public. En effet, la multiplication des échanges entraîne un besoin de règles de jeu (formelles ou informelles) entre les acteurs. Certaines sont fixées directement entre des entités privées et parfois sont conçues pour se soustraire aux lourdeurs étatiques. Il en est ainsi pour le règlement des litiges entre entreprises, le développement de l'arbitrage afin d'échapper aux juridictions nationales, ou encore le développement de la normalisation informelle par consensus au sein d'organisations professionnelles internationales dont les plus célèbres sont celles de la série ISO.

Comme le montrent les cycles de négociation de l'OMC, mais aussi la législation permettant l'ouverture des marchés en Europe, le mouvement de libération des échanges s'accompagne d'une formidable expansion des règles internationales grignotant des domaines traditionnellement internes comme le monopole des services publics, le droit des marchés publics, les règles de la fonction publique.... Désormais, pour tout ce qui a trait à l'échange, les législations nationales tendent à être coiffées, remodelées par des accords internationaux. Ce processus est extrêmement poussé au sein de l'Union européenne, laboratoire de coopération internationale impliquant dans ses champs de compétence, une subordination des droits nationaux au droit européen.

Un véritable débat s'est instauré sur la localisation du siège du pouvoir de régulation. Faut-il privilégier le marché c'est-à-dire le libre accord des parties ou la démocratie c'est-à-dire les règles d'ordre public élaborées par un gouvernement légitime dans un cadre national, régional ou international donné ? Cela revient à cerner le rôle des Etats dans l'élaboration de ce droit, son évolution (règles d'unanimité ou de majorité pour l'adoption...) et son application (jurisprudence internationale, capacité d'adaptation locale...). Un tel débat met donc en concurrence les deux valeurs du libéralisme.

I.32 D'autre part, la mondialisation réclame la stabilité des règles de droit. En effet, tout Etat soucieux d'être inséré dans les flux économiques internationaux doit prouver aux acteurs économiques qu'il est sûr, stable, à

l'abri de tout bouleversement grave (révolution, guerre civile, conflits sociaux, nationalisations, criminalité organisée, insécurité juridique, inégalité de traitement des étrangers...). Cet Etat est donc soumis à une surveillance constante. Un tel fait est visible à travers le développement du concept de risque/pays et des agences de cotation chargées d'orienter les investisseurs vers les Etats les plus sûrs. Ces notions risquent de se renforcer et de se sophistiquer car les acteurs économiques sont de plus en plus sensibles à cet aspect. En 1997, les déboires de certains Etats au cours de la crise économique des pays émergents d'Asie l'ont montré, même si les organisations économiques internationales ont pu en limiter les effets.

I.33 En définitive, l'Etat n'est plus maître de son droit. Le temps n'est plus où l'on pouvait croire que c'est le peuple qui, par l'intermédiaire de ses élus, vote les lois. On ne peut plus dire non plus que ce sont les technocrates qui, au nom des Etats, les font souverainement à Bruxelles au sein du Conseil sous l'égide de la Commission. En effet, Bruxelles est soumise aux pressions internationales et nous sommes entrés dans l'ère de « l'Etat de droit », c'est-à-dire dans un univers où le droit est de plus en plus soumis à des principes d'origine prétorienne. Au-dessus des gouvernements et des parlements il y a désormais les juges ; et des juges qui semblent de moins en moins nationaux. En 1958, existaient en France deux juridictions souveraines : le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Depuis, se sont superposés à elles le Conseil constitutionnel, la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg. Ces deux dernières juridictions sont internationales et leurs décisions s'imposent aux Etats. Quant au Conseil constitutionnel, son interprétation des principes constitutionnels trouve sa légitimité dans le fait qu'elle puise son inspiration dans le fonds commun du droit des nations occidentales.

