



HAL
open science

LA CRISE EXISTENTIELLE DES ÉTATS, ENTRE RECOMPOSITIONS DE LA SOUVERAINETÉ ET MÉTAMORPHOSES DES FRONTIÈRES

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA CRISE EXISTENTIELLE DES ÉTATS, ENTRE RECOMPOSITIONS DE LA SOUVERAINETÉ ET MÉTAMORPHOSES DES FRONTIÈRES. Pierre d'Argent, David Renders et Marc Verdussen (dir.). Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune, Bruylant, p.189-205, 2017. halshs-02513629

HAL Id: halshs-02513629

<https://shs.hal.science/halshs-02513629>

Submitted on 20 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.

LA CRISE EXISTENTIELLE DES ÉTATS, ENTRE RECOMPOSITIONS DE LA SOUVERAINETÉ ET MÉTAMORPHOSES DES FRONTIÈRES

THE EXISTENTIAL CRISIS OF STATES, BETWEEN RECOMPOSITIONS OF SOVEREIGNTY AND METAMORPHOSES OF BORDERS

Michel Casteigts*

Publié dans *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, sous la direction de Pierre d'Argent, David Renders et Marc Verdussen, Bruxelles, Bruylant, 2017.

Abstract

Since the nineteenth century, the construction of the nation state has established the procedures of representative democracy, in which the political parties played a mediating role between the nation and the state. This model is today in crisis in most democratic countries. The decline in voter turnout, the success of populist movements and "anti-system" votes, the centrifugal forces that are exerted within states are some manifestations of the malaise of democratic institutions.

This questioning of representative procedures has not yet been offset by the establishment of deliberative processes whose legitimacy is sufficiently recognized to form the basis of incontestable decisions. Certain legal frameworks are beginning to be drawn, such as the Aarhus Convention and the texts that flow from it, but they remain too linked to environmental issues to constitute a global response to the current democratic crisis. In addition, the articulation of deliberative devices and conventional institutional procedures remains to be invented.

All this explains very largely that, in the industrialized countries where the methods of government of the rule of law were invented and the principles of representative democracy implemented, the States are experiencing, in various forms, a veritable existential crisis. This can translate into both recompositions of sovereignty and metamorphoses of borders.

Keywords

Nation-state, sovereignty, border, representative democracy, participatory democracy, deliberative processes, crisis

* Inspecteur général de l'Administration (H.) ; ancien professeur des universités associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour – michel.casteigts@univ-pau.fr - <https://univ-pau.academia.edu/michelcasteigts>

Résumé

Depuis le XIXe siècle, la construction de l'État-nation a instauré des procédures de démocratie représentative, dans lesquelles les partis politiques jouaient un rôle de médiation entre la nation et l'État. Ce modèle est aujourd'hui en crise dans la plupart des pays démocratiques. Le déclin de la participation électorale, le succès des mouvements populistes et des votes « anti-système », les forces centrifuges qui s'exercent au sein des États sont quelques manifestations du malaise des institutions démocratiques.

Cette remise en cause des procédures représentatives n'est pas encore compensée par la mise en place de processus délibératifs dont la légitimité serait suffisamment reconnue pour fonder des décisions incontestables. Certains cadres juridiques commencent à en être tracés, comme la convention d'Aarhus et les textes qui en découlent, mais ils restent trop liés aux problématiques environnementales pour constituer une réponse globale à la crise démocratique actuelle. En outre, l'articulation des dispositifs délibératifs et des procédures institutionnelles classiques reste à inventer.

Tout cela explique très largement que dans les pays industrialisés, là où ont été inventées les méthodes de gouvernement des États de droit et mis en œuvre les principes de la démocratie représentative, les États connaissent, sous des formes diverses, une véritable crise existentielle. Celle-ci s'exprime souvent sous le double registre des recompositions de la souveraineté et des métamorphoses des frontières.

Mots-clés

Etat-nation, souveraineté, frontière, démocratie représentative, démocratie participative, processus délibératifs, crise

Introduction

Phénoménologie sommaire de la crise des États

Le 23 juin 2016, les électeurs britanniques consultés par référendum décidaient le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne par près de 52 % des votants. Pour la première fois depuis le début de l'intégration européenne, un État membre de prononçait pour sa sortie de l'Union. Cet événement, dont les conséquences sont aujourd'hui incalculables¹, met en lumière l'intensité des forces de rappel que peuvent susciter les pertes de souveraineté et la porosité des frontières inhérentes à un processus de globalisation dont la construction européenne n'est qu'un des éléments. On aurait cependant tort d'y voir un retour au *statu quo ante* de la souveraineté nationale britannique : bon nombre de « Brexiters » revendiquaient la possibilité d'accélérer l'ouverture du Royaume-Uni aux marchés mondiaux en s'affranchissant des régulations communautaires. Si le message du référendum britannique est ambigu, c'est que les processus d'interaction entre souveraineté et frontières sont eux-mêmes complexes et ambivalents. En effet, les effets conjoints des dynamiques de mondialisation et de la montée en puissance des territoires infra-nationaux remettent en cause le rôle et le statut traditionnels des États. C'est un truisme de le rappeler, comme ne manquent pas de le faire les Bossuet au petit pied qui clament, de studios en forums, « L'État se meurt ! L'État est mort ! ». Pour être répété *ad nauseam*, le constat n'est pas dépourvu d'une part de vérité. Y contribuent notamment l'épuisement du modèle de l'État-nation, l'imprévisibilité croissante du monde contemporain et les mutations des processus de décision collective

