

*De l'art de gouverner un Etat-Nation membre de l'Union européenne au XXIème siècle -
Examen du cas particulier de la France*

Patrice Cardot¹

*« Faisons face au temps comme il nous cherche ». -
(Shakespeare)*

La présente communication propose un éclairage original permettant de mieux comprendre les processus de refondation de l'Etat, la conduite du changement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, et, *in fine*, les nouvelles formes de technologies du pouvoir et de l'art de gouverner cet Etat-Nation si singulier qu'est la France.

Dans ses propos introductifs, après un chapitre consacré à la définition de certains termes occupant une place importante dans le propos, cette communication présente quelques regards croisés sur les principaux jeux et enjeux du 'nouvel ordre mondial'.

Ensuite, elle traite de la manière dont les responsables politiques et technocratiques français ont intégré cette nouvelle réalité du monde dans les réformes institutionnelles, structurelles et politiques qu'ils ont entreprises depuis le début du XXIème siècle pour permettre à cet Etat-nation 'France' de demeurer cette puissance 'intermédiaire' qu'elle est progressivement devenue au rythme des grandes transformations du monde.

Enfin, après avoir posé le constat d'une défiance dans l'aptitude des gouvernants à gouverner et des institutions, quelles qu'elles soient, à réguler, elle invite à soumettre les nouvelles formes de technologies du pouvoir et de l'art de gouverner la France à l'épreuve de la confiance des citoyens français.

¹ La présente communication n'engage que son seul auteur qui s'exprime ici en son nom personnel.

A- Définition des termes

La présente communication fait état de points de vue et d'analyses qui évoquent abondamment les notions de globalisation, de mondialisation, de néolibéralisme, de souveraineté, de gouvernance. Mais de quoi s'agit-il vraiment ? De quels processus parle-t-on ici ?

La globalisation se définit comme « *l'ensemble des processus politiques visant à la mise en place d'organisations régionales des marchés et/ou d'une organisation planétaire unique des marchés, ces derniers étant de moins en moins segmentés ou rendus hétérogènes par les frontières existantes entre les espaces nationaux ou régionaux* ». (Gérard-François Dumont²)

Pascal Lamy, ancien Commissaire européen et ancien Directeur général de l'OMC, nous permet, en quelques lignes, de mieux comprendre ses origines, mieux mesurer ses résultats et mieux percevoir là où elle est censée conduire le monde.³

La globalisation, envisagée du point de vue stratégique, 'la *globalisation stratégique*', « *consiste en l'interaction des identités collectives dans des relations conflictuelles, économiques et militaires, le politique restant (théoriquement) en posture de médiateur souverain entre ces deux disciplines. Or cette problématique est bouleversée par la délocalisation de la souveraineté qui cesse d'être l'attribut des seuls Etats et se concentre de facto dans l'Empire Américain global [...]*⁴. Mais les grandes confédérations en formation comme l'Europe, ou en réaménagement total, comme la Russie et la Chine, et les nations elles-mêmes si elles restent démocratiques, continuent de peser de façon autonome, tandis qu'apparaissent des « *souverainetés d'entreprises* » transnationales, dont la *politologie* reste à faire. » (Alain Joxe⁵)

Dimension essentielle de la globalisation stratégique, l'économie globalisée, de plus en plus financiarisée, comme l'interdépendance et les modalités d'action des agents qui y interviennent se transforment continuellement sous l'effet d'une 'technologisation' à visée exclusivement spéculative au point de faire émerger une véritable économie du « *risque* » et de l'« *insécurité* », les facteurs de production des nouvelles richesses n'ayant ni nationalité, ni même matérialité.⁶

Autre dimension tout aussi essentielle de cette globalisation stratégique, la tentative d'instauration d'un nouvel ordre stratégique international à la faveur de l'effondrement de l'URSS et de l'émergence de nouvelles puissances, ordre nécessité également par l'émergence d'une multitude de risques globaux interagissant⁷ et que l'édification d'un système de gouvernance mondiale tente de façonner en recherchant les conditions d'un équilibre global ... dont on perçoit aisément le caractère inatteignable.

² Gérard-François DUMONT : « *Globalisation, internationalisation, mondialisation : des concepts à clarifier* » : <http://www.strategicsinternational.com/2fglobalisation.htm>

³ Cf. Pascal LAMY : « *La globalisation : d'où vient-on ? Où va-t-on ?* » - <http://www.notre-europe.eu/011-14167-La-globalisation-d-ou-vient-on-ou-va-t-on.html>

⁴ Le *Trade Expansion Act* se présente comme l'acte de naissance de la globalisation mondiale, à l'instar du Traité de Rome, acte de naissance des processus de globalisation régionale. Il est à l'origine du *Kennedy Round*, puis du *Tokyo Round* et de l'*Uruguay Round* qui a donné naissance à l'OMC (cf. G-F. Dumont)

⁵ Alain JOXE : « *La Globalisation Stratégique* ». Cahier d'études stratégiques N°40-41
<http://www.cirpes.net/article109.html>

⁶ Cf. Patrice CARDOT : « *De l'économie de l'insécurité et du risque* » - <http://regards-citoyens-europe.over-blog.com/2014/04/de-l-economie-de-l-insecurite.html>

⁷ Cf. à cet égard les rapports publiés chaque année par le *Global Risks Network* en préalable à la tenue du Forum économique mondial de Davos
(voir le rapport 2014 : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf)

L'internationalisation se définit comme « *l'utilisation d'un ensemble de techniques et de procédés réduisant l'espace-temps, des échanges de ressources, de biens et de services entre les territoires de la planète* » - « *Conformément à la globalisation planétaire ou à des formes régionales de la globalisation, l'internationalisation du droit unifie le contexte juridique des échanges, limitant l'impact des politiques spécifiques des Etats.* » - « *La globalisation est facilitée par des lieux qui s'offrent, grâce à des réglementations encore moins contraignantes, des règles de gestion plus souples, ou à des savoir-faire particuliers, pour faciliter les échanges et notamment les échanges de capitaux* » (Gérard-François Dumont)

Fruit de décisions politiques, la globalisation et l'internationalisation résultent, à des degrés divers, d'un ensemble de décisions prises à l'échelle mondiale, à des échelons régionaux, à des échelons régionaux ou à des échelons locaux. Face à la globalisation et à l'internationalisation des facteurs de production et de distribution ainsi que des processus juridiques et de transactions financières, les entreprises se trouvent contraintes de mettre en œuvre de nouvelles stratégies, des stratégies mondialisées, pour réagir aux risques supplémentaires en découlant.⁸

La mondialisation est le terme couramment utilisé « *pour définir les actions des firmes visant à répondre en tout lieu et sans discrimination particulière de délai et de prix aux spécificités de la demande, actions nécessitant la mise en œuvre de stratégies mondialisées répondant à la globalisation et à l'internationalisation.* » (Gérard-François Dumont).

Si elle s'opère selon un mouvement allant d'ouest en est s'agissant des processus de production industrielle, on observe que la mondialisation s'opère dans le sens opposé s'agissant des processus liés à l'économie des services. Certains observateurs relèvent que ce phénomène semble marquer le pas comme en témoignent le coup d'arrêt porté à la progression de la mondialisation financière, la réticence des États face aux investissements étrangers, ou encore le recentrage de la Chine sur son marché intérieur.

S'agissant du **néolibéralisme**, Jules Duchastel en propose une définition très claire dans un article intitulé '*Du gouvernement à la gouvernance : crise ou ajustement de la régulation*'⁹ : « *Le néolibéralisme est devenu une réalité évidente pour la plupart des citoyens. Pourtant, au début de la dernière décennie, ce terme était plus ou moins ignoré aussi bien d'ailleurs que celui de mondialisation. Cela s'explique du fait que la transition d'un État providence, appuyant sa capacité de redistribuer la richesse sur des politiques économiques interventionnistes, à un État en retrait, ayant abandonné sa mission de créer de la demande, s'est effectuée dans la moyenne durée et de manière fort diverse. La variété des réponses nationales aux défis de la mondialisation explique que le programme néolibéral n'est pas apparu avec la même force dans différents contextes nationaux. Il faut rappeler que ce programme a pris naissance au sein d'une communauté épistémique d'experts oeuvrant dans les Grandes Organisations Internationales à vocation économique, tels que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (communément appelée la Banque Mondiale), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), etc. Dans les pays anglo-saxons, les forums scientifiques des économistes et les Think Tanks néo-conservateurs se sont faits le relais enthousiaste de ces idées*

⁸ Voir notamment le rapport de l'OCDE sur l'internationalisation des chaînes de valeur : <http://www.oecd.org/fr/sti/ind/38558122.pdf>

⁹ Cf. Raphaël CANET et Jules DUCHASTEL (sous la dir.) (2004). « **La régulation néolibérale. Crise ou Ajustement ?** » - http://www.journaldumauss.net/IMG/pdf/Duchastel_Gouvernement-gouvernance.pdf -

néolibérales alors qu'en France, par exemple, c'est au sein même de l'appareil étatique que ce programme a été promu par les hauts fonctionnaires. L'expression 'Consensus de Washington' résume de manière imagée le programme néolibéral. [...] pour désigner une liste de réformes économiques souhaitables visant à favoriser le développement de leurs pays, définies par un groupe d'économistes et de fonctionnaires d'Amérique latine. [...] On y retrouve l'essentiel des réformes visant la réduction et le recentrage du rôle de l'État : déréglementation, équilibre budgétaire, privatisation, libéralisation commerciale, etc. Le Consensus de Washington [...] vise essentiellement à abolir les obstacles au plein déploiement de la logique marchande dans tous les domaines de l'activité humaine, autant les biens et services traditionnels que la science, la culture, les biens publics et même les formes de vie. [II] repose sur la conviction que l'État représente un obstacle au développement et que seul le marché est apte à créer de la richesse et à permettre ultimement sa juste distribution. Il vise ainsi le démantèlement des politiques publiques, restreignant l'État à son rôle incontournable d'assurer la validité des contrats et la sécurité des personnes. »

La souveraineté se définit, en droit, comme détention de l'autorité suprême, c'est-à-dire d'un pouvoir absolu (dont tous dépendent) et inconditionné (qui ne dépend de qui que ce soit). Dans les démocraties, la souveraineté est détenue par le peuple, constitué en un corps politique, la Nation : on parle dès lors de souveraineté nationale.