I.34 Mais pour l'Etat il y a plus grave encore. C'est ce que Bernard CHANTEBOUT¹ appelle « la perte de la maîtrise de son espace hertzien ». Le phénomène est récent, mais ses conséquences vont être considérables. Contrairement à une idée trop répandue, le sentiment national

n'est pas un sentiment spontané ; c'est un sentiment créé par l'Etat qui inculque aux populations sous sa dépendance une langue et une culture uniformes et leur impose d'être solidaires.

Il le fait principalement par les moyens de propagande qu'il a à sa disposition : l'école et la conscription en particulier. Or, cette dernière disparaît et l'école ne joue plus vraiment son rôle en ce domaine. Mais surtout celle-ci est aujourd'hui concurrencée et dépassée comme moyen d'éducation et de propagande par l'audiovisuel. Ce domaine échappe totalement aux Etats depuis le début des années 1980. Il y a d'abord eu les radios libres qui ont ouvert la bande FM à toutes les minorités ethniques ou religieuses, voire sexuelles. Aujourd'hui, le véritable obstacle à l'action de l'Etat en vue d'intégrer les minorités en une communauté nationale est la réception des émissions étrangères grâce aux satellites et antennes paraboliques. L'Etat ne peut ainsi plus construire sa nation car d'autres nations se dressent contre lui.

I.35 En conséquence, « la mondialisation affecte la légitimité de l'Etat par le haut et par le bas. » comme l'a écrit Ph. Moreau Defarges. Désormais, il est inséré, qu'il ait agi de sa propre initiative ou sous la contrainte des événements, dans un réseau de relations juridiques et économiques internationales et plus encore régionales. Celui-ci affecte nombre de ses relations avec ses propres citoyens. On peut dès lors s'interroger sur sa légitimité. La loi est-elle toujours l'expression de la volonté générale déterminée dans le cadre national ?

Ce débat est particulièrement vif en France et dans d'autres pays membres de l'Union européenne où l'intégration a été poussée plus avant. Même si on ne peut déduire de la mondialisation la crise de confiance entre les Français et leurs hommes politiques, force est néanmoins de constater, et les discours ambivalents des élus y conduisent tout naturellement, que leur impuissance apparente à influencer le cours des

¹ CHANTEBOUT Bernard, *L'Etat-nation à l'aube du XXIème siècle*, colloque

événements qu'il résulte de la main invisible du marché ou de décisions intergouvernementales, alimente les peurs récurrentes d'affaiblissement de l'Etat et de confusion. La faible visibilité des politiques menées, le défaut d'explication, la réticence à l'engagement explique sans doute le caractère désabusé de nombre de citoyens français et le développement de l'abstention. Il convient néanmoins de ne pas exagérer la portée de ces phénomènes. L'Etat assure la continuité, la durée, la permanence. Son affaiblissement est un risque pour la civilisation qu'il supporte.

La mondialisation est parfois perçue comme une source de frustration et d'exclusion par certaines catégories sociales. Le monde devient un espace d'Etats de plus en plus inégaux. Il en résulte un certain nombre de réactions qui contraignent les Etats à se transformer.

Partie II

Les réactions de l'Etat et sa reformulation

En 1998, dans un discours à l'Assemblée nationale, le Premier ministre britannique, M. Tony BLAIR s'était efforcé de répondre de façon réaliste et pragmatique aux apparentes contradictions politiques que la mondialisation suscitent : « Comment peut-on aider les pauvres, et dire qu'on est favorable à la création de richesses ? Comment peut-on encourager la concurrence et pourtant vanter la sécurité de l'emploi ? Comment peut-on refuser que l'Etat ait trop de pouvoir tout en optant pour l'action sociale ? Pour moi, il n'y a aucune confusion. En revanche, il y a la volonté de donner un sens réaliste au monde moderne, ce monde dans lequel la fidélité à un idéal est essentielle, mais où l'idéologie peut être mortelle. Dans ce monde là, les citoyens ne demandent à leur gouvernement ni dogme, ni thèse, mais un sens aigu du dessein national, adossé à des valeurs claires. Dans ce monde, l'homme de la rue voit le changement arriver à une allure et dans des proportions qui lui font peur. Il veut la sécurité dans la tourmente. Il essaie de maîtriser sa vie, alors même qu'il est ballotté de tous côtés. La mission d'un gouvernement moderne consiste à l'y aider. Il nous revient donc d'équiper nos concitoyens dans cette perspective, de donner une forme au changement, de lui donner un sens, d'en assurer l'ampleur pour en contrôler les effets. »

