

Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance.

Bérengère MARQUES-PEREIRA et Olivier PAYE

*Ce texte a servi d'appel général à communications pour le deuxième congrès triennal de l'Association Belge de Science Politique de la Communauté française qui s'est déroulé les 14 et 15 mars 2002 à l'ULB. Il a été publié dans l'ouvrage suivant, issu des travaux de ce Congrès : Olivier Paye (Sld.), *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant (Science politique, n°4), 2004, pp. 11-19.*

Né au 17^{ème} siècle, en tant qu'Etat territorial, administratif et fiscal, c'est en tant qu'Etat-Nation, issu de la Révolution française et de la Révolution américaine, que l'Etat moderne s'est ouvert aux formes démocratiques de légitimation, au 19^{ème} siècle, pour se développer, d'abord, comme Etat de droit, et ensuite, au 20^{ème} siècle, comme Etat social, du moins dans certaines régions, en Europe, en particulier. L'Etat-Nation s'est imposé, partout dans le monde, même si cette importation a pu se faire dans des formes perverses au regard des idéaux des Lumières ou dans des formes qui rappellent les héritages des empires, des cités, des théocraties, des clans et des tribus.

Moins d'Etat

A l'aube du 21^{ème} siècle, la souveraineté de l'Etat et son monopole de la force publique sont formellement restés intacts, mais les prémisses sur lesquels ceux-ci reposent, paraissent cesser d'en être les termes clefs. L'espace ne se réduit plus au territoire et à ses frontières, tant le global et le local sont le creuset d'une interdépendance croissante. Aussi, la politique nationale ne s'identifie-t-elle plus au niveau territorial des frontières. De nouvelles frontières se constituent au delà des Etats, avec leurs consentements : les blocs régionaux (l'Union Européenne, l'Alena, le Mercosur ou l'Asean), les instances de gouvernance économique supranationale (FMI, Banque Mondiale, OMC, Banque Centrale Européenne) sont autant de formations au profit desquelles l'Etat accepte de perdre sa souveraineté sur l'émission monétaire, sur les cours des changes, sur les échanges commerciaux, sur les équilibres macroéconomiques. Les opérateurs économiques et financiers dictent désormais à l'Etat une temporalité du court terme qui est de nature à limiter sa maîtrise de l'agenda politique et la portée de son rôle de garant de l'intégration sociale. Ce sont ainsi les fondements même de sa légitimité qui sont atteints, et ce d'autant plus que l'Etat est inséré de plus en plus souvent dans des décisions et des accords dont les termes n'ont jamais fait l'objet d'une formation démocratique de l'opinion dans l'espace public.

De moins en moins capable d'assurer ses prérogatives de régulation en matière d'impôt, de croissance, de redistribution et de politique sociale, la perte de souveraineté sur le temps de l'agenda politique qui en résulte pour l'Etat se double donc d'une perte de souveraineté sur le territoire. D'une part, la mondialisation du droit tend à devenir un enjeu majeur des relations internationales, que ce soit en matière de justice pénale (cf. la cour internationale de justice pénale) ou de justice commerciale ou financière (cf. les procédures arbitrales de l'OMC, entre Etats, ou de la BIRD, entre Etats et investisseurs privés étrangers). D'autre part, les enjeux qui échappent à la volonté majoritaire dans un cadre territorial et

national se multiplient. Ainsi, l'Etat perd-t-il de sa capacité à protéger les citoyens contre des aléas ressentis d'ordinaire comme « nouveaux » : les nuisances écologiques (réchauffement climatique, pluies acides, pollutions maritimes, etc.), les insécurités (crime organisé, trafic de drogues et d'armes, mafias, etc.), les risques alimentaires (vache folle) et sanitaires (sida), la circulation électronique d'images et de données jugées néfastes pour le développement des individus et de la société (sites pornographiques, pédophiles, révisionnistes, racistes...), etc. L'Etat paraît ainsi voir s'éroder sa compétence à agir comme garant contre l'incertitude : il ne semble plus ni vouloir ni être à même d'assurer seul la cohésion de l'espace social et politique.

Plus d'acteurs

Ces pertes de capacité de contrôle et d'intervention de l'Etat sur des phénomènes situés sur son territoire ou y produisant des effets, doublés des déficits de légitimité démocratique, vont de pair avec une recomposition des espaces sociaux et politiques qui s'effectue à partir d'une série de flux et de réseaux qui échappent à une logique de territorialisation.