L'émergence de l'État-nation, comme dispositif sociétal et institutionnel, a marqué l'avènement progressif de la modernité politique du XVe au XIXe siècle². A cette construction ont contribué un certain nombre de facteurs politiques (instauration d'un pouvoir central fort, relativement autonome de l'Église et des corps intermédiaires), économiques (développement d'une économie de surplus et d'échanges, susceptible d'être régulée à large échelle dans le cadre national) et idéologiques (représentation rationnelle du monde et redécouverte de l'antiquité). Ces conditions ne sont aujourd'hui plus réunies et l'épuisement du modèle de l'État-nation en découle.

Le processus de globalisation affecte significativement les marges de manœuvre des institutions nationales, tant dans les domaines économique et social que pour ce qui est de la politique et du droit. Cette remise en cause touche particulièrement les États organisés selon le type idéal de l'État-nation, avec superposition d'un dispositif politico-institutionnel et d'une communauté humaine partageant une histoire, des valeurs, des représentations collectives et une volonté de vivre ensemble³. Les difficultés concernent autant les États, dont l'ingénierie juridique, les dispositifs décisionnels et les moyens financiers peinent à s'adapter au nouveau contexte, que les nations, dont les représentations sociétales et les repères culturels sont profondément troublés. Par ailleurs, dans les pays industrialisés, plus de trente ans d'évolution législative d'inspiration néolibérale ont privé les gouvernements de la plupart des leviers réels d'intervention sur l'économie. En période de crise, ils sont condamnés à des postures sans efficacité réelle, dont les populations sont de moins en moins dupes, ce qui alimente un sentiment de méfiance qui rejaillit sur l'ensemble du système politique et qui vient nourrir des tentations populistes, dont le résultat du référendum britannique est une manifestation parmi bien d'autres.

¹ Les développements qui suivent tiennent compte des informations disponibles au 17 juillet 2016.

² Cf. Goyard-Fabre S., 1999, *L'État figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin.

³ 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 nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

Cette impuissance relative du politique ne tient pas à une médiocrité intrinsèque des dirigeants, même si parfois elle en alimente l'impression. Elle relève fondamentalement de l'obsolescence des techniques de gouvernement qui se sont mises en place à partir du XVII^e siècle, lors de la transition du modèle de gouvernementalité de la « raison d'État » à celui de l'État de droit⁴. Ces techniques étaient largement inspirées par la transposition des méthodes mises en œuvre par les sciences pour la compréhension de la nature à la connaissance de la société et à l'action sur les populations. La mathématisation systématique des sciences ayant installé l'idée que le monde physique était déterministe, rationnel et prévisible, les théories qui se sont développées sur le monde social lui attribuaient la même rationalité et la même prévisibilité. Ainsi la démographie bénéficia dès la fin du 17^{ème} siècle d'apports de la physique par l'intermédiaire notamment des hollandais Christian et Louis Huygens et de l'astronome britannique Halley, inventeur des tables de mortalité. La statistique s'est elle aussi développée par transferts des sciences physiques, au delà de la compilation de données que les anglais avaient baptisée « arithmétique politique »⁵. Les premiers traitements statistiques élaborés, faisant appel au calcul de probabilités, sont dus au statisticien belge Adolphe Quetelet⁶. Cela permettait à Émile de Girardin de formuler en 1852 un principe sans cesse repris jusqu'à nos jours : « Gouverner, c'est prévoir ». C'est aujourd'hui de plus en plus difficile, car le monde, caractérisé par l'avènement de ce qu'Ulrich Beck a appelé en 1986 *La société du risque*⁷, nous paraît chaotique, turbulent, imprévisible. La conséquence logique de cette imprévisibilité est que les gouvernements sont toujours dépassés par des événements dont ils ne peuvent même plus feindre d'être les organisateurs. Face à la complexité systémique du monde contemporain, nul ne peut prétendre en détenir une connaissance incontestable, faisant voler en éclat toute prétention, y compris celle des États, à fonder sur le savoir une légitimité incontestable des décisions. Le constat de cette impuissance a conduit à l'invention du *principe de précaution*, incorporé en France depuis 2005 au bloc de constitutionnalité⁸.

Ces mutations majeures, qui ne sont susceptibles d'aucune réversibilité, traduisent une transformation fondamentale des mécanismes à l'œuvre dans les profondeurs de nos sociétés. Ainsi, l'émergence du risque comme figure centrale des préoccupations collectives renvoie au second plan des éléments naguère essentiels comme la répartition des richesses. Jamais celle-ci n'a été aussi inégalitaire, tant au plan mondial que national, mais les revendications collectives majeures portent beaucoup plus sur la sécurité de l'emploi que sur le montant des rémunérations, comme l'a montré en France le mouvement social du premier semestre 2016. Dès 1986, Beck avait noté ce basculement dans la rationalité de la société, où la maîtrise de l'exposition au risque tend à remplacer, comme problématique structurant les dynamiques sociétales, la question du partage 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

⁴ Cf. notamment Foucault M., 1978, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France* ; publié en 2004, Paris, Gallimard-Seuil, Hautes Etudes.