Face à la mondialisation et compte tenu des défis engendrés, l'Etat doit donc se transformer et remplir des tâches d'ordre économique, social et politique. Il doit faire valoir les intérêts de sa collectivité, mettre en œuvre dans son espace les normes internationales et intervenir dans les procédures de règlements des conflits.

II.1 La promotion de l'intelligence économique doit être affirmée. La mondialisation remet en cause la nature des instruments de politique économique. Aujourd'hui, l'Etat ne cherche plus à asservir l'économie, à la mettre au service de sa volonté de puissance mais à la servir. Il ne peut plus agir, dans le cadre d'une économie ouverte, sur les instruments macro-

économiques, sans mettre en péril la compétitivité des entreprises situées sur son territoire et la stabilité nécessaire au développement durable. Dès lors, il agira pour maintenir un environnement propre à la création de richesses et pour donner une cohérence aux entreprises des acteurs économiques (aide à la recherche, à l'intelligente économique...).

II.11 Désormais l'Etat où les administrations publiques peuvent jouer un rôle fédérateur par la combinaison des politiques fiscales, d'aménagement du territoire et de la recherche - innovation. Il s'agit pour eux d'impulser, de coordonner, de faciliter la constitution de réseaux autour de projets communs à long terme.

Par ailleurs, l'Etat prend conscience progressivement, et sans doute insuffisamment en France, que la compétitivité des entreprises dépend plus largement de son efficience, de son organisation et de son coût de fonctionnement. L'effort a jusqu'ici été largement produit par les entreprises qui ont connu une formidable mutation pour devenir compétitives et chacun de reconnaître leurs résultats (la France et le quatrième exportateur et le troisième investisseur international), au prix de restructurations lourdes, d'un effort de productivité important et globalement du rétrécissement de l'emploi. Le secteur abrité (administration et secteur public) n'a pas véritablement engagé sa mutation et continue à peser lourdement sur l'économie (le taux de prélèvements obligatoires et l'un des plus élevés d'Europe) alors que c'est largement de son évolution que dépendra la compétitivité économique des entreprises. On se reportera avec intérêt aux pages volontairement provocatrices d'Alain MINC¹ où il met en relief les besoins d'adaptation de l'Etat : besoin de thésauriser pour financer les retraites futures compte tenu de la situation démographique, réticence des citoyens face à l'augmentation des prélèvements obligatoires, besoin d'une profonde réforme de l'Etat (« soit l'Administration vit les restrictions de crédits dans ses structures actuelles et elle est condamnée à la paupérisation, soit elle redessine son espace et ses modes d'action et elle

¹ MINC Alain, *La mondialisation heureuse*, Plon, 1997

peut préserver sa légitimité »), nécessaire réduction du nombre des fonctionnaires et évolution de leur statut, réduction du nombre de niveaux d'administration territoriale.

II.12 L'Etat se doit de développer une capacité à mobiliser les compétences économiques. La période du « Colbertisme high tech » (Élie Cohen) est révolue. Le rôle de l'Etat repose bien davantage sur sa capacité à attirer, à fédérer, à mettre en réseau les acteurs économiques plus qu'à les diriger. L'Etat doit être un « facilitateur », un accompagnateur, un initiateur, plus qu'un acteur. Il doit aussi redonner une plus grande liberté à l'économie, en réformant ses structures et ses méthodes, même si on mesure la difficulté en France des entreprises de réforme de l'Etat. Ces réformes qui s'enlisent inexorablement dans les sables et corporatismes en tous genres, des querelles de territoires entre ministères et entre niveaux de collectivités et du conservatisme inhérent à une administration qui se sent éternelle alors que les « politiques » passent.