La souveraineté nationale implique l'existence d'un régime représentatif, c'est-à-dire d'un système politique dans lequel le pouvoir législatif est détenu par une assemblée parlementaire élue par le peuple constitué en corps politique. La souveraineté nationale s'oppose à la notion de souveraineté populaire, qui implique pour sa part des mécanismes de démocratie directe, comme les assemblées de citoyens, le mandat impératif ou les référendums. La notion de souveraineté nationale légitime la représentation du peuple par un corps législatif élu par lui, tout en étant doté d'une véritable autonomie dans la prise de décision. Cette notion a, par ailleurs, des conséquences importantes sur l'organisation du corps législatif : le pouvoir qu'il exerce ne peut être délégué ou partagé (la souveraineté est indivisible) ; le mandat des représentants doit être limité dans le temps (la souveraineté est inaliénable) ; la nation ne peut déléguer l'exercice de la souveraineté de manière définitive (la souveraineté est imprescriptible).

Richard N. Haass¹⁰, qui préside *the Council on Foreign Relations*, ancien conseiller du Président des États-Unis et membre du Conseil de Sécurité nationale, figure parmi ceux qui appellent à repenser la souveraineté nationale.¹¹ « *Depuis 350 ans, la souveraineté a fourni le principe d'organisation des relations internationales. Le moment est venu de repenser totalement ce concept. Les quelque 190 États du monde coexistent désormais avec un grand nombre d'acteurs puissants et non-souverains au moins partiellement (voire complètement) allant des entreprises aux organisations non-gouvernementales (ONG), des groupes terroristes aux cartels de la drogue, des institutions régionales et mondiales aux banques et aux fonds de capitaux privés. L'État souverain subit leur influence (pour le meilleur et pour le pire) autant qu'il peut lui-même les influencer. Le quasi-monopole du pouvoir dont jouissaient autrefois les États souverains est de plus en plus limité. Il en résulte que de nouveaux mécanismes sont désormais nécessaires pour une nouvelle gouvernance régionale et mondiale impliquant d'autres acteurs que les États. Cela ne signifie pas qu'il faille*

¹⁰ Richard HAASS : http://fr.wikipedia.org/wiki/Richard_N._Haass

¹¹ Richard HAASS : « *Repenser la souveraineté* » - <http://www.project-syndicate.org/commentary/rethinking-sovereignty/french>

attribuer des sièges à Microsoft, Amnesty International ou Goldman Sachs à l'assemblée générale des Nations-Unies. Cela veut dire, en revanche, qu'il est nécessaire d'inclure les représentants de telles organisations dans les discussions régionales et mondiales lorsqu'ils ont le pouvoir d'influer ou non sur la manière de répondre aux défis régionaux et mondiaux. En outre, les États doivent se préparer à céder une part de leur souveraineté à des organes mondiaux s'ils veulent que le système global fonctionne. Cela est déjà le cas en matière commerciale. [...] il est absolument nécessaire de redéfinir la souveraineté pour que les États puissent faire face à la mondialisation. »

Jules Duchastel reconnaît lui aussi que : *« Le principe de souveraineté est sujet à des transformations en profondeur. Certains parlent d'érosion progressive de la souveraineté nationale, d'autres préfèrent parler d'un partage accru de cette souveraineté. Quoi qu'il en soit, la souveraineté conçue comme exclusivité dans l'exercice de l'autorité laisse place à une situation beaucoup plus complexe dans laquelle les États ont aliéné volontairement des parts importantes de leur souveraineté. La conséquence immédiate est la restriction croissante de l'autonomie des États nations en rapport avec un grand nombre de questions. »*

Gouverner un Etat-nation devient un art d'autant plus complexe que les phénomènes de transformation décrits *supra*, en se déployant simultanément aux niveaux mondial, régional et national, participent à *« éroder tous les Etats-nations »*¹².

Mais, pour autant, Rolf Alter, Directeur de la Gouvernance publique et du Développement territorial de l'OCDE, n'hésite pas à affirmer : *« en dernier ressort, l'État a des responsabilités qu'il ne peut déléguer à personne. Il est le défenseur de l'intérêt général, le seul garant d'une réelle responsabilité et le seul acteur à pouvoir concevoir une stratégie fédérant toutes les composantes de la société. Il doit se donner les moyens d'assumer ces responsabilités, ce qui implique d'investir dans ses capacités fondamentales. [...] Aussi, les technostructures doivent devenir plus adaptables et plus innovantes et mettre davantage l'accent sur la stratégie. Elles doivent apporter la preuve que les pouvoirs publics sont capables d'assumer leurs responsabilités avec efficacité, honnêteté et créativité, ainsi que de défendre l'intérêt général. »*¹³

A l'occasion d'une analyse du social-libéralisme, Riccardo Petrella constata l'existence de mécanismes d'auto-dépossession de la puissance publique¹⁴ : *« 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 ». Ce ne sont pas seulement les néolibéraux et les conservateurs qui mènent la croisade contre l'Etat. Nombre de démocrates en Amérique du Nord, au Japon et en Inde, ainsi qu'une grande partie des sociaux- démocrates et des socialistes d'Europe sont devenus leurs alliés. Pourquoi une telle évolution, en particulier chez des dirigeants se réclamant de la gauche ? Les explications les*

¹² Alain JOXE : *« La Globalisation Stratégique »*. Cahier d'études stratégiques N°40-41 : <http://www.cirpes.net/article109.html>

¹³ Rolf ALTER *« Gouvernance publique : L'autre déficit »* - http://www.observateurocde.org/news/printpage.php/aid/3061/Gouvernance_publicue_:L_92autre_d_E9fcit.html

¹⁴ Riccardo PETRELLA : *« But inavoué de la 'troisième voie' sociale-libérale - La dépossession de l'Etat »* - <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/08/PETRELLA/3190>

plus courantes renvoient généralement à la « crise » de l'Etat du bien-être ou Etat social (Welfare State) et à celle de l'Etat-nation. Elles sont cependant insuffisantes pour comprendre les mécanismes d'auto-dépossession de la puissance publique mis en oeuvre par les dirigeants de la plupart des pays. Il faut sans doute y voir également les conséquences de la mutation radicale de leur manière de voir la société, de la nouvelle narration qu'ils s'en font, et qui s'articule autour de cinq éléments-clés : l'individu, le marché, l'« équité », l'entreprise et le capital. Avec, au bout du compte, une déconstruction de fond en comble du « politique » .

Déconstruction que consacrerait quelque part le recours de plus en plus systématique au concept de 'gouvernance', si l'on en juge à l'affirmation de Jürgen Habermas pour qui « *le joli mot de "gouvernance" n'est qu'un euphémisme pour désigner une forme dure de domination politique, qui ne repose que sur le fondement faiblement légitimé des traités internationaux.* »¹⁵ !

Dans le domaine politique, **la gouvernance** désigne les systèmes de coordination d'acteurs publics et privés qui ont pour but de rendre l'action publique plus efficace et les sociétés plus facilement gouvernables. Elle n'est ni la simple action de gouverner, ni seulement une question d'éthique, mais bien un mécanisme complexe s'intéressant à la manière de gouverner dans un contexte social, politique et économique moderne.

Selon la Commission européenne¹⁶ : « *La notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence* ». ¹⁷ *Ces cinq principes fondent la « bonne gouvernance » européenne et renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi définie, cette notion renvoie à la manière dont les pouvoirs sont exercés au sein de l'Union européenne à travers les relations entre les différents acteurs publics et privés, du niveau européen au niveau local.*

La notion de **gouvernance mondiale** fait son apparition dans le champ des relations internationales vers la fin des années 80. Elle renvoie à l'idée d'un mode de régulation supranationale édictant des règles d'organisation à l'échelle de la planète, issue le plus souvent de la coopération internationale. Les premiers jalons d'une gouvernance mondiale ont été posés avec les accords de Bretton Woods (1944) et l'apparition des premières institutions internationales.

Alors que nous voyons se mettre en place un multilatéralisme à plusieurs vitesses, avec une coexistence de « clubs » de différents formats (G7, G8, G20, BRICS, IBSA) se pose la question des enceintes pertinentes de gouvernance de la mondialisation. Cette question est d'autant plus pregnante que le monde de l'économie s'est lui-même organisé pour peser sur les processus politiques destinés à organiser la gouvernance politique sur le registre politique.