⁵ Michel Foucault y fait écho en qualifiant la statistique de « science de l'État » (op. cit., p.104).

⁶ Quetelet A., 1835, *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou Essai de physique sociale*, Paris, Bachelier ; 1846, *Lettres à SAR le Duc Régnant de Saxe-Cobourg et Gotha sur la théorie des probabilités appliquée aux sciences morales et politiques*, Bruxelles, Hayez.

⁷ Beck U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp; trad. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier Flammarion, Paris, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003.

⁸ Intégré au préambule de la constitution par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, la Charte de l'environnement indique dans son article 5 : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

par la production, la définition et la répartition des risques induits par la science et la technique. »⁹

Ces bouleversements s'accompagnent de transformations importantes dans les mécanismes de décision collective, notamment politique. Le XIX^e siècle a complété la construction de l'État-nation par l'instauration de procédures de démocratie représentative dans lesquelles les partis politiques jouaient un rôle de médiation entre la nation et l'État. Ce modèle est aujourd'hui en crise dans la plupart des pays démocratiques. Le déclin tendanciel de la participation électorale, le succès des mouvements populistes et des votes « anti-système », les forces centrifuges qui s'exercent sur les États dans leur périmètre historique sont quelques manifestations, parmi d'autres, de l'ébranlement des institutions démocratiques traditionnelles. Cette remise en cause des procédures représentatives n'est pas encore compensée par la mise en place de processus délibératifs dont la légitimité serait suffisamment reconnue pour fonder des décisions incontestables. Si certains cadres juridiques commencent à en être tracés, comme la convention d'Aarhus et l'ensemble des textes communautaires et nationaux qui en découlent, ils restent trop spécifiquement liés aux problématiques environnementales pour constituer une réponse globale à la crise démocratique actuelle. Par ailleurs, une articulation des dispositifs délibératifs et des procédures institutionnelles classiques, qui conjuguerait la légitimité et l'efficacité des deux modes de décision, reste à inventer. C'est dire que les États démocratiques devront s'accommoder quelques années encore de mécanismes décisionnels imparfaits et, corrélativement, du scepticisme ou de l'exaspération de leurs opinions.

Tout cela explique très largement que dans les pays industrialisés, là où ont été inventées les méthodes de gouvernement des États de droit et mis en œuvre les principes de la démocratie représentative, les États connaissent, sous des formes diverses, une véritable crise existentielle. Celle-ci s'exprime souvent sous le double registre des recompositions de la souveraineté et des métamorphoses des frontières.

Première partie

L'ère des souverainetés limitées et partagées

Pour mesurer l'ampleur des bouleversement actuels, il est utile de se reporter à la notion classique de souveraineté, conçue comme attribut de l'institution étatique. On s'accorde à considérer que c'est Jean Bodin qui en a donné la première définition en 1576 dans *Les six livres de la République* :

« La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République¹⁰ (...), c'est à dire la plus grande puissance de commander, [qui n'est] limitée ni en puissance ni en charge à un certain temps. »¹¹

Bien que se situant dans une certaine filiation du droit romain, la notion de souveraineté est profondément novatrice car elle n'est réductible ni à la *summa potestas* comme droit de vie ou de mort, ni à l'*imperium* comme autorité militaire. Jean Bodin était conscient de ce caractère innovant car il précisait, quelques lignes plus loin :

⁹ Beck U., *op. cit.* p. 35.

¹⁰ 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.

¹¹ Jean Bodin, 1576, *Les six livres de la République*, livre I, chapitre 8 ; p.85 de l'édition de Lyon, 1579 ; en ligne sur <gallica.bnf.fr>.

« Il est ici besoin de former la définition de la souveraineté, car il n'y a ici ni jurisconsulte, ni philosophe politique, qui l'ait définie ». ¹²

Cette référence doctrinale nouvelle s'inscrit dans la volonté du pouvoir politique de se dégager d'une double violence, la violence physique des rapports de forces militaires et la violence symbolique du pouvoir religieux. La place est ainsi dégagée pour l'instauration de la raison d'État, c'est à dire la légitimation du politique par une représentation rationnelle du pouvoir étatique. C'est à ce changement majeur de paradigme que correspond l'invention de la souveraineté, préalable à la mise en place de l'absolutisme royal, le roi étant dépositaire *in fine* de tous les attributs de la souveraineté.