L'Etat doit donc savoir remettre en cause les mauvaises habitudes de l'Etat-Providence ainsi que les corporatismes. Mais il doit cependant organiser la solidarité et pour cela se montrer Etat-redistributeur.

II.2 La promotion de l'intelligence sociale doit également être soutenue et défendue. L'Etat, sous sa forme d'Etat-providence s'épanouissant d'abord en Europe occidentale à l'issue de la seconde guerre mondiale, s'impose comme le cadre d'une solidarité institutionnelle entre riches et pauvres, bien portants et malades, actif et non actifs. Il remplace ainsi les solidarités traditionnelles, d'abord familiales, disloquées par l'industrialisation et l'urbanisation.

La mondialisation place l'Etat devant un dilemme complexe. D'un côté, l'impératif de compétitivité tend à exiger un allègement des charges de solidarité, afin de ne pas décourager les dynamiques et même de les faire fuir vers quelque paradis fiscal. De l'autre, la première mission de l'Etat consiste à préserver cette solidarité, surtout au moment où l'impact de la mondialisation déchire le tissu national en une poignée de zones

privilégiées (souvent de grandes métropoles) emportées par le mouvement général, et le reste du territoire : les rêves sécessionnistes des régions riches, mais aussi au moment où les mutations de la révolution industrielle renforcent les inégalités sociales (fracture sociale, nouvelle pauvreté).

II.21 La mondialisation ne doit pas occulter la solidarité sociale. La mondialisation, ou plutôt le phénomène sous-jacent de révolution de l'organisation du travail dont Daniel Cohen fait le facteur explicatif de l'évolution de la situation de l'emploi et notamment de la suppression massive des emplois non qualifiés, bouleverse très profondément les mécanismes de solidarité sociale mis en place au sein des Etats.

L'apparition d'un chômage massif, qui ne peut plus être traité par le biais de politiques de relance économique keynésienne dans des économies ouvertes et pour lequel les systèmes d'assurance sont devenus insuffisants, pose fondamentalement les questions de solidarité nationale entre ceux qui avaient un emploi et ceux qui n'en avaient pas, entre les plus riches et les plus pauvres.

Si certains Etats, comme les Pays-Bas ou le Danemark, ont su ou ont pu, en s'appuyant sur un consensus social et politique, faire évoluer le cadre législatif des relations de travail et des relations sociales pour recréer des emplois non qualifiés, qui contribuent à une meilleure insertion au travail des jeunes sortant sans qualification du système scolaire et des femmes, d'autres comme la France ont été jusqu'à maintenant incapables de faire évoluer les mentalités, crispés sur le maintien d'avantages acquis (la peur du chômage renforce cette crainte), et ont témoigné implicitement mais manifestement d'une « préférence nationale pour le chômage » pour reprendre l'expression utilisée par Élie Cohen et Jean-Claude Trichet. On perçoit bien que la perpétuation de cette situation est extrêmement déstabilisante pour les Etats et crée un risque majeur de fracture sociale, même si elle a pu être temporisée jusqu'à maintenant par une solidarité effective mais bien fictive au travers du RMI.

Cette politique a évidemment des limites. Outre la situation d'assistance et psychologiquement dégradante dans laquelle elle place des millions de personnes (on a vu d'ailleurs resurgir les notions d'impôt négatif de revenu minimum garanti inventées dans les années 70 pour éviter une ségrégation sociale), elle conduit également à faire peser sur les personnes et sur les entreprises des charges fiscales et sociales très lourdes qui contribuent au phénomène d'évasion fiscale ; ce phénomène s'appuyant sur la mobilité des personnes, la dématérialisation des transactions, l'internationalisation des entreprises.