Pour Pascal Lamy, l'ancien directeur général de l'OMC : « *l'intégration européenne restera une exception, un laboratoire de la gouvernance supranationale dans lequel des innovations majeures sont élaborées, mais qui ne seront reproduites nulle part ailleurs.* » Il identifie d'autres voies que la voie 'post-wesphalienne' de l'intégration régionale sur le modèle de l'intégration européenne pour

¹⁵ Jürgen HABERMAS - http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/11/17/le-joli-mot-de-gouvernance-n-est-qu-un-euphemisme-pour-designer-une-forme-dure-de-domination-politique_1605384_3232.html

¹⁶ Livre blanc sur la gouvernance européenne :

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_fr.htm

¹⁷ Voir également Delphine SEGUIN - http://www.licorn-ubs.com/jlc5/ACTES/ACTES_JLC07_seguin.pdf

contrôler la mondialisation, la voie 'néo-wesphalienne', qui n'implique pas de remise en cause fondamentale de la souveraineté des Etats-nations mais plutôt de nouveaux dispositifs qui lieront progressivement les molécules les unes aux autres, ces deux premières voies consistant à mondialiser des problèmes locaux par le biais de systèmes hiérarchiques traditionnels, respectueusement de la souveraineté de l'Etat-Nation sur les autres acteurs de la mondialisation, et d'autres voies 'awesphaliennes' qui consistent au contraire à donner un ancrage local à des problèmes mondiaux, à travailler davantage à partir de la base, ce qui présente l'avantage de pallier le problème de déficit de légitimité, à opter pour une méthode décentralisée reposant plus sur des réseaux pour promouvoir la convergence, la coopération et la collaboration.

Il considère que le grand défi de la gouvernance mondiale est *in fine* la définition des valeurs, rejoignant ainsi Joseph Stiglitz : « *Quelle que soit l'approche adoptée pour remédier au déficit actuel de gouvernance mondiale, ce ne sont pas seulement les intérêts façon Mars ou Hobbes, ce sont aussi les valeurs façon Vénus ou Kant. Pendant longtemps, les systèmes de valeurs, les différentes perceptions de ce qui est bien ou mal, ce que l'on appelle en économie 'les préférences collectives' ont formé des ensembles relativement imperméables. Ce temps-là est révolu. Ce qu'illustrent fort bien les règles du commerce international. En effet, les obstacles commerciaux, qui étaient essentiellement des mesures objectives de protection des producteurs contre la concurrence, sont de plus en plus souvent des mesures de précaution subjectives visant à protéger le consommateur ou, dans le langage juridique de l'OMC, à protéger 'la moralité publique'. Comment définir une 'moralité publique' mondiale ? Tous les systèmes de gouvernance reposent sur un socle de préférences collectives. Nous souhaitons tous plus de liberté, plus de sécurité, moins d'injustice et un meilleur environnement. Cependant, en fonction des coefficients que nous affectons à chacun de ces éléments, différentes équations individuelles apparaissent ; l'expérience montre que le système démocratique est le meilleur moyen de résoudre ces systèmes d'équation. C'est en effet la meilleure méthode pour faire converger des préférences. La transposition de ce contrat social à l'échelle mondiale sera à mon avis aussi nécessaire que difficile. Le sentiment de tendre vers un but commun sera essentiel pour faire accepter la gouvernance. La philosophie occidentale nous a fait don de cet indispensable logiciel il y a longtemps. Il s'agit maintenant de le combiner aux autres traditions cognitives de l'humanité. Le G20 et l'ONU ne pourraient pas davantage contribuer à une meilleure gestion de l'intégration économique, sociale et politique qu'en reconnaissant les différences de ces traditions et en discutant de ces différences pour parvenir à une plus grande convergence. Y parvenir constituera une condition indispensable pour léguer aux générations futures un monde plus accueillant. [...] **je suis parvenu, après toutes ces années de fréquentation des lieux de la gouvernance globale, à la conviction qu'il y manque pour avancer, un soubassement de valeurs communes de nature à porter une ambition partagée de civilisation.** S'attaquer à construire une telle plate-forme représente sans doute un défi considérable. Parce qu'elle sera différente des modèles idéologiques classiques, elle fera grincer des dents les tenants de la supériorité de telle ou telle civilisation. Parce qu'elle n'empruntera plus qu'aux seuls modèles culturels dominants dans les grands ensembles continentaux, elle sera difficile à admettre par des populations naturellement réservées. Parce qu'elle devra aller plus loin que la déclaration universelle des droits de l'Homme et ses annexes en matière de droits économiques et sociaux, elle provoquera des controverses philosophiques voire spirituelles redoutables. Je crois néanmoins qu'emprunter cette face nord de la gouvernance globale est devenu incontournable. Je sais que les tenants du fondamentalisme des intérêts éternels des États ne croient ni à la nécessité d'une anthropologie de la globalisation ni au constructivisme des valeurs et qu'il faudra les convaincre. Mais reconnaissons ce que les quelques progrès réalisés pour rendre le monde moins mauvais doivent*

aux constructivistes. Pour utiliser l'image de Robert Kagan à ma manière, je crois qu'il vaut mieux vivre sur Vénus que sur Mars. »¹⁸

Une dynamique émerge cependant depuis quelques mois qui tend à créer les conditions d'une réponse constructive à l'appel lancé par Pascal Lamy, dont il convient de prendre acte ici.

De nouveaux principes structurent la nouvelle architecture de gouvernance mondiale qui se met en place :

- **Une gouvernance internationale plus représentative des nouvelles réalités économiques.** Le G20, dont les membres représentent 85% du PIB mondial et 2/3 de la population de la planète, a déjà conduit à des progrès importants dans la réforme de la gouvernance mondiale, puisqu'il a été à l'origine d'accords en 2010 sur la réforme du FMI et de la Banque mondiale, qui ont permis une représentation de ces institutions plus conforme aux nouvelles réalités économiques mondiales.
- **Une gouvernance économique internationale plus efficace.** Le G20 dispose d'une puissance d'impulsion inégalée, d'une capacité de réaction rapide et de mise en cohérence des priorités. Depuis le sommet de Londres en avril 2009, il a su retourner la confiance dans un contexte de panique. Il a permis d'éviter le piège du protectionnisme alors que les tentations étaient fortes. Il a engagé un vaste programme de régulation financière qui est mis en œuvre.
- **Une gouvernance internationale plus inclusive.** Par leur composition universelle, par leur capacité à croiser tous les sujets de la mondialisation, les Nations Unies ont un rôle irremplaçable à jouer, en partenariat avec les institutions de *Bretton Woods*, en contribuant à la définition d'une approche équilibrée entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement. Plus généralement, le rôle du G20 n'est pas contradictoire avec la prééminence des Nations Unies dans les relations internationales. Le G20 est en effet un forum informel qui n'entend pas se substituer à l'enceinte des Nations Unies, qui est l'enceinte la plus universelle, mais son histoire récente a montré qu'il peut apporter un leadership essentiel.
- **Une gouvernance internationale plus sociale.** La prise en compte de la dimension sociale de la mondialisation a été trop longtemps négligée et la France souhaite désormais que cette dimension soit prise en compte par l'ensemble des organisations internationales, qu'il s'agisse des institutions financières ou de l'OMC.
- **L'ouverture du G20 à la société civile.** Au fil des présidences, plusieurs initiatives ont vu le jour pour compléter l'action des leaders et donner au G20 plus de visibilité et de retentissement dans la société civile. Ces initiatives sont usuellement désignées sous le nom d'*outreach*. Elles s'adressent à différentes catégories de populations : *Youth G20* (Y20), rassemblant des étudiants des 20 pays et des pays invités, *Business G20* (B20), rassemblant les entrepreneurs, G20 des ONG (NGO20), G20 des *Think Tanks* (T20), G20 des régions et collectivités territoriales (R20). Les résultats de ces rencontres parallèles donnent généralement lieu à une remontée au niveau du sommet des leaders, que ce soit sous forme de rencontres, de compte rendus ou de recommandations. La présidence a en outre toute latitude pour organiser des conférences, séminaires et rencontres de haut niveau sur les priorités du G20 dans l'année.

Ayant fait le constat de cette nouvelle réalité, il semble difficile de souscrire à l'affirmation de Jürgen Habermas qui considère que "le joli mot de "gouvernance" n'est qu'un euphémisme pour désigner une forme dure de domination politique" sans y apporter de fortes nuances.

¹⁸ Cf <http://www.notre-europe.eu/media/mondialisationgouvernancelamyne-ijdjan14.pdf?pdf=ok>

B – Regards croisés sur les principaux jeux et enjeux de la gouvernementalité au XXIème siècle

Il est devenu trivial d'énoncer que le monde de ce début du XXIème siècle connaît des transformations considérables qui interrogent la gouvernementalité des Etats, laquelle ne peut plus s'envisager au XXIème siècle sur les mêmes bases que lors du siècle précédent.