Une des expressions les plus abouties du principe de souveraineté réside dans la conception westphalienne ¹³ de l'État. Comme le rappelle le *Dictionnaire des relations internationales*, les traités de Westphalie ont fait de l'État la forme prédominante d'organisation politique des sociétés, autour de trois déclinaisons de la souveraineté : la souveraineté externe (aucun État ne reconnaît d'autorité au-dessus de lui et tout État reconnaît les autres comme ses égaux) ; la souveraineté interne (tout État dispose de l'autorité exclusive sur son territoire et la population qui s'y trouve ; aucun État ne s'immisce dans les affaires internes d'un autre) ; l'équilibre des puissances (aucun État ne doit disposer des forces lui permettant de s'imposer à l'ensemble des autres et tout État veille à ce qu'aucun autre État ne soit en position hégémonique). Ce dispositif postule une indépendance absolue d'États souverains à l'intérieur de frontières intangibles. ¹⁴

La révolution française a changé le souverain, en remplaçant le roi par la nation, expression politique du peuple, sans renoncer au principe de souveraineté. La diffusion des usages parlementaires britanniques va cependant en tempérer sensiblement l'expression et, à la fin du 19e siècle, Louis Le Fur donne de la souveraineté une définition plus proche des principes démocratiques actuels :

« 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. » ¹⁵

Cette définition constate l'avènement de l'État de droit, en rupture avec les traditions absolutiste ou révolutionnaire, pour lesquelles le souverain, roi ou nation, n'étant en aucune façon limité par « le principe supérieur du droit », avait toute liberté dans la traduction normative de la raison d'État.

Au regard de cette conception classique, nous sommes entrés incontestablement dans une époque de souveraineté limitée, car aucun élément de la définition ne s'applique plus pleinement : l'État est souvent obligé par d'autres volontés que la sienne ; le droit n'est plus un principe supérieur universel, mais de plus en plus un arbitrage circonstanciel entre normes juridiques contradictoires ; les buts collectifs ont perdu beaucoup de leur lisibilité et par conséquent de leur légitimité. Si l'on s'en tient aux seuls pouvoirs régaliens, cœur des compétences étatiques, les limitations de souveraineté liées aux modifications des règles du jeu internationales sont considérables.

Il en va ainsi d'un des racines anthropologiques de l'institution étatique, la guerre. Dans les représentations collectives, les fondements militaires de l'autorité de l'État sont les mieux établies. Aussi loin que remonte l'histoire, c'est le sort des armes qui a fondé la souveraineté ; la valeur guerrière du chef était la source, en dernière instance, de toute légitimité politique. Nos démocraties

¹² *Ibidem*.

¹³ 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.

¹⁴ 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.).

¹⁵ Louis Le Fur, 1896, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence Marchal et Billard, p. 443.

modernes restent marquées par cet héritage et Max Weber faisait du monopole de la violence légitime un des attributs essentiels de l'État. Or dans ce domaine, les États ont subi des pertes de souveraineté majeures. 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, comme 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.

Depuis la plus haute antiquité, battre monnaie est une prérogative régaliennne. Il ne reste aujourd'hui pratiquement plus rien de la souveraineté monétaire des États. En 1972, la fin du système hérité des accords de Bretton-Woods et l'instauration des changes flottants ont transféré des États aux marchés la détermination des taux de change. 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 dénationalisation de la monnaie.

En matière budgétaire, la définition de normes internationales de gestion, plus ou moins imposées par le FMI, la Banque mondiale ou l'OCDE, a limité significativement les marges de manœuvre des États. Au sein de la zone Euro, l'institution du Pacte de stabilité a conféré à l'échelon communautaire un droit de regard impératif sur la détermination des budgets nationaux. Dans le domaine fiscal, 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 définition même de la souveraineté de l'État, telle qu'elle avait été énoncée par Jean Bodin, on constate aujourd'hui un transfert massif de la production et du contrôle des normes à des instances supranationales ou privées. Certaines juridictions internationales ont été mises en place dans le cadre de la Charte de Nations Unies, comme la Cour internationale de justice, ou en vertu de textes spécifiques, comme le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (2002). Il existe d'autres formes de règlement institutionnel des litiges existent, notamment pour les litiges d'ordre économique : 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 la multiplication de mécanismes privés d'élaboration des normes et de règlement des litiges constitue probablement une des mutations les plus significatives 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 hoc¹⁶. 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

¹⁶ 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.

entreprises. »¹⁷

Il s'en faut de beaucoup que cette énumération soit exhaustive. Dans l'espace européen, on peut mentionner également toute une série de dispositions 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 le périmètre Schengen) ou des procédures de coopération judiciaire ayant conduit à la création du mandat d'arrêt européen. Par ailleurs, c'est dans le cadre communautaire que les transferts de souveraineté en matière d'élaboration législative et de fonctionnement judiciaire sont les plus flagrants. 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. La subordination du droit national au droit communautaire a été consacrée par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes, l'arrêt *Costa contre Enel* du 15 juillet 1964 et, depuis cette date, les plus hautes juridictions françaises (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 préjudiciel¹⁸. 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'imposent aux juridictions comme aux normes juridiques françaises. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme ayant condamné en 2010 les modalités françaises de garde à vue¹⁹, une loi a été votée en 2011 pour mettre le droit français en conformité²⁰.