D'un côté, les *flux* économiques, financiers, communicationnels, migratoires, culturels sont producteurs d'enjeux directement liés à une imbrication croissante du local et du global. Soulignons en quelques-uns qui ébranlent la base nationale de solidarité entre les citoyens. Sur le mode de l'exclusion : les réactions ethnocentriques de certaines populations autochtones à l'égard de tout ce qui est étranger sur lesquels viennent se greffer le populisme et l'extrême-droite. Sur le mode de l'inclusion : le développement de sociétés multiculturelles en Europe.

De l'autre, parallèlement aux Etats voire indépendamment d'eux, des *réseaux* d'acteurs non étatiques, nationaux ou transnationaux, prennent part sur des bases plus ou moins formelles, aux processus de décision politique. Les acteurs publics subétatiques, les régions, les communautés et les villes, s'associent, concluent des accords de coopération, acquérant ainsi dans ces domaines un rôle international « quasi-étatique ». Les ONG sont devenues des protagonistes politiques aux côtés des Etats ou des « anciens acteurs socio-politiques » comme les partis ou les syndicats et ce, tant sur les scènes nationales que, surtout, dans les arènes internationales.

De nouveaux espaces publics dans lesquels les biens publics ne sont plus divisibles exclusivement entre Etats tendent d'ailleurs à se construire. L'une des manifestations institutionnelles les plus remarquables de cette évolution réside dans l'organisation de grandes conférences par des institutions internationales dans lesquelles les Etats acceptent de se réunir avec certaines ONG reconnues comme interlocuteurs privilégiés et légitimes, lesquelles y participent plus ou moins directement, avec le statut d'observateur (cf. « Pékin + 5 » en ce qui concerne l'égalité entre les sexes, ou certaines conférences internationales en matière de protection de l'environnement). Et lorsque les acteurs non étatiques ne sont pas associés à certains « grands rendez-vous internationaux », ils mettent désormais en place des forums parallèles, symboliquement concurrents, pour faire entendre une autre voix que la voix inter-étatique habituelle (cf. Seattle), suspectant celle-ci de laisser le cours trop libre à une régulation globale, marchande des relations humaines.

On peut voir dans ses manifestations comme dans d'autres (cf. les marches internationales pour l'emploi qui ont remplacé les marches internationales pour la paix et le désarmement) des indices de l'émergence d'un (nouvel) espace public mondial. Celui-ci avait déjà été annoncé précédemment par certaines initiatives d'autres acteurs non étatiques,

comme les entreprises (cf. le forum de Davos), des associations d'experts politiques (cf. la commission Brandt sur la gouvernance globale) ou d'acteurs politiques et économiques traditionnels (cf. la « commission trilatérale »).

Enfin, l'Etat lui-même s'ouvre davantage à une participation des acteurs non étatiques à la décision politique, tant en ce qui concerne son orientation que sa mise en œuvre. Traditionnellement, dans des pays comme la Belgique tout un pan de la politique publique relève de façon plus ou moins autonome de mécanismes institutionnels de type « néo-corporatiste » (cf. les accords interprofessionnels patronat/syndicats, ou la composition des organes de gestion des organismes de sécurité sociale). Il y a désormais d'autres segments de politique publique qui s'ouvrent sur un mode homologue à d'autres acteurs non étatiques dans le cadre des « comités d'éthique », des « conférences de citoyens », des enquêtes préalables à des décisions en matière environnementale (études d'impact) ou urbanistique (commissions de concertation)... sans parler des nouvelles formes d'expertises convoquées dans le cadre traditionnel des processus parlementaires d'élaboration des lois (cf. les psychologues en matière de droits liés à la parenté) ou des modes de gestion des entreprises publiques ou semi-publiques.