Rolf Alter pose un regard très clair sur ces transformations : *« La crise s'éternise et épuise les responsables publics, les investisseurs et les électeurs. Le débat sur ce qu'il convient de faire manque de conviction, faute d'accorder suffisamment d'attention à la manière de le faire. L'analyse des difficultés économiques et sociales actuelles semble négliger la question de la gouvernance publique, de ses lacunes manifestes et de son potentiel sous-exploité. C'est à la fois important et surprenant car, du débat budgétaire en cours aux États-Unis aux discussions sur la dette souveraine qui agitent la zone euro, l'indécision fait manifestement obstacle à une action publique efficace. La crise financière a révélé de graves lacunes dans les structures de gouvernance et les instances régulatrices. L'insuffisance de la réglementation, son détournement et le lobbying, associés à une surveillance et à une information financière défaillantes, ont été les causes fondamentales des turbulences financières. Trois ans plus tard, malgré l'ampleur des efforts déployés, rien n'indique réellement que nous soyons mieux préparés aujourd'hui qu'avant la crise. Et la nervosité des marchés financiers le confirme : nos économies ne sont pas immunisées contre d'autres phases de chaos financier. Pourquoi y a-t-il eu si peu de progrès ? Ce n'est pas faute de connaissances, d'idées ou de volonté politique. C'est plutôt que notre façon de prendre les décisions et de les exécuter ne suit pas le rythme des défis actuels. Là où il faudrait des politiques claires, c'est souvent le compromis qui prévaut. Là où il faudrait une action rapide et décisive, c'est l'hésitation. Il faut réagir dès aujourd'hui pour combler un déficit de gouvernance publique qui s'aggrave. En dernier ressort, l'État a des responsabilités qu'il ne peut déléguer à personne. Il est le défenseur de l'intérêt général, le seul garant d'une réelle responsabilité et le seul acteur à pouvoir concevoir une stratégie fédérant toutes les composantes de la société. Il doit se donner les moyens d'assumer ces responsabilités, ce qui implique d'investir dans ses capacités fondamentales. Les gouvernements sont soumis à de nombreuses contraintes nouvelles. Ils disposent de ressources toujours plus restreintes pour assurer à la population le niveau de service qu'elle attend. De plus en plus, les économies et les sociétés sont exposées à des événements perturbateurs majeurs et à de nouveaux risques. Les organisations de la société civile expriment plus bruyamment que jamais leurs exigences d'action et d'intégration. Internet et l'informatique ouvrent des possibilités de gouvernance en réseau, mais suscitent également de nombreuses difficultés immédiates. Dans ce contexte, comment rétablir un pouvoir administratif solide, un processus décisionnel de qualité et une mise en oeuvre efficace ? Quand ils cherchent à lancer des réformes, les responsables publics sont confrontés à un système toujours plus complexe d'intervenants. Ils doivent aussi affronter des intérêts particuliers hostiles au changement et des médias sociaux dont l'utilisation massive est en train de bouleverser les interactions entre les divers groupes. La priorité doit être de renforcer le dialogue entre gouvernants et citoyens et de rendre les pouvoirs publics plus réactifs. Cela contribuera à rétablir le rapport de confiance, aujourd'hui malmené, qui est indispensable à toute démocratie et qui fonde la légitimité d'une action des pouvoirs publics décisive et efficace. C'est, hélas, plus facile à dire qu'à faire. Nos bureaucraties devront devenir plus adaptables et plus innovantes et mettre davantage l'accent sur la stratégie. Elles devront aussi apporter la preuve que les pouvoirs publics sont capables d'assumer leurs responsabilités avec efficacité, honnêteté et créativité, ainsi que de défendre l'intérêt général. Les pressions budgétaires accrues et les attentes très diverses des citoyens et des usagers font aujourd'hui de l'innovation une condition indispensable au maintien de services publics de qualité. Des démarches et des solutions novatrices représentent le seul moyen d'assurer des services publics*

performants et de permettre des gains de productivité sans coûts additionnels. [...] Les pouvoirs publics ont progressé dans un certain nombre de domaines. Ils ont amélioré leur gestion budgétaire grâce à des institutions budgétaires renforcées et à une transparence accrue. Ils ont aussi oeuvré à mettre en place des cadres réglementaires favorables à la croissance, notamment en s'attachant à définir des normes réglementaires au niveau international. Ils ont déployé une nouvelle approche de la politique régionale visant à promouvoir la croissance et la compétitivité dans toutes les régions. Enfin, ils ont abordé plus activement la question de la gouvernance des risques, en renforçant l'évaluation des risques et en coordonnant davantage leurs systèmes de gestion des crises. [...] [Pour autant] Un déficit de gouvernance croissant handicape les efforts déployés face à la crise et limite la capacité des pays d'investir dans l'avenir. »

Le Professeur Robert Charvin affirme, dès 2002¹⁹ : *« Bien que le « déperissement de l'Etat » ne soit pas sa disparition mais son redéploiement (avec un renforcement de l'Etat-Ambulance et de l'Etat-Pénal, résultat du développement de la précarité et de l'instabilité sociales), les opérateurs économiques principaux (les firmes transnationales) tendent à réorganiser la régulation du système mondial conformément à leur seule logique. [...] Ce sont les droits de l'homme (aux contours indéterminés) qui jouent le rôle d'instrument de déverrouillage du droit dur afin de le rendre mou : le « droit flou » des droits de l'homme est ainsi mis au service de l'édification du droit « mou » permettant toutes les entorses au droit international classique. Il fonde le nouveau droit pénal international (avec les Tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et la Cour Pénale Internationale) à laquelle les grandes puissances, en premier lieu les Etats-Unis, échappent en droit ou en fait. Le droit politique ainsi neutralisé, les normes du droit international économique peuvent se développer plus facilement conformément à la logique de la mondialisation, c'est-à-dire selon les vœux des firmes transnationales, assistés des moyens d'Etat des Grandes Puissances. La plus grande incohérence juridique apparente va permettre d'assurer la plus parfaite logique économique. [...] D'ores et déjà, cependant, un droit « dur » est au service des pouvoirs privés : l'OMC a mis en place un « Organisme de Règlement des Différents » (ORD), véritable juridiction compétente pour sanctionner les Etats perturbant le libre échange. L'OMPI et le droit de la propriété intellectuelle (brevets, licences) imposent avec rigueur une protection sans faille, aux seuls bénéficiaires des grandes firmes innovatrices. La « main invisible » se fait ainsi – par des voies diversifiées – déjà particulièrement lourde dans le domaine juridique dans l'attente de l'adoption et de la mise en œuvre d'un nouveau droit « dur » général, celui envisagé notamment par l'A.M.I., dont l'échec ne peut rester sans lendemain. Faute d'une contrainte multilatérale directe, le mécanisme va être celui de l'« unilatéralisme hégémonique » : l'OCDE, ou la Chambre de Commerce internationale, par exemple, « recommandent » l'adoption par la législation nationale de normes standards. C'est par la concordance de ces normes des différents pays qu'un marché sera ouvert favorablement aux investisseurs étrangers (cela s'était déjà produit dans les années trente avec l'introduction généralisée dans le droit interne des Etats de la lettre de change et des crédits documentaires). Par exemple, il sera aussi vivement « recommandé » aux Etats de renoncer à la compétence de leurs juridictions nationales en cas de contentieux pour s'en remettre à l'arbitrage international confié aux experts occidentaux. A défaut d'alignement, les Etats seront privés de tout apport financier international. »*

Il ajoute : *« Les pouvoirs privés transnationaux entendent aussi imposer, dans certains espaces, des zones de non-droit : à la régulation juridique tend en effet à se substituer une régulation à*

¹⁹ Robert CHARVIN : *« Régulation juridique et mondialisation néolibérale – Droit « mou », droit « flou » et non-droit »* - <http://www.ridi.org/adi/articles/2002/200201chr.htm>

« l'éthique » (de même que les « impératifs moraux » sont de plus en plus invoqués en lieu et place du droit politique), forme d'auto-régulation dont le coût pour les firmes n'est guère élevé. C'est le retour au XIX^{ème} siècle : la « morale » prend le relais du droit, alors que le XX^{ème} siècle avait tenté de « laïciser » les relations internationales. Il s'agit donc pour les pouvoirs privés transnationaux de protéger leur supériorité technologique, de sanctionner et d'éliminer toute entrave au libre échange, de garantir la sécurité et la rentabilité de l'investissement international, etc. , et plus généralement de se libérer de toutes les contraintes légales (les Conventions du B.I.T, par exemple) au bénéfice de la « liberté contractuelle, avec par exemple, les contrats firmes-Etats. La régulation juridique sous une forme ou une autre, comme le non-droit, se réduit à n'être plus qu'un outil, parmi d'autres, du marché, alors que la doctrine dominante ose paradoxalement qualifier notre temps d'« ère de l'Etat de droit » ou de période exprimant un grand « besoin de droit ». »

Manifestation on ne peut plus officielle et publique de l'influence croissante du monde de l'économie sur les agendas et ordres du jour des sommets multilatéraux tels que le G20, la Chambre de commerce internationale (ICC²⁰) se présente comme « une plateforme d'entreprises pour l'élaboration de l'ordre du jour du G20 ».

Ce qui conduit Joseph Stiglitz à s'interroger : « *Le besoin des institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC n'a jamais été aussi grand, mais la confiance qui leur est accordée n'a jamais été aussi faible. Comment mettre la mondialisation politique au niveau de la mondialisation économique ? Peut-elle être sauvée d'elle-même ?* »²¹ - « *Est-elle au service de l'intérêt général ?* »²²

Jules Duchastel analyse les effets des changements en cours sur le système international : « *Le système international s'est stabilisé dans le cadre des quatre principes au fondement du traité de Westphalie qui a mis un terme à la guerre de trente ans en 1648. [...] Le régime de légalité internationale s'est développé en contrepartie du développement des traités et des accords. À certains égards, cette légalité internationale est souhaitable, par exemple dans le cas des tribunaux internationaux, des déclarations de droits ou des accords visant à protéger le bien commun universel. Elle peut apparaître plus problématique quand elle consiste à favoriser la libéralisation du marché et à limiter la capacité d'agir des États dans les domaines de la politique économique, sociale ou culturelle.* »

Hughes Jallon et Christophe Ramaux abordent ces questions fondamentales dans la revue *Mouvement*²³ au cours d'un débat où ils posent de manière très précise les termes des enjeux politique, social et sociétal pour un Etat-nation comme la France.

Pour Christophe Ramaux : « ***Le fait que les droits sociaux reçoivent leur effectivité dans le cadre des États-nations n'est pas anodin. Une forme donne toujours à lire un contenu. L'État-nation, dès lors que la nation reçoit une acception républicaine (ce qui est un combat à toujours recommencer), est le cadre privilégié d'exercice de la souveraineté populaire. Et c'est pourquoi les droits sociaux sont produits essentiellement à ce niveau. Il faut savoir aussi être concret : défendre le cadre des États-***

²⁰ Cf. <http://www.iccwbo.org/>

²¹ Joseph STIGLITZ : « *Un Autre Monde* », Fayard, 2006.