Cette perte de souveraineté des États démocratiques dans leurs compétences traditionnelles n'est pas compensée par un renforcement de leur capacité à réguler l'action des nouveaux acteurs qui dominent les marchés globalisés. Sur ce terrain, les démocraties se heurtent à des difficultés considérables pour préserver les valeurs dont elles sont garantes face aux entreprises qui contrôlent la nouvelle économie, groupes financiers multinationaux ou monopoles mondiaux de l'économie numérique. Pourtant l'économie globalisée ne dispose d'aucun privilège d'extra-territorialité et ses activités sont toujours géographiquement situées sur un territoire national, dont elles sont censées respecter les lois. Entre la logique propre de l'économie globalisée et les forces de rappel nationales, les systèmes de tension sont multiples et les dispositifs de régulation notoirement insuffisants. Moins entravés par le respect formel des règles de droit et plus à l'aise dans l'exercice sans complexe des rapports de forces, les régimes autoritaires subissent le phénomène à un degré moindre. Mais, dès lors qu'ils ont l'ambition de s'insérer pleinement dans le système économique globalisé, ils n'en sont pas totalement exemptés.

La mauvaise coordination de États dans certains domaines sensibles accroît leur vulnérabilité. Ainsi, depuis des années et de façon récurrente, les États membres du G7 comme du

¹⁷ 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.

¹⁸ Articles 256 et 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dit Traité de Lisbonne.

¹⁹ 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 confirmé 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).

²⁰ Loi n° 2011-392 du 15 avril 2011.

G20 font de la lutte contre l'évasion fiscale une de leurs priorités. L'OCDE a créé un Centre de politique et d'administration fiscales dont la priorité est de combattre « l'érosion fiscale », concept englobant à la fois les stratégies d'évasion fiscale et les méthodes excessives d'optimisation. Cela concerne au premier chef la lutte contre les paradis fiscaux et la définition de règles communes d'imposition pour les revenus des activités Internet, ce qui implique que l'on puisse les localiser avec précision. Les enjeux sont ainsi décrits 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 appréciations ne sont pas inspirées par la situation actuelle. Elles ont été formulées par le Président Kennedy en 1961²¹. Leur actualité, après cinquante cinq ans, met en lumière l'impuissance des États à maîtriser le phénomène.

Sur un autre registre, 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 nationaux qui en ont supporté le coût, sans parvenir à réguler les pratiques spéculatives fautives : alors qu'en 2007 le volume annuel des transactions financières représentait plus de 60 fois le PIB mondial, le ratio serait aujourd'hui compris entre 80 et 100, selon les estimations communément admises. Bien que l'idée en ait été acceptée par le Fonds monétaire international, il n'existe encore aucun consensus entre États pour la généralisation d'une taxe sur les transactions financières (de type taxe Tobin²²), qui constituerait le seul moyen de contraindre le secteur financier à contribuer au développement de l'économie réelle et de compenser la sous-imposition dont il bénéficie dans la quasi-totalité des pays.

Cette érosion permanente de la souveraineté des États en raison du pouvoir grandissant d'acteurs internationaux se double d'une contestation croissante de leur légitimité à l'intérieur de leurs propres frontières. En effet, 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. »²³

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 et où existent de fortes forces centrifuges à base ethnique.

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 globalisation²⁴. Dans les pays européens, les

²¹ Cf. www.oecd.org/fr/ctp/lutter-contre-erosion-fiscale.htm ; site consulté le 25 juin 2014.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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,

revendications d'autonomie de territoires à forte identité historique, qui au cours des siècles avaient été intégrés aux États, contribuent à la déstabilisation des institutions nationales, malgré les contre-feux allumés par les tentatives de décentralisation. Une des premières conséquences du Brexit est révélatrice de la volatilité de la légitimation territoriale de la souveraineté : en voulant rapatrier les compétences détenues par l'Union européenne, le référendum du 23 juin a donné une nouvelle légitimité aux revendications d'indépendance de l'Écosse.

Seconde partie

La métamorphose des frontières

Puisque, dans la conception westphalienne de l'État, l'exercice de la souveraineté est intimement lié à l'existence de frontières stables et reconnues, il est nécessairement affecté par les nombreuses et fortes métamorphoses que connaît de nos jours le fait frontalier. Un européo-centrisme naïf, dont les partisans du Brexit ont fait souvent preuve, peut donner à penser que ces mutations sont essentiellement liées aux progrès de l'intégration européenne. Pourtant, avec l'avènement d'un monde globalisé, ces transformations concernent, sous des formes et des registres multiples, l'ensemble de la planète et les aspects les plus divers de la vie sociale, dans des articulations multiples entre recompositions de la souveraineté et métamorphose des frontières. Il suffit pour s'en convaincre de constater que, dans l'analyse de l'enchaînement des événements qui ont conduit l'Europe à la crise migratoire actuelle, il serait aussi nécessaire de remonter à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS en décembre 1979 qu'à la signature des accords de Schengen en juin 1985 ou à l'ouverture des négociations de l'Uruguay Round en 1986.