II.22 La mondialisation ne doit pas omettre la solidarité territoriale. Un double phénomène de distorsion accompagne la mondialisation. Il y a d'abord la « métropolisation » de la planète qui draine vers les grandes agglomérations la vitalité économique (activités, marché, jeunesse) même si elle entraîne des problèmes de gestion considérables (gestion de l'immigration intérieure, aménagement et services publics, police, pollution...) et qui se trouve renforcée par la précarisation et la féminisation du travail. Il y a ensuite la persistance voire l'accentuation des écarts de richesse entre régions riches et régions pauvres.

La mise en place des politiques de solidarité territoriale dans le cadre national se révèle très difficile. A l'abri des frontières nationales, il est facile d'imposer cette forme de solidarité, les régions riches étant assurées d'un retour des sommes prélevées par la consommation par les régions pauvres de biens et services produits par celles-là. Dans le cadre d'une économie mondiale, le recyclage du prélèvement est moins évident, les consommateurs des régions pauvres s'approvisionnent à meilleur compte sur le marché international. Il y a dès lors une plus grande réticence à la solidarité.

Or ce phénomène tend à renforcer les revendications d'autonomie des régions riches (Padanie contre Mezzogiorno en Italie par exemple) ou à modifier les rapports de forces politiques au sein des Etats à l'instar de la Catalogne qui avait monnayé son soutien au gouvernement AZNAR contre la rétrocession aux régions de 30% de l'impôt sur le revenu

ou encore de la Bavière, des provinces de l'Ouest du Canada ou du sud de la Chine... .

Dans ce domaine, un auteur comme Alain MINC démontre la plus grande solidité de la solidarité au niveau des régions, certaines ayant été confrontées à de véritables reconversions industrielles. Il souligne leur dynamisme croissant et leur meilleure capacité que les Etats à porter des projets fédérateurs, soit par des politiques d'attractivité, soit par des politiques de consolidation du territoire par la constitution de réseaux (sous-traitants-clients, industries / laboratoires de recherche / outils de formation), reposant sur des élus dynamiques.

L'auteur de « La mondialisation heureuse » constate que tous les Etats-nations sont en train d'évoluer. Il considère : « qu'indépendamment de leur capacité d'adaptation et de leur comportement, les Etats-nations ne maintiendront une cohésion minimale que s'ils correspondent à une structure élémentaire de solidarité. » Si l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont mis en place des structures fédérales depuis plusieurs dizaines d'années, leur efficacité semble aujourd'hui être un exemple pour les Etats unitaires : renforcement de la décentralisation en France, et même au Royaume-Uni. Alain Minc s'interroge sur le cas de la France : « l'Etat-nation français n'est-il pas trop grand et donc inapte à remplir cette mission de structure élémentaire de solidarité ? La France peut-elle seule faire exception ? Si tel était le cas, elle en tirerait, à l'évidence, un formidable avantage compétitif. Plus l'Europe s'émiette, prisonnière du marché qui la domine et des micro communautés qui s'émancipent, plus la France, encore unitaire et centralisée, apparaîtrait-elle forte. À l'âge des villes-Etats, des régions en quête de souveraineté, des empires flous, elle servirait de point d'ancrage du continent. Dans un univers mondialisé, l'Etat-nation se maintiendra à la seule condition de voir régresser le chômage et de profiter d'un aggiornamento de l'Etat-providence qui lui permette de se consacrer à sa mission prioritaire, la réintégration des populations en voie de marginalisation. Nous en connaissons les moyens, le choix d'un modèle libéral de droite ou de gauche, en phase avec les exigences de la globalisation. »

II.23 Il apparaît également impérieux que l'Etat conserve la capacité à maintenir la cohésion nationale.

Cela passe nécessairement par l'établissement de compromis efficaces au sein de la communauté nationale, entre les individus, entre les collectivités décentralisées ; par l'affirmation d'un système de valeurs partagé (d'une culture nationale vivante et créative en quelque sorte), par une capacité à aménager son territoire, par une capacité à surmonter le scepticisme grâce à une restauration du débat public, par un resserrement du lien social. La définition des champs de solidarité est une prérogative de l'Etat. Mais ce concept évolue. D'une solidarité acquise, héritée d'un Etat-providence, nous allons vers des solidarités négociées et/ou consenties. La montée en puissance du fait régional, vecteur d'une nouvelle identité en renforce la pertinence.