Dans ce cadre précisément, la multiplication des acteurs, notamment issus du secteur privé, intervenants dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques se double de l'importation d'une idéologie managériale propre au secteur marchand. Cette idéologie renvoie tant à la mise en œuvre de méthodes de gestion propres au secteur privé qu'à l'introduction dans les discours politiques d'une sémantique spécifiquement managériale. Les enjeux d'un tel processus sont fondamentaux dans la mesure où il manifeste avec évidence la tension émergente entre la volonté d'une modernisation indispensable des services publics et le risque d'une privatisation progressive de pans entiers de la fonction publique. Qu'il s'agisse du secteur régalien (par exemple, en Belgique, le plan Copernic ou la réforme des polices et de la justice), de celui des politiques sociales (par exemple l'activation des allocations sociales) ou encore des services publics en réseau (par exemple la libéralisation des marchés de l'électricité, du gaz et des télécommunications), c'est bien à un renouveau des modes de gouvernance de l'action publique que l'on assiste. Autrement dit, si l'objectif d'amélioration de l'efficacité des services offerts aux citoyens semble légitime et recueillir l'unanimité, la question des moyens que le gouvernement entend mettre en œuvre divise quant à elle les opinions.

On a pu dès lors évoquer l'idée d'un passage d'une « régulation par le haut » à une « régulation par le bas », ou d'un « Etat instituteur » (du social) à un « Etat animateur » ou stimulateur (du social), à un Etat qui se muerait à la fois en soutien, en propulseur et en partenaire d'initiatives d'origine privée auxquelles il procure les moyens matériels (le financement), humains (l'administration) et symboliques (la légalisation) de leur concrétisation, tout en étant garant de leur conformité à l'intérêt général. La diffusion récente en science politique de concepts comme « gouvernance » ou « régulation », à la place de « gouvernement » ou de « décision politique », prétend précisément prendre en compte ces mutations contemporaines dans la production des modes d'ajustement des conduites individuelles à un projet collectif, qui définissent en propre l'activité du politique dans la société.

L'Etat se voit ainsi concurrencer de multiples façons et par une diversité d'acteurs dans son monopole de la conduite des affaires publiques, y compris dans ses pouvoirs régaliens. Faut-il pour autant conclure à l'absence d'avenir de l'Etat ? Celui-ci serait-il dépassé en tant que forme d'organisation politique ? Rien n'est moins certain, si l'on porte le

regard vers une autre série de phénomènes qui empêchent de conclure à une perte de substance de la logique étatique.

L'Etat demeure

La médiation de l'Etat demeure requise pour gérer les retombées de la globalisation mise en œuvre par les opérateurs économiques et financiers, par les instances supranationales et internationales. L'Etat reste au centre des relations internationales dont la configuration dépend toujours en grande partie de leurs rapports de puissance. Les blocs régionaux ne se sont (pas encore ?) donnés ni l'objectif, ni les moyens d'une mise en place de gouvernements au-delà des Etats nationaux. Ainsi en est-il pour celui qui apparaît comme le plus abouti – l'Union européenne. En effet, la Commission européenne et/ou les Conseils européens sont loin de constituer un gouvernement de l'Europe. La banque centrale européenne, malgré son indépendance à l'égard des Etats européens, gère la nouvelle monnaie commune en collaboration avec les différentes banques centrales des pays de la zone euro. Les politiques économiques, budgétaires, fiscales et sociales européennes sont loin d'être harmonisées. Et si la Cour européenne semble avoir relativement acquis la place première dans la hiérarchie juridictionnelle, la mise en œuvre de ses arrêts dépend toujours du bon vouloir des gouvernements nationaux (cf. la loi « chasse » en France).

Les biens communs de l'humanité tels qu'ils apparaissent dans les conférences internationales sont encore des matières qui doivent faire l'objet de réglementations nationales. Il en va de même en ce qui concerne les risques liés à des décisions ou des processus nés hors des frontières nationales. La diversification des référents identitaires n'a pas éradiqué le lien civique fondé sur l'appartenance à l'Etat-Nation. Celui-ci demeure le garant de l'effectivité des droits de citoyenneté. Le renouveau d'une justice pénale internationale n'a pas mis fin à cette fonction régaliennne de l'Etat dont relève l'activité des juridictions étatiques en matière d'infractions pénales, comme en témoigne l'Affaire Pinochet.