Comme le note Saskia Sassen, pour comprendre les dynamiques de la globalisation, il faut dépasser « la logique des relations entre États » et « l'échelle de l'État-nation à une époque où nous voyons proliférer des acteurs non étatiques, des processus interfrontaliers, des transformations conjointes dans la portée, l'exclusivité et la compétence de la souveraineté étatique sur son territoire »²⁵. Cela ne va pas sans une profonde remise en cause de la place conférée aux frontières nationales dans la conception des relations entre sociétés et territoires. Au delà, c'est la conception même de l'État et de la citoyenneté qui est en jeu, le « désassemblage du national » impliquant un processus de « défrontiérisation et (de) relocalisation de la citoyenneté »²⁶. Le référendum britannique du 23 juin 2016 a mis en évidence que ces processus se heurtent à de fortes résistances des populations, car ils brouillent évidemment les repères préexistants et hypothèquent même la capacité à se doter de repères stables :

« La vitesse et l'intensité avec lesquelles les éléments tant matériels qu'idéologiques circulent désormais à travers les frontières nationales ont créé un nouvel ordre d'incertitude dans la vie sociale. Quelles qu'en soient les caractéristiques, il est certain qu'il cadre mal avec la prophétie dominante, de type wébérien, sur une modernité où les formes sociales intimes archaïques finiraient par se dissoudre au profit d'un ordre légal-bureaucratique puissamment régenté, gouverné par une

Globalización y localidad : espacios, actores, movildades 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.

²⁵ Sassen, [2007] 2009, *op. cit.*, p. 22-23.

²⁶ Sassen, [2006] 2009, *op. cit.* ; voir notamment la deuxième partie du livre, consacrée au « désassemblage du national » (p. 111 à 270) et plus précisément les pages 233 à 236, qui traitent de la « défrontiérisation » et de la relocalisation de la citoyenneté.

multiplicité de procédures en vue d'une prévisibilité maximale ».²⁷

Même à s'en tenir aux conceptions classiques de la frontière, les processus de mutation débordent très largement le cadre européen et la période récente. En Afrique, les frontières terrestres d'Afrique de l'Ouest ou d'Afrique centrale sont le lieu de nombreux échanges, d'autant plus intenses qu'elles ne correspondent pas à des limites ethniques et qu'un même peuple peut se retrouver de part et d'autre des limites nationales²⁸. De l'autre côté de l'Atlantique, en Amérique du Sud, région où « les contentieux frontaliers ont la vie dure »²⁹, le Pérou et l'Équateur sont parvenus après cinquante ans de conflit à un accord sur leur frontière amazonienne (en 1998) et, le 27 avril 2009, la Bolivie et le Paraguay ont signé un traité de démarcation frontalière marquant la fin d'un contentieux frontalier de plus de soixante-dix ans. Sur ces bases, de nouvelles coopérations s'instaurent progressivement, permettant d'améliorer la gestion d'immenses territoires aux enjeux considérables. Les *border studies* menées aux USA depuis le milieu du 20^{ème} siècle montrent que le phénomène est loin d'être nouveau³⁰. Et c'est dès le début du siècle passé que Georg Simmel a lancé le débat sur la frontière comme fait social et sur l'inanité du concept de frontière naturelle³¹. Cette réflexion sociologique a été réactualisée au début des années 1970 par l'*Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG)*, fondé en 1968³².

Par ailleurs, pour évaluer correctement la nature et la portée des métamorphoses des frontières et des zones frontalières, il est nécessaire de les replacer dans le contexte de dynamiques territoriales plus larges, en partant des constats que l'unicité de la frontière est une fiction et que les frontières sont des objets de moins en moins déterminés.

La conception juridique traditionnelle de la frontière-ligne est un héritage lointain et détourné de l'Empire romain. Détourné car le *limes* latin, dont le mur d'Hadrien construit à partir de 122 de notre ère entre l'Angleterre et l'Écosse est la concrétisation la plus marquante, n'était pas une borne à la souveraineté de l'Empire, mais une simple limite administrative, appuyée souvent par des ouvrages défensifs³³. C'est cette tradition qui a été réinterprétée et systématisée par les traités de Westphalie, dont découle la doctrine juridique moderne, selon laquelle la frontière est une ligne de démarcation entre espaces où s'exercent des souverainetés différentes. A ce titre elle est « formée par la succession des points extrêmes du domaine de validité spatiale des normes de l'ordre juridique d'un État »³⁴. Aussi logique qu'elle paraisse, cette conception semble largement une fiction. Il y a en effet dans les diverses représentations de la frontière, notamment entre la théorie juridique et les perceptions de l'opinion publique, nourries des pratiques sociales concrètes, un écart tenant au dispositif lui-même, considéré par la doctrine comme relevant d'un droit matériel et objectif, alors que ses effets les plus manifestes ont un caractère procédural et subjectif. Toute frontière est asymétrique et présente des caractéristiques différentes selon le point de vue duquel on

²⁷ Appadurai A., 2006, *Fear of Small Numbers : An Essay on the Geography of Anger*, Durham (North Carolina), Duke University Press; trad. franç. *Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*, Paris, Payot & Rivages, 2007 ; édition citée Petite Bibliothèque Payot, 2009, p. 19.

²⁸ Cf. notamment *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest*, textes réunis par l'ONG Enda Diapol (Paris, Karthala, 2007).

²⁹ Lacroix L. et L. Perrier-Bruslé, "La frontière boliviano-paraguayenne : des contentieux historiques aux dynamiques d'intégration énergétiques", *CERISCOPE Frontières*, 2011 ; [en ligne], consulté le 15/07/2016, <<http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part3/la-frontiere-boliviano-paraguayenne>>

³⁰ Bohannon P. & F. Plog (eds.), 1967, *Beyond the Frontier: Social Process and Cultural Change*, New York, The Natural History Press; Martinez O. J. (ed), 1986, *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso, Texan Western Press.