II.24 Cet Etat doit aussi produire une capacité à l'ouverture et à l'intégration.

La France est sans doute bien placée grâce à une culture universaliste et appréciée, grâce à sa conception abstraite de la nationalité par adhésion, grâce aussi à sa forte identité. Mais elle pêche par une trop grande culture de la spécificité que promeuvent en système ses élites administratives, médiatiques, politiques, universitaires et artistiques (plus haut niveau du discours qu'au niveau du comportement social et culturel). La capacité à surmonter ce conservatisme de la spécificité exige un autre mode de sélection et de formation des élites. Comment ne pas rester dubitatif face à la sélection et la formation dispensée à l'Ecole nationale d'administration, quand on sait quel rôle joue désormais cet établissement comme pourvoyeur de dirigeants de l'administration, de la politique, mais aussi de l'entreprise privée ? Il ne s'agit pas de faire le procès de la sélection, chaque tradition nationale génère son système de production des élites, mais celui de la formation dispensée, la culture (voir monoculture) inculquée à de jeunes responsables qui vont devoir se mouvoir dans une société ouverte sur le monde. Peut-on considérer que l'apprentissage du fonctionnement des

administrations centrales, des principes de la gestion publique et qu'un stage en préfecture peuvent tenir lieu de critère de sélection ultime et de formation universelle des futurs dirigeants des grandes entreprises ?

II.3 La promotion de l'intelligence politique s'avère indispensable dans ce monde mondialisé.

II.31 Tout d'abord, l'Etat doit réhabiliter la prospective, la pensée à long terme, la stratégie. Il est très important que l'Etat initie et soutienne des projets et qu'il ait une vision stratégique à long terme. Celle-ci est en effet productrice de consensus politique alors que le court terme reste le champ clos des affrontements. Aujourd'hui peut-être plus qu'hier, la classe politique doit assumer sa fonction de « leadership », d'explication et de médiation. Il appartient à l'Etat de produire de l'unité et de l'espérance. Comment ne pas être frappé par la difficulté éprouvée par l'Etat français à se réformer alors que le secteur économique exposé a effectué très rapidement sa mutation et que d'autres Etats savent mieux gérer leur changement (Grande-Bretagne). Le développement d'un discours « souverainiste » qui tend à reporter la cause des maux sur le monde alors que la recherche de la solution est probablement interne doit disparaître.

Comme l'a écrit Elie COHEN¹ : « Le débat sur la souveraineté est le moyen qui a été trouvé en France pour esquiver tous les problèmes que nous venons d'évoquer. La souveraineté est un opérateur symbolique puissant qui permet de confondre erreurs de politique économique et contrainte extérieure, mauvais fonctionnement des institutions et perte de maîtrise, incapacité à réformer et tyrannie de Bruxelles. Plus on évoquera la mondialisation et moins on abordera les problèmes qui déterminent l'avenir des Français. »

La crise de l'Etat est aussi dans son incapacité à ouvrir le débat public sur les véritables enjeux.

II.32 L'Etat doit développer ses capacités d'influence et de négociation de haut niveau international et dans son espace intérieur.