²² Joseph STIGLITZ : « *Global public goods and global finance: does global governance ensure that the global public interest is served ?* » –

https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2006_Global_Public_Goods.pdf

²³ Cf. Revue *Mouvement* n°23 (sept.-oct. 2002) www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=MOUV_023_0097

nations (leur capacité à légiférer, à édicter des normes) c'est aussi quelque peu défendre les droits sociaux. Prenons l'exemple de l'Europe. L'échelon européen peut sans aucun doute être pertinent pour faire avancer certains droits. Sur des terrains peu défrichés auparavant (normes environnementales, non-discrimination, etc.), c'est déjà le cas. Mais pour l'essentiel des droits sociaux (droit du travail et protection sociale), le transfert de définition des droits à l'échelon européen n'apporterait que régression sociale pour les pays les plus avancés en la matière. Le MEDEF a clairement affiché ses propositions: réduire le champ de la loi nationale au profit d'un système où les normes européennes (nécessairement minimales !) seraient ensuite adaptées par la négociation collective décentralisée. C'est bien pourquoi il faut défendre à ce niveau le cadre et les compétences des États-nations. L'Europe peut jouer un rôle précieux, notamment pour imposer aux États les moins avancés des règles sociales afin de lutter contre les logiques libérales de « dumping ». Mais ne lui prêtons pas, au nom d'un internationalisme abstrait, ce qu'elle ne peut réaliser. À l'autre extrême, c'est-à-dire au niveau local, il faut bien entendu favoriser tout ce qui va dans le sens de la décentralisation des pouvoirs, de la démocratie locale ou « participative ». Avec ces réserves cependant : la démocratie participative ne dessine pas un modèle alternatif à la démocratie représentative. Dans tous les cas, il y a délégation de pouvoir, risque de bureaucratisation, etc. Nier ces problèmes au lieu de les affronter expose à bien des déboires. Les associations ne sont pas toujours des modèles de démocratie ! Seconde réserve : il faut prendre garde à ceux qui au nom de la décentralisation n'ont de cesse de vouloir réduire les statuts laborieusement construits au cours du dernier siècle pour protéger ceux d'en bas. »

Pour Hugues Jallon : *« la puissance de la souveraineté nationale, cadre de la légitimité démocratique, tend peu à peu à s'épuiser sous la contrainte de la globalisation de l'économie, du droit, etc. D'autre part, la montée en puissance des organes de régulation supra-nationaux plus ou moins formalisés (du « sommet » aux organisations internationales) ne s'accompagne pas de la construction parallèle d'une légitimité démocratique forte. Autrement dit, nous nous trouvons confrontés à un état de disjonction entre la puissance et la légitimité. Cet état de disjonction n'est pas nouveau, il structure depuis longtemps les critiques de démocratie formelle, mais sa configuration est inédite. Certains peuvent rêver d'y mettre fin en défendant la restauration de la souveraineté nationale (la promotion de la nation comme cadre exclusif de la démocratie) ou l'avènement d'autre forme de citoyenneté postnationale (européenne, mondiale, etc.). Le problème est que, dans les deux cas, c'est le rétablissement d'une souveraineté exclusive qui s'exprime. C'est alors que se trouvent formulés des problèmes de « gouvernance démocratique » dont la solution pragmatiquement et techniquement pourra être trouvée en combinant patiemment les niveaux d'action et de responsabilité : dans ce cadre, la « subsidiarité » devient le terme clé pour saisir les modalités de cette souveraineté complexe. Du local au global, l'idée est de construire un continuum de la décision politique qui permet de redistribuer le pouvoir et d'assurer à chaque niveau d'action sa part de légitimité démocratique. En soi, une telle vision - pragmatique - de ce qu'on pourrait appeler une dilution fonctionnelle de la souveraineté n'est guère contestable et correspond finalement à la manière - modeste, complémentaire - dont les nouvelles institutions supra-nationales définissent leur place dans une nouvelle économie générale de la souveraineté. [...] Ce nouveau paradigme de la souveraineté - une souveraineté diffractée dans un réseau d'institutions - entre en résonance avec une nouvelle conception aujourd'hui dominante de la souveraineté nationale. Par exemple, Pierre Rosanvallon défend ainsi l'idée d'une « souveraineté complexe » qui suppose une « pluralisation » des modalités de sa représentation, qui ne se limite pas à la représentation électorale (juges et autorités de « régulation » parlent et décident aussi « au nom du peuple »). [...] on peut se demander si le dispositif théorique qu'il propose n'est pas une manière de légitimer l'invisibilisation de l'idée de souveraineté du peuple : la démocratie fonctionnera d'autant mieux que le peuple y sera invisible,*

parce que démultiplié. Le risque est réel [...] que se dessine l'avenir possible d'une démocratie sans sujet démocratique actif, ou un sujet tellement démultiplié qu'il en deviendra politiquement invisible et impuissant. Au regard de cette évolution possible, on peut nourrir à la fois inquiétudes et espoirs sur le devenir de la démocratie, si on considère à la suite de Jacques Rancière, par exemple, que « la démocratie n'est pas un ensemble d'institutions ou un type de régime parmi d'autres, mais une manière d'être du politique [...] La démocratie est, en général, le mode de subjectivation de la politique. » Pour cette raison, il me semble essentiel de repérer les nouveaux espaces dans lesquels la pratique démocratique peut se structurer, les champs de luttes sociales qui sont autant de chantiers susceptibles de compléter et de contester les champs de la politique institutionnelle : vie locale, forums mondiaux, terrain syndical, droits des étrangers [...] »

L'Etat-nation se trouve désormais en compétition avec d'autres acteurs que des acteurs publics, d'autres leviers et d'autres formes de la puissance que jadis. Une redistribution de cette puissance est désormais à l'œuvre qui impose à l'Etat-nation de repenser sa propre gouvernementalité en même temps que sa propre souveraineté pour ne pas courir le risque de n'y jouer qu'un rôle secondaire.

Pierre Bühlher affirme que la puissance « *reste cette force impérieuse qui ordonne toujours le champ des relations internationales* ». ²⁴ Il observe également que, au XXI^{ème} siècle, « *la puissance se loge de plus en plus dans la persuasion, la séduction, l'influence, la norme, bref, tous les éléments de ce soft power qui, employé avec dextérité par tel ou tel État, ou groupe d'États, permet d'imposer sa volonté avec bien plus d'efficacité que par les armes, la menace ou l'intimidation. Mais ces modes d'action sont aussi à la portée de toutes sortes d'acteurs privés qui entrent de plain-pied, de la sorte, dans l'arène de la puissance et en perturbent le jeu. Ils bénéficient en effet d'un phénomène radicalement nouveau, la révolution de l'information et de la communication, qui confère à la logique de réseau un potentiel immense, encore peu exploré. Entreprises, marchés, organisations non gouvernementales, philanthropes, media et « internationales » terroristes nourries par le terreau du fanatisme religieux, individus spontanément rapprochés par des « réseaux sociaux »... tous prospèrent dans cet espace libre et prometteur, dessinant une nouvelle dimension, celle de la puissance privée. La logique, pyramidale et territoriale, de la puissance étatique est, là, contournée, défiée, et contrainte de se réinventer elle aussi. [...] L'Europe prend sa part, elle aussi, de cette transformation de la puissance, dont elle a inventé et mis en œuvre des formes authentiquement novatrices, qui ne doivent rien aux catégories familières de la coercition et de l'intimidation, mais constituent une illustration convaincante de la logique du soft power. C'est à cette aune-là, celle du succès, au-delà de ses frontières, des normes secrétées par l'Union européenne, que doit être évalué son rôle sur l'échiquier de la puissance. Pas à celle de sa capacité à se transmuier en un réceptacle de la puissance étatique classique, une perspective qui relève de l'utopie. »*

Pierre Raoul-Duval et Gide Loyrette Nouel mettent en évidence les grands mouvements qui ont participé - et participent parfois encore – à remettre en cause cette autorité souveraine de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes, en même temps qu'ils appellent à une meilleure acceptation du partage de cette souveraineté au seul motif d'une meilleure efficacité²⁵ : « *Si le champ d'exercice des*

²⁴ Pierre BÜHLER : « *La Puissance au XXI^{ème} siècle* » - Diploweb.com (2014) - http://www.diploweb.com/La-puissance-au-XXIeme-siecle.html?utm_source=sentinblue&utm_campaign=NL35__29092014&utm_medium=emailhttp://regards-citoyens-europe.over-blog.com/2014/07/1-union-europeenne-est-elle-encore-une-puissance-normative-credible.html