³¹ Simmel, G., 1903, « Soziologie des Raumes »; réédité dans *Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908: Band 1*, Kramme R., A. Rammstedt und O. Rammstedt. (eds.), Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1995.

³² Strassoldo, R., 1970, *From Barrier to Junction: towards a Sociological Theory of Borders*, Gorizia, ISIG.

³³ Depproost P.-A., 2004, « Hic non finit Roma. Les paradoxes de la frontière romaine », in Depproost P.-A. et B. Coulie, *Frontières. Imaginaires européens*, Paris, Budapest, Turin, L'Harmattan, p. 29-50; [en ligne], consulté le 23/10/2014 <<http://bcs.fltr.ucl.ac.be/FE/07/Frontieres.htm>>.

³⁴ Trib. arb., affaire de la frontière maritime entre le Sénégal et le Guinée-Bissau, RGDIP, 1990, p. 253.

se situe. Il ne s'agit pas seulement d'un phénomène de perspective : ses effets concrets peuvent être radicalement contrastés en fonction de l'endroit d'où l'on vient et du lieu où l'on va. Ainsi la frontière terrestre entre l'Union européenne et le Maroc, autour des enclaves de Ceuta et de Melilla, ne fonctionne pas du tout de la même façon pour les citoyens européens, pour les ressortissants marocains et pour les migrants subsahariens.

Le droit matériel est lui-même fluctuant, puisqu'il ne traite pas de la même façon les frontières terrestres, sensées être des lignes sans épaisseur, et les frontières maritimes dotées d'une largeur à géométrie variable. En effet, ces dernières s'étagent sur trois niveaux : les eaux territoriales, définies comme étant la bande de mer de 12 milles de large à partir du trait de côte à la plus basse marée ; une zone contiguë de 12 milles dans laquelle les Etats sont en droit d'exercer des contrôles douaniers, fiscaux, policiers ou sanitaires ; la zone économique exclusive dont la frontière se situe à 200 milles au large du trait de côte ; au delà seulement s'étendent les eaux internationales. L'ensemble de ce dispositif est modifié par la présence ou non d'un plateau continental et les tracés concrets sont impactés par les jeux incertains de l'érosion marine, qui déplacent le trait de côte. Cette grande complexité explique qu'il ait fallu attendre les quatre conventions des Nations-Unies de 1958 et la Convention de Montego Bay de 1982 pour définir précisément la notion de frontières maritimes. On ne peut donc aborder la réalité des frontières, dans toute sa diversité, qu'en sortant du cadre juridique restreint dans lequel elles ont été conçues et formalisées depuis les traités de Westphalie.

Une des premières difficultés auxquelles on se heurte, en quittant le balisage familier du champ juridique, est une ambiguïté sémantique. La notion de frontière n'a pas les mêmes contours ni la même portée dans toutes les langues. Ainsi, pour traduire le mot français « frontière », il n'existe pas moins de trois termes anglais, « boundary », « border », « frontier », porteurs de significations et de connotations spécifiques. Cet obstacle étant, plus ou moins bien, surmonté, la réflexion est brouillée par l'hétérogénéité des perceptions de la frontière et des interprétations du fait frontalier par les différentes disciplines : le droit et la délimitation spatiale des normes juridiques ; la science politique et les préoccupations de souveraineté, de gouvernance et de coordination des politiques publiques ; la géographie et l'attention portée à l'organisation physique et humaine des espaces frontaliers ; l'économie et l'analyse des flux d'échanges et des rapports de forces dans les aires économiques sous influence frontalière ; la sociologie et la focalisation sur les représentations et les pratiques collectives ; etc. Toutes ces approches se superposent sans s'articuler et, à les compiler, on a du mal à concevoir qu'elles traitent des mêmes territoires. On ne peut réellement comprendre la frontière, sans explorer l'extraordinaire foisonnement des traductions concrètes du fait frontalier qui rendent vaine toute prétention à les réduire à un cadre conceptuel unique et à une réalité stable. Car si les frontières sont des objets mal déterminés, elles sont de surcroît en voie d'indétermination croissante.

Cette indétermination est tout d'abord fonctionnelle. Elle concerne en priorité le statut de la frontière comme limite de souveraineté. Dès lors que les compétences étatiques connaissent de multiples transformations, leurs délimitations spatiales en sont nécessairement affectées. Les frontières entre la Suisse et l'Union européenne (UE) constituent un bon exemple de configurations frontalières fonctionnellement variables. Ce sont des frontières politiques, qui ne correspondent pas à des frontières linguistiques, ces dernières étant intérieures à la Suisse. La Suisse n'est pas membre de l'UE mais appartient depuis 2009 à l'espace Schengen, alors que le Royaume-Uni n'a pas attendu le Brexit pour ne pas en faire partie. Les personnes franchissent donc les frontières plus librement que les marchandises, encore que les impératifs de la lutte antiterroriste restreignent aujourd'hui l'usage effectif de cette liberté. L'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen n'est que le dernier avatar de toute une série d'accords bilatéraux qui ont profondément transformé la portée concrète des frontières : premier accord de libre-échange en 1972 ; accord sur les assurances en 1989, sur les transports de marchandises en 1990 ; etc. Il y en a eu une quinzaine d'autres depuis, sans parler des