Par ailleurs, au sein des différents Etats, d'aucuns suggèrent également que les partis politiques, acteurs-clés des systèmes démocratiques, ont contribué récemment à consolider l'Etat. C'est la thèse de la « cartellisation » des partis politiques, en vertu de laquelle les partis contemporains fonctionnent de plus en plus en symbiose avec la sphère de l'Etat et contribuent dès lors à sa perpétuation en vue de garantir leur perennité. Enfin, si l'Etat ne continuait pas à représenter un lieu matériel et symbolique crucial de structuration sociale, son organisation ferait-elle l'objet de tant de débat quant à ses formes plus ou moins centralisées, fédérales ou confédérales ?

Plus d'Etat

Ne peut-on d'ailleurs pas considérer, sous d'autres aspects que ceux déjà évoqués, que l'on assiste à une « reprise en main » d'un certain nombre de domaines sociaux de la part de l'Etat, par rapport à son emprise passée ? Ainsi en va-t-il dans le domaine de la protection sociale et de la politique de l'emploi où l'Etat, dans sa forme gouvernementale, tend à intervenir de manière croissante et structurelle dans ce qui relevaient auparavant dans des pays comme la Belgique ou la France d'une cogestion entre interlocuteurs sociaux (l'Etat se

cantonnant dans un rôle de notaire) ; dans le domaine de la sécurité intérieure et de la gestion des flux migratoires (objets liés ensemble par les Etats eux-mêmes), où certains Etats européens réembauchent du personnel chargé de réguler l'accès aux frontières ou le séjour dans le pays (fonctionnaires de l'office des étrangers, instructeurs de dossiers d'asile, gardiens de centres de « rétention » et de « zones d'attente », etc.) ; ou dans le domaine de la conquête de parts de marché économique en faveur d'entreprises nationales en pays étrangers (missions gouvernementalo-commerciales) ou de la compétition pour l'accueil d'entreprises étrangères sur le marché national du travail (politiques fiscales et autres d'aide à l'investissement).

Enfin, c'est peu dire que le modèle de l'Etat de droit et du pluralisme démocratique se mondialise et gagne de nouveaux territoires (cf. les clauses « droits de l'homme » et « démocratie » dans les accords de coopération ou de paix, les missions d'observation du déroulement démocratique de processus électoraux dans les pays « à démocratie récente », etc.). Les formes démocratiques de l'égalité et de la liberté s'imposent comme caution légitime de tout pouvoir. Loin de se clore sur lui-même l'Etat semble capable de s'insérer dans les défis de la globalisation. Loin de présager sa mort, ceux-ci pourraient annoncer sa pérennité au travers même de ses mutations. C'est dans la plasticité de ses formes que l'Etat moderne s'est développé à ce jour. Possède-t-il toujours les ressorts qui lui donnent la force de se renouveler ? Son système de règles et ses organes lui permettent-ils de répondre aux exigences de l'heure au plan national et international ? Ou, au contraire, les chemins pris par l'Etat entre le global et le local sont-ils révélateurs d'une fragmentation de la communauté politique nationale et mènent-ils à la construction d'une « communauté politique cosmopolite » (B.Badie) ou, tout au moins, à celle d'une « constellation politique post-nationale » (J.Habermas) ?

Telles sont quelques-unes des questions essentielles qui se posent aujourd'hui à propos de l'Etat. Le deuxième congrès de l'ABSP aura pour objet d'en préciser la portée et d'y répondre sous l'angle des différentes thématiques abordées par les ateliers *ad hoc*, mis sur pied pour la circonstance, ainsi que par les groupes de travail existants, « Etudes européennes », « Relations internationales », « Politique comparée », « Acteurs politiques nationaux », « Etudes électorales », « Management public », « Méthodologie/Théorie politique », « Conflits communautaires » (Voir Note portant Synthèse du dernier état d'avancement de l'organisation du Congrès 2002, ci-annexée).

Le fil conducteur de ses réflexions résidera dans une recherche des éléments neufs qui concernent la place et le rôle de l'Etat dans la régulation des comportements individuels et collectifs, à quelque échelle qu'on les observe (locale, régionale, nationale, continentale, mondiale). Il s'agira en particulier de porter l'interrogation sur trois plans interreliés : quelles sortes d'acteurs s'associent ou ont vocation à s'associer à l'Etat, en son sein ou à ses côtés, dans l'accomplissement des activités de « gouvernance » de la société ? Selon quels modes de production celles-ci sont générées ? Vers quels types d'orientations politiques sont-elles dirigées ?