Il ne s'agit pas ici de fonder des objectifs de diplomatie ou de géostratégie, mais bien plutôt d'adopter un nouveau comportement de souplesse et d'équilibre, plus que d'affirmation de puissance. C'est le comportement de du « judoka » décrit par Alain MINC² : « Sans faire le détour du fédéralisme, les Etats-nations doivent, pour survivre, accepter la même philosophie. S'ils veulent continuer à incarner, de façon exclusive, l'intérêt collectif, ils risquent de devenir autistes es donc de se condamner à terme. Si, au contraire, ils savent accompagner le cours des choses, aider les nouvelles institutions à s'édifier au lieu d'y voir d'inutiles rivales et se sentir de plain-pied avec elles, ils préserveront une influence à défaut d'une autorité, un leadership en substitution d'un pouvoir déliquescent. Dans ces nouvelles chaînes de responsabilités, les Etats garderont toujours une position de primogéniture - suivant la terminologie des filiations monarchiques : ils seront dans la situation étrange, où au lieu de donner le « la » à toute la société, ils lui susurreront des indications, où ils manieront des symboles à défaut de pouvoir. Pour les Etats-nations les plus sûrs d'eux-mêmes et les plus dominateurs, ce sera moins gratifiant qu'hier. Mais s'ils ne se contentent pas de ce rôle, s'ils refusent une telle *diminutio capitis* et essaient de se conduire comme autrefois, ils deviendront de simples figurants sur la scène mondiale et ne règneront que sur des royaumes d'ombres .»

L'Etat souverain est un espace indépendant de législation. Or, comme nous l'avons vu, cette souveraineté législative est affectée par la mondialisation qui met en concurrence entreprises, individus mais aussi Etats. Désormais la législation, c'est moins la volonté du peuple que l'impératif d'adaptation permanente à la concurrence internationale. De plus, tout Etat soucieux d'être inséré dans ces flux, doit prouver à l'extérieur qu'il est stable et à l'abri de bouleversement grave. En étant en conformité avec la loi internationale, il rassure. Compte tenu de cette situation, l'Etat doit donc reconnaître qu'une nation doit s'associer aux autres pour réaliser des projets qui la dépassent mais également s'organiser pour défendre au mieux ses intérêts.

¹ COHEN Elie, *La tentation hexagonale*, Fayard, 1996

² MINC Alain, *La mondialisation heureuse*, Plon, 1997

CONCLUSION

Au cours des vingt dernières années, partout dans le monde, l'Etat a fait l'objet d'une redéfinition restrictive et réductrice de son rôle et de ses pouvoirs. Sa souveraineté monétaire et militaire, tout comme sa capacité de régulation de l'économie, de l'information et de la communication, s'en sont trouvées amoindries et amputées, parfois réduites en lambeaux. Il en va de même de sa représentativité et de sa crédibilité : pour l'opinion, il est devenu un acteur de plus en plus faible et impuissant face aux entreprises mondiales et aux « marchés ».

Il connaît aujourd'hui un double mouvement de dépossession de ses responsabilités. D'un côté, il subit les contraintes provoquées par l'action des agents transnationaux et par le nouveau système mondial qui favorise à la fois le régionalisme, le mondialisme économique et l'uniformisation culturelle. De l'autre côté, il est conduit à une obligation, celle du regroupement régional à l'instar de la construction européenne et donc au partage, voire à l'abandon, de certaines responsabilités.

Cependant, l'Etat est loin de disparaître : nous continuons à payer les impôts, il y a toujours des fonctionnaires. Mais le grand problème pour l'Etat est l'extraordinaire difficulté qu'il connaît à s'adapter à des enjeux non seulement qui ne sont plus du tous les siens, mais qui sont pour la plupart en contradiction avec ceux qui avaient favorisé sa formation. Cependant, l'Etat a un, peut-être deux atouts. D'abord il continue à détenir des moyens de coercition, ce qui signifie que sa disparition n'est pas imminente. De plus, il y a cette chance insigne par rapport à nombre d'acteurs nouveaux de la vie internationale d'être, lui, un vrai partenaire avec qui on peut négocier. Il n'est pas possible de le faire avec une diaspora, ni avec un flux, qu'il soit migratoire, médiatique ou d'investissements. En revanche, la négociation avec un Etat est possible et c'est même à ce dessein qu'il est institutionnalisé.

De là, résultent son extraordinaire capacité de résistance et sa ferme volonté de fournir des efforts de réadaptation. L'avenir dira s'ils seront suffisants.