accords bilatéraux entre les Cantons suisses, les Länder allemands ou autrichiens, les régions italiennes ou françaises, comme entre la Confédération helvétique et les États voisins. Cette nébuleuse contractuelle confère à la frontière une perméabilité croissante et hétérogène, dessinant une géométrie variable dans l'espace et dans le temps. Il n'y a cependant là rien de définitif. Plus de deux ans avant le référendum sur le Brexit, les électeurs suisses se sont prononcés le 9 février 2014 pour l'instauration de quotas à l'immigration et la renégociation de la libre-circulation des personnes avec l'Union européenne. Les négociations sur ce sujet entre la Suisse et l'UE sont aujourd'hui bloquées, en attente d'une clarification des conséquences du Brexit, afin de trouver une solution relativement homogène pour les deux cas de figure.

Cela illustre la profonde mutation d'un modèle westphalien totalement remis en cause par de multiples dispositifs contractuels, qui mettent en cause à la fois sa fixité, son uniformité et sa lisibilité. Les frontières ne fonctionnent plus de façon globale, mais à travers des filtres qui opèrent de manière différenciée, selon qu'il s'agit de circulation de personnes, de commerce, de capitaux, d'informations, de données, etc. C'est ainsi que le périmètre des accords de Schengen ne coïncide ni avec celui de l'UE ni avec celui de la zone Euro. Dans ce contexte, les frontières ne sont plus des attributs quasi-transcendants des États, dont elles baliseraient la souveraineté normative et marqueraient la finitude spatiale. Elles sont renvoyées aux aléas et à la contingence de relations contractuelles.

Par ailleurs, leur inscription dans l'espace est elle-même incertaine. Elle n'est plus confinée à la limite physique des États, mais éclatée en fonction des contraintes de mobilité et de l'organisation des transports. Dans chaque aéroport international de l'UE passe une frontière extérieure de l'Union, comme dans chaque aéroport international de l'espace Schengen une frontière de cette zone. La frontière ferroviaire entre la France et le Royaume-Uni par Eurostar se situe à Paris, Gare du Nord, ou à Londres, St Pancras International. Quant aux marchandises, elles parcourent l'Europe d'un entrepôt sous douane à un autre entrepôt sous douane sans jamais s'arrêter aux frontières nationales. Enfin, certains flux financiers peuvent passer chaque jour plusieurs milliers de fois d'un pays à un autre, au gré des opportunités des transactions à haute fréquence, renvoyant à des temps immémoriaux la notion de frontière monétaire.

Conclusion

Repenser l'État

Il faut se garder de tout manichéisme naïf : la globalisation n'est pas un paradis de liberté succédant à des enfers étatiques et les États ne sont pas des remparts protecteurs contre des démons mondialisateurs. Mais les mutations en cours impliquent 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.

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. »³⁵

Repenser le rôle des États dans un monde globalisé nécessite que soient reconsidérés les objectifs de leur action mais aussi que soient redéfinies 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.

Une des premières questions à régler est celle d'un changement d'échelle des 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 »³⁶. Il faut donc repenser l'articulation des politiques publiques entre le cadre national, support des procédures démocratiques, et l'intégration internationale, condition d'efficacité, sans faire l'impasse sur le niveau infra-national, où se joue l'appropriation de l'action par les citoyens. 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 d'une société industrielle régulée dans le cadre des frontières nationales. Ce sont autant d'obstacles qu'il faut vaincre pour que s'imposent les solidarités internationales et territoriales qu'exigent des sociétés en voie de mondialisation.

A la fois en deçà et au delà de ces enjeux, 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, au prix de profondes mutations des référentiels cognitifs. Au delà, car la 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. 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'arbitre³⁷.

Cette redéfinition du rôle des États, réarticulation des échelles d'action publique comme mutation des fonctions cognitives, n'ira pas sans de substantielles redistributions 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. Si la nostalgie de la souveraineté « à l'ancienne » est stérile, il reste une place majeure pour une expression institutionnelle renouvelée de l'intérêt général.

Un retour aux sources antiques permet d'en mesurer la permanence. Reprenant la leçon de Platon, qui fondait sur le savoir le vrai principe du gouvernement³⁸, Aristote précise, dans le

³⁵ Sassen S., 2006 [2009], *op. cit.*, p. 117.

³⁶ Entretien avec Médiapart, le 04.01.2014.

³⁷ Cf. Callon M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

³⁸ Cf. Platon, *Le Politique*, 292a à 294e, Paris, Gallimard, La Pléiade, p. 396-400 (éd. 1964).

chapitre 6 du livre III de La Politique :

« 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 cité. »³⁹

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 définitions juridiques, 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 Legendre⁴⁰. 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.

³⁹ Aristote, *La Politique*, Paris, Librairie Philosophique Vrin, p. 29 (éd. 1970).

⁴⁰ Legendre P., 2010, « L'impératif d'interpréter », in *Le Point fixe*, Paris, Fayard, Mille et une nuits, p.99-122.