²⁵ Pierre RAOUL-DUVAL et Gide Loyrette NOUEL : « *Renforcer les droits de l'État pour présenter l'État de droit* » - <http://www.lecercladeseconomistes.asso.fr/IMG/pdf/S13-Raoul-Duval-05.pdf>

fonctions régaliennes de l'État est assez stable, leur mode d'exercice ne cesse d'évoluer. Ceci impose de renforcer les droits de l'État si l'on veut présenter l'État de droit. Le régalien, au-delà d'une définition sectorielle (police, justice, défense) est ce qui relève, de manière indivisible, de l'exercice direct de la souveraineté par les organes et les agents de l'État. Les frontières de cet État régalien semblent assez stables, à la fois dans le temps et d'un État à l'autre. Contrairement à la notion de service public, tellement variable dans le temps et dans l'espace que l'Europe, par exemple, a dû reconnaître la liberté des États de définir ce qui relève ou non du service public et a fortiori de sa délégation. Le champ de l'État régalien s'est certes réduit avec la gestion de la monnaie par des banques centrales indépendantes et supranationales, preuve qu'il ne suffit pas d'être régaliennne pour qu'une mission soit intangible ; mais, en Europe, ce mouvement complexe relève au moins autant d'une nouvelle approche de mise en commun de la souveraineté que d'abandon de cette souveraineté. Alors que de nombreuses voix s'étaient élevées contre les excès de l'État, prônant la révision des fonctions régaliennes, la crise économique a mis en sourdine la revendication d'une externalisation massive de l'exercice des fonctions régaliennes. Dans le domaine juridique, cela s'est traduit par un coup d'arrêt au développement tous azimuts de la "soft law" au bénéfice d'un retour à la "régulation". Aujourd'hui, le noyau dur de l'État régalien semble redevenu immuable et étanche à toute mutation. [...] Désormais, seuls les "services publics constitutionnels" - une notion jurisprudentielle développée par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État pour décrire les activités "ayant leur fondement dans des dispositions de nature constitutionnelle" - sont à l'abri d'un transfert au secteur privé. On peut remarquer que les frontières des fonctions régaliennes "ne prennent une certaine netteté que lorsqu'il y est porté atteinte" et il est vrai que l'on peut s'interroger sur les contours des fonctions "annexes" à celles qui relèvent du pouvoir régalien lorsqu'on observe, par exemple, que la surveillance par bracelet, le transfert de personnes entre centres de détention, le contrôle des bagages dans les aéroports peuvent être et sont délégués. Certes la délégation ne peut être sans limite, notamment celle relevant de l'ordre public (les moyens d'intervention pour faire cesser les troubles à l'ordre public ne sauraient être délégués pas plus que la vidéosurveillance de la voie publique), ou de l'exercice de la justice - rendre la justice étant la fonction régaliennne par excellence, le juriste ajouterait qu'elle est aussi la plus noble. En effet miroir, la mission de cette externalisation, plus l'État régalien délègue et plus il doit définir la mission, responsabiliser, contrôler, voire sanctionner. Il est en effet essentiel que ne soient pas confondues sous-traitance des tâches et privatisation de la mission car le respect des droits de l'État est une condition sine qua non du respect de l'État de droit. Qu'en est-il des fonctions régaliennes dans l'ordre international ? Le rôle croissant des coopérations entre État et des institutions supranationales autrefois perçues comme concurrentes de l'État régalien, impose de reconnaître, mieux qu'elle ne l'est, l'intérêt de la mise en commun de la souveraineté et son exercice partagé. Prenons le cas de la construction européenne. Celle-ci nous fait passer d'une gestion nationale à une gestion de plus en plus concertée, voire conjointe de certaines missions régaliennes. La mise en commun des achats militaires, des moyens de contrôle aux frontières - considérant que l'abolition des frontières intérieures fait que les frontières des uns devient la frontière des autres - ou encore, par exemple, la prise en commun de décisions d'interdictions des compagnies aériennes « dangereuses » - n'est pas un abandon de souveraineté mais une forme de mise en commun qui renforce l'État régalien et le respect de l'Etat de droit. »

Pour bien comprendre les jeux et enjeux attachés à la transformation numérique, nous donnerons ici la parole à Philippe Lemoine, auteur d'un rapport pour le gouvernement français sur ce sujet spécifique²⁶.

²⁶ Philippe LEMOINE : « *La nouvelle grammaire du succès - La transformation numérique de l'économie française* » - <https://stample.co/assets/transnum/Rapport-Mission-Lemoine-Nov-2014.pdf>

« Partout dans le monde, la transformation numérique représente une nouvelle étape de la profonde réorganisation économique et sociale engagée depuis plusieurs décennies sous l'effet des technologies d'information. [...] Depuis 2008, nous sommes dans une nouvelle phase désignée par un nouveau mot : le numérique. À chaque étape [des grandes mutations technologiques], on a parlé de révolution. Mais avec le numérique, la transformation s'accélère et se radicalise. Trois changements s'effectuent simultanément :

- **La course technologique n'est plus tirée par les entreprises ou les grandes organisations. Ce sont les personnes qui font la course en tête.** [...] Les personnes se sont massivement équipées, elles font un usage incessant des nouveaux outils, elles inventent à vive allure de nouvelles manières de s'informer, de consommer, de s'associer, de se rencontrer, de vivre.
- **Les impacts deviennent réellement transversaux, avec des changements qui concernent aussi bien l'industrie que les services, le bâtiment ou l'agriculture que l'accès à la connaissance, l'expression culturelle ou la santé.** Selon le MIT, 47% des emplois américains vont disparaître ou être profondément transformés par le numérique. Appliquant une méthodologie similaire à l'Europe, le think-tank Bruegel estime à 54% l'impact sur les emplois européens. [...] plus profondément, la notion même d'emploi se transforme. On peut aujourd'hui être tour à tour entrepreneur, salarié, expert indépendant, étudiant, etc. Mieux : on peut occuper simultanément plusieurs de ces statuts.
- **L'incidence de la technologie sur l'économie se diversifie et se complexifie.** En plus de la structuration et de la croissance d'une filière numérique de plus en plus puissante, il faut tenir compte d'au moins huit effets. Comme dans l'époque antérieure d'informatisation, il y a d'abord tous les effets d'automatisation avec accroissement corrélatif de la productivité des facteurs : productivité du travail ; du capital fixe et circulant ; de l'énergie et des matières premières. Mais à cela s'ajoutent les effets de dématérialisation : substitution d'internet aux réseaux physiques d'agences, de guichets et de magasins ; déformation de la traditionnelle courbe des coûts décroissants en fonction de la longueur des séries, en une courbe de production en équerre avec un fort investissement sur l'innovation et le prototypage et des coûts de reproduction quasi-nuls ; baisse des coûts de transaction et remise en cause du périmètre des firmes. Il faut enfin tenir compte des effets d'intermédiation/désintermédiation sur les business-models, avec le rôle nouveau joué par les personnes – à la fois producteurs et consommateurs – et avec l'enjeu de la donnée et la ressource qu'elle représente pour l'optimisation et la réinvention des métiers existants ainsi que pour la structuration d'écosystèmes innovants.

[...] **À la croissance quantitative d'hier pilotée dans l'optique de création de valeur pour l'actionnaire se substitue une croissance-transformation, à la recherche de modèles de valeur partagée.** En ne prenant pas en compte ce faisceau de transformations structurelles, on risquerait de passer à côté de l'essentiel. [...] Dans tous les pays du monde, l'enjeu est de maîtriser cette croissance-transformation. [...] Hauts responsables, dirigeants économiques, leaders syndicaux, les « réalistes » s'accrochent aux branches : en ouvrant nos raisonnements aux enjeux de conditions de travail, de qualité de vie, de diversité et de mixité, d'accès à la culture, de bonheur au quotidien, ne risquerait-on pas de se bercer à nouveau d'illusions et de croire que tout est permis ? Le numérique obéit pourtant à une grammaire bien précise. Se donner cet horizon, c'est élargir le champ mais ce n'est pas échapper aux règles. Il y a des règles du jeu très strictes et nous devons impérativement nous y plier. [...] Il y a place pour les choix, pour les valeurs, pour les différences, pour les spécificités : bref, il y a place pour le Politique. le numérique est une grammaire : c'est la grammaire de l'efficacité de notre temps. C'est comme la stratégie et la tactique. **La politique doit s'emparer du numérique et doit agir en fonction du paysage qu'il structure.** [...]. »

Joël de Rosnay²⁷ offre également un panorama très riche des différentes facettes de cette révolution : « Cette répartition des pouvoirs, que l'on constate déjà aujourd'hui avec l'essor d'Internet, va se trouver renforcée dans les années à venir par l'avènement des réseaux personnels de communication intercréative. [...] Par ailleurs, la remontée plus efficace des informations vers les centres d'émission et l'usage des réseaux interactifs créent des nouvelles formes de citoyenneté et suscitent une pression plus grande des consommateurs. **La société en réseau met également en cause les modes de gestion du politique. Jusqu'à présent, l'exercice du pouvoir allait de pair avec le contrôle centralisé, exercé depuis le sommet de la pyramide vers sa base. La loi, la chose publique (la res publica) s'appliquent à des lieux précis ainsi qu'à des personnes bien identifiées. Dans la société en réseau, chaque nœud peut être délocalisé en fonction des besoins ou des usages.** [...] La jurisprudence appliquée à l'édition ou même à la télévision et à la radio n'est plus adaptée à la circulation de l'information sur les réseaux. **Il devient nécessaire de réfléchir à des formes nouvelles de contrôle et d'autorégulation faisant appel à la responsabilité de chacun.** [...] L'abolition des frontières, par suite des échanges d'informations, le rôle des satellites de télécommunication favorisant la téléphonie mondiale et bientôt l'Internet à haut débit, mettent en question les pratiques politiques traditionnelles. Comment contrôler les informations, assurer le paiement des taxes, éviter les fuites de capitaux, réduire les importations, favoriser les industries nationales ? Le domaine de la politique s'exerce à l'intérieur des frontières, à destination d'électeurs nationaux et pour des mandats limités dans le temps. **Des champs nouveaux s'ouvrent par l'interconnexion des réseaux et mettent en question les secteurs d'influence et les rapports de forces. La souveraineté même des pays est mise en question. Du fait de l'interconnexion des représentations politiques matérialisées par des Chambres, des Congrès ou des Sénats dont les listes sont présentes sur les réseaux, des politiciens peuvent être questionnés sur leurs votes ou leurs décisions par des électeurs originaires d'autres pays. En période de tension internationale et plus particulièrement de conflits armés locaux, les réseaux peuvent être utilisés comme une nouvelle arme d'information ou de désinformation.** [...] Cette « softwar » ou guerre des réseaux représente le versant sombre de la société de l'information, mais il est inéluctable et va conduire à de nouveaux rapports de force. »

Une telle investigation dans le futur proche d'alors (nous étions en 1999) procure une idée particulièrement précise des jeux et enjeux à l'œuvre. Elle montre à quel point, là encore, la souveraineté, l'Etat-nation, le pouvoir électif, l'autorité publique se trouvent profondément mis à mal, de nombreux facteurs rendant aléatoire et difficile l'exercice du pouvoir : le développement fulgurant des moyens d'information et d'investigation, l'éducation des populations, la mise à égalité des opinions (le point de vue de l'homme de la rue est aussi légitime que celui des élites), le poids des experts.

²⁷ Joël DE ROSNAY : « La société de l'information au XXI^e siècle Enjeux, promesses et défis - Enjeux, promesses et défis » in « RAMSES 2000 - L'entrée dans le XXI^e siècle » - Sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Pierre JACQUET (Dunod, septembre 1999) - cf. <http://ifri.org/downloads/derosnay00.pdf>

C – Le processus de dépossession/refondation de l'Etat en France

Interroger l'art de gouverner un Etat-nation comme la France au XXI^{ème} siècle, constitue un exercice d'autant plus prospectif qu'il n'existe aujourd'hui aucun consensus politique, en France, ni sur l'avenir de ses institutions nationales, l'hypothèse d'une réforme constitutionnelle substantielle occupant une place de plus en plus centrale dans le débat démocratique national, ni même sur le devenir de l'Union européenne et de ses institutions telles qu'elles existent dans leurs formes actuelles, les crises diverses dont elles peinent à se sortir, l' 'euroatlantisation' à l'oeuvre comme les processus divers visant à une intensification de la libéralisation des échanges suscitant une demande extrêmement forte de réforme, dans les différents segments de l'opinion publique européenne, à l'égard tant du cadre institutionnel européen que du projet politique européen lui-même.

Une telle interrogation n'en demeure pas moins incontournable tant l'Etat lui-même traverse une crise existentielle qui l'oblige à se remettre profondément en question.

Le Conseil d'Etat français l'a bien compris comme en témoigne le cycle de conférences qu'il organise depuis 2013 sur le thème « Où va l'Etat ? »²⁸.

Les thèmes de ces conférences sont éloquentes : 1. *L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique* ; 2. *L'État de droit : constitution par le droit et production du droit* ; 3. *L'État peut-il survivre à la mondialisation ?* ; 4. *L'État dans l'Europe des États* ; 5. *L'État sous la pression de la société civile* ; 6. *L'État et les monopoles régaliens* ; 7. *L'État providence a-t-il vécu ?* ; 8. *L'Etat et les entrepreneurs*.

Le présent chapitre s'attache à offrir les conditions d'une meilleure compréhension des dynamiques et des enjeux de la 'gouvernementalité' de la France. Plus spécifiquement, il tente d'esquisser une grille d'analyse des ressorts et déterminants d'un nouvel 'art de gouverner' cet Etat-Nation, alors que son appartenance à l'Union européenne comme la quasi-systématisation de l'inscription de son action en conformité avec le droit international (en vertu des dispositions du bloc conventionnel national²⁹) autant que dans une dynamique de gouvernance mondiale articulée autour d'organisations multilatérales telles que le G7 ou le G20 en limitent les marges de manœuvre, quand bien même elles participent parfois à en accroître l'influence.

Mais avant d'entreprendre un tel exercice, encore est-il nécessaire de comprendre ce qu'est la France en ce début de XXI^{ème} siècle. Sans un tel regard, comment pourrions-nous prétendre participer à la création des conditions d'une meilleure compréhension des grands mouvements de refondation de son Etat ; un Etat à la fois très centralisé et centralisateur, omniprésent et omnipotent sur le territoire ; un Etat qui est à l'origine même de la Nation. Par souci de simplification, nous nous appuyons sur l'article que j'ai rédigé sur ce sujet à la fin de l'année 2014³⁰.

²⁸ Cf. <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/Dossier-Ou-va-l-Etat>

²⁹ Le bloc de conventionnalité est l'ensemble des règles de droit issues des traités et des conventions internationales, signés avec les Etats et/ou des organisations internationales. Différents types de normes constituent ce bloc : les normes issues du droit international : traités et accords internationaux, dont la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi que les normes de l'Union européenne (traités et dérivés, règlements et directives communautaires).

Pour en savoir plus, voir notamment : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Conventionnalite.htm>

³⁰ Cf. <http://regards-citoyens-europe.over-blog.com/2014/12/qu-est-ce-que-la-france-en-ce-debut-du-xxieme-siecle.html>

C – 1 Cette dépossession/refondation prend acte d'une certaine primauté de l'économie et de la technologie sur le politique

Les longs développements précédents nous éclairent sur les transformations considérables induites par l'avènement du néolibéralisme, et plus récemment, en France, du social-libéralisme, sur le fonctionnement des différentes instances d'expression de la puissance publique.

L'émergence d'une plus grande empreinte que jadis de l'économie, à la fois globalisée, et sans cesse plus financiarisée, plus dérégulée et plus dématérialisée, et de la technologie numérique, omniprésente, sur les processus politiques et technocratiques participant à une certaine dépossession de l'Etat, l'adaptation de ce dernier à cette nouvelle donne est devenue inévitable.

Selon Winston Churchill : « *Nous devons prendre le changement par la main, sans quoi soyons assurés qu'il nous prendra par la gorge !* »

Or, comme le rappelle Jules Duchastel, cette dépossession s'est opérée en France par la volonté de hauts fonctionnaires formés aux ressorts de ce que l'on a longtemps appelé 'la nouvelle économie', et rompus à ses exigences réformatrices, pour certains en raison de leur passage professionnel dans le secteur privé. Pour comprendre ce phénomène sans équivalent dans le monde, il convient de relever la très forte empreinte 'scientifique et technologique' dans la culture générale d'une grande partie des hauts fonctionnaires appartenant aux grands corps de l'Etat, en même temps que le rôle majeur des ingénieurs et mathématiciens français dans l'émergence de la mathématique financière sur laquelle s'appuie le développement de cette nouvelle économie, principalement financière et numérique.

Cette dépossession voulue, pensée, et organisée par l'appareil d'Etat lui-même, avec le concours des institutions européennes (voir *infra*), dans une première étape, s'est amplifiée à la faveur d'un agenda politique favorable, les institutions parlementaires et gouvernementales étant confiées par le jeu électoral à une majorité aux accents libéraux plus marqués que jadis dès 2002.

Or, déjà, dès le début des années 1990, les élites françaises en responsabilité ont considéré que le moment était venu de faire entrer la France dans la société 'post-industrielle', une société tournée vers les services et une économie numérique, en même temps qu'elles ont entamé un processus d'externalisation et de privatisation des services et d'ouverture à des tiers privés du capital des entreprises nationales stratégiques détenus jusqu'alors par un Etat à la fois actionnaire et stratège. La politique industrielle s'est alors limitée à soutenir l'innovation en tentant de la réorienter vers cette nouvelle économie numérique et de services, ouvrant ainsi la voie à une multinationalisation des entreprises nationales doublée d'une internationalisation de leurs chaînes de valeur. L'heure était venue de laisser place à une 'concurrence libre et non faussée' érigée en dogme intangible. Elle était aussi au 'décloisonnement', à la 'désintermédiation', et à la 'déréglementation' du secteur bancaire, les racines du phénomène de mondialisation financière auxquelles s'est progressivement ajoutée la 'dématérialisation' par l'intermédiaire du développement rapide des technologies de l'information dans les années 90.³¹

³¹ Pour en savoir plus sur ces phénomènes, voir : <http://www.culturebanque.com/desintermediation-decloisonnement-dereglementation-banque/>

L'appel aux investissements étrangers internationalement mobiles s'est fait plus pressant, en même temps que l'intervention de fonds d'investissement, fonds de pension et de fonds souverains non européens dans le capital des entreprises nationales³².

La multiplication des accords de libre échange, par le biais de l'Union européenne, détentrice exclusive de la compétence dans le domaine de politique commerciale extérieure de l'Union, concourrait à la suppression d'obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce propices, assurait-on, à une relance de la croissance et des emplois en France.

Puis vient le temps de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée en 2007, qui consista en une analyse des missions et actions de l'Etat et des collectivités, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles, avec comme buts la réforme de l'Etat, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques. La RGPP fut remplacée en 2012 par la MAP (modernisation de l'action publique), étroitement articulée avec la nouvelle étape de décentralisation, pour une efficacité renforcée de l'action publique et une meilleure organisation des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. La MAP repose sur trois piliers : l'amélioration de la qualité du service public sur tout le territoire pour toujours mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens et des acteurs économique et sociaux ; l'association des agents et de leurs représentants à l'élaboration et à la conduite des réformes ; la définition des priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions. Elle s'appuie sur la responsabilité des acteurs publics dans la conduite de la réforme indispensable à la rénovation du modèle français en alliant cohésion sociale et performance dans le respect des engagements budgétaires du Gouvernement.³³

Les services publics, qui figurent au cœur du modèle économique et social français, se sont ainsi trouvés en proie à des réformes structurelles d'autant plus difficilement délicates à mettre en œuvre qu'un vaste débat entre ce qui relève des 'services d'intérêt général' et ce qui relève des 'services économiques d'intérêt général' s'ouvrait simultanément en Europe.

La protection sociale connaît elle aussi des évolutions substantielles. En particulier, la Sécurité sociale s'inscrit désormais pleinement dans un véritable système de "gouvernance". Si l'État reste, à côté de la direction salariée des organismes et des partenaires sociaux, l'un des trois acteurs-clés de sa gouvernance, l'environnement institutionnel se diversifie et le nombre des partenaires de la Sécurité sociale s'accroît. Les contrôles de son activité, dans sa légalité, son efficacité et son efficience se renforcent, mettant en scène des acteurs multiples qui peuvent intervenir, soit pour orienter (Hauts Conseils de la famille, des finances publiques, pour l'avenir de l'Assurance maladie, etc.), soit pour contrôler ou évaluer ses actions (Missions nationales de contrôle, Inspection générale des Affaires sociales, Cour des comptes, etc.).³⁴

Les territoires, comme la démocratie locale, sont également au rendez-vous de cette modernisation.

³² La part de capital des entreprises françaises détenue par des investisseurs étrangers en 2013 s'élève à 43%. Le chiffre atteint même 50% pour les sociétés du CAC 40 en avril 2014. Cette évolution reflète l'internationalisation accélérée depuis les années 1990 de ces grandes entreprises, qui réalisent en moyenne 70% de leur chiffre d'affaires à l'étranger. En 1995, le taux de détention du capital de ces sociétés par les investisseurs étrangers ne dépassait pas 25%.

³³ Voir les 7 points clés sur lesquels s'articulent les lois de décentralisation et de réforme de l'action publique : http://www.action-publique.gouv.fr/files/7_mesures.pdf

³⁴ Pour en savoir plus sur la gouvernance de la Sécurité sociale en France : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/protection-sociale/gouvernement-securite-sociale/pourquoi-parle-t-on-aujourd-hui-gouvernance-securite-sociale.html>

Le 5 octobre 2012, devant les Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, le Président de la République, parlant des collectivités territoriales, affirmait : « *Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps qui soient responsables* ». Il ajoutait : « *La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance* ».

Tel est le sens de la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement, qui vise à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982 sous l'impulsion du Président François Mitterrand, de son Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'intérieur, Gaston Defferre. Cette démarche diffère des initiatives portées par les précédents gouvernements : ce n'est ni principalement un texte de transfert de compétences de l'Etat aux collectivités, à la différence de la loi du 13 août 2004, ni une tentative de spécialisation uniforme des compétences des collectivités territoriales, telle que prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences.³⁵

Par ailleurs, les processus participatifs des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques prennent une place de plus en plus importante tant au niveau national qu'au niveau local.

Les missions régaliennes ont connu elles-aussi de profondes transformations dans ce contexte de réforme.

Sur le registre monétaire, en faisant le choix d'adopter l'Euro non seulement comme monnaie commune mais comme monnaie unique, les dirigeants politiques ont franchi un cap fondamental dans la refondation de la conception française de la souveraineté nationale ! En même temps, ils se sont privés de la possibilité de dévaluations monétaires alors même que l'enchérissement rapide de l'Euro par rapport au Dollar est apparu comme l'une des causes structurelles du manque de compétitivité d'un pan considérable de l'économie nationale.

Sur le double registre de la sécurité et de la défense, c'est désormais la stratégie de sécurité nationale qui constitue le cadre général de l'intervention de l'Etat pour la protection des intérêts essentiels de sécurité de la nation, y compris dans les champs économique, financier et monétaire, dans un contexte général où la globalisation stratégique, la dérégulation et l'ultra financiarisation de l'économie comme la technologisation, la virtualité, et l'agilité des transactions financières (*trading* à très haute fréquence, notamment) rendent plus vulnérables les économies nationales et plus improbables les effets des politiques publiques nationales de rééquilibrages macro et microéconomiques. La défense nationale ne constitue plus ce cadre général, mais seulement l'une des fonctions régaliennes qui participe, avec d'autres politiques publiques, à la sécurité nationale.

Cette transformation doctrinale s'inscrit dans un mouvement plus global ayant trait à la reconnaissance du caractère à la fois global et indivisible de la sécurité ; mouvement qui traverse les continents depuis le début des années 1990. Elle s'inscrit également en phase avec les premiers éléments du corps de doctrine relatif à la politique de sécurité et de défense commune de l'Union. Elle s'inscrit enfin en phase avec l'esprit qui a présidé aux dernières révisions du concept stratégique de cette organisation transatlantique de défense collective dont la France a réintégré les structures militaires intégrées.

³⁵ Pour en savoir plus sur ce volet : <http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation/citoyens>

Or, beaucoup reste à faire pour adapter le droit national, et notamment le droit constitutionnel à cette nouvelle doctrine, aucun code de la sécurité nationale n'ayant encore été élaboré, et les dernières modifications apportées à la Constitution de la Vème République n'ayant pas apporté les modifications requises pour traduire dans la loi fondamentale comme dans l'organisation de l'Etat cette évolution substantielle³⁶, créant ainsi une situation qui interdit *de jure* de recourir au Conseil constitutionnel pour déclarer, le cas échéant, qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution en matière de sécurité nationale. Or, force la création par décret du « Conseil de défense et de sécurité nationale » (CDSN), même s'il est le prélude à la loi du 29 juillet 2009 de programmation militaire qui a fait entrer dans le droit français le concept de sécurité nationale³⁷, celle du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ainsi que la mise en place du nouveau dispositif gouvernemental de gestion de crises majeures³⁸ ne répondent que très imparfaitement à ce double enjeu constitutionnel et juridique.

Face à ce vide juridique, c'est la sécurité intérieure qui semble le mieux tirer son épingle du jeu. Entre 2002 et 2011, plus de 10 % de la production législative a été consacrée à des lois sécuritaires (près de 50 lois y ont été consacrées). Au point de faire craindre aux citoyens une substitution progressive d'une autorité de police omniprésente, qui userait de lois sécuritaires sans cesse plus contraignantes et répressives (au prétexte notamment du caractère incontournable, au nom de la défense de la démocratie, de la lutte contre le terrorisme ...), à une autorité de compétence d'autant plus défaillante qu'elle se trouve démunie par le droit de ses attributs d'autorité (instruments d'analyse, de prospective, d'intervention financière publique et de régulation) sans lesquels son action devient vaine.

S'agissant de la justice, les principaux changements au cours des dernières années ont consisté en une réorganisation territoriale et une clarification des blocs de compétences dans un objectif affiché d'amélioration du service rendu aux citoyens³⁹. Naturellement, ces chantiers se sont inscrits jusqu'ici en conformité avec le programme de Stockholm qui établit les priorités de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014. De nouveaux chantiers s'ouvrent dans ce domaine, y compris dans le domaine du droit commercial de manière, notamment, à mieux impliquer les différents acteurs de la Justice commerciale dans des dispositifs rénovés de détection et d'anticipation des difficultés des entreprises⁴⁰.

On le voit, la modernisation de l'Etat, de ses missions régaliennes et de ses moyens est à l'œuvre. Mais, comme le soulignent Pierre Raoul-Duval et Gide Loyrette Nouel : « *Alors que de nombreuses voix s'étaient élevées contre les excès de l'État, prônant la révision des fonctions régaliennes, la crise économique a mis en sourdine la revendication d'une externalisation massive de l'exercice des fonctions régaliennes. Dans le domaine juridique, cela s'est traduit par un coup d'arrêt au développement tous azimuts de la "soft law" au bénéfice d'un retour à la "régulation". Aujourd'hui, le noyau dur de l'État régalien semble redevenu immuable et étanche à toute mutation. [...] Désormais, seuls les "services publics constitutionnels" - une notion jurisprudentielle développée par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État pour décrire les activités "ayant leur fondement dans des*

³⁶ Cf. <http://www.regards-citoyens.com/article-integrer-la-securite-nationale-dans-la-constitution-de-la-veme-republique-un-enjeu-important-de-la-116123186.html>

³⁷ Cf. <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-29-juillet-2009-relative-programmation-militaire-pour-annees-2009-2014-portant-diverses-dispositions-concernant-defense.html>

³⁸ Cf. http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/01/cir_34453.pdf ainsi que <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024497337>

³⁹ Cf. à cet égard, notamment : <http://actu.dalloz-etudiant.fr/focus-sur/article/la-reforme-de-lorganisation-de-la-justice/h/668e39c6adc46259ba396f553eba0c50.html>

⁴⁰ Cf. à cet égard, notamment : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1006.asp>

dispositions de nature constitutionnelle" - sont à l'abri d'un transfert au secteur privé. [...] Le rôle croissant des coopérations entre État et des institutions supranationales autrefois perçues comme concurrentes de l'État régalien, impose de reconnaître, mieux qu'elle ne l'est, l'intérêt de la mise en commun de la souveraineté et son exercice partagé. Prenons le cas de la construction européenne. Celle-ci nous fait passer d'une gestion nationale à une gestion de plus en plus concertée, voire conjointe de certaines missions régaliennes. »

Par ailleurs, le numérique est apparu comme l'un des principaux instruments mobilisables pour entreprendre cette modernisation de l'Etat avec l'efficacité et l'efficience requises.⁴¹

Cette modernisation par la voie du numérique était d'autant plus indispensable que, comme l'observe Jean Lojkine⁴² : « avec la révolution informationnelle, l'élévation du niveau intellectuel des nouvelles générations, même dans le cadre du capitalisme, les aspirations et les pratiques d'autonomisation individuelle, de maîtrise de l'information mettent en cause les structures délégataires, pyramidales, autoritaires, tant des institutions anciennes que des organisations censées représenter les classes dominées et [contraignent à] bâtir des alternatives. »

Cela s'est traduit notamment en France par l'apparition d'un ambitieux programme de long terme visant à l'instauration progressive d'une véritable 'démocratie électronique' dont l'objectif est d'enrichir l'information disponible pour tous les citoyens.⁴³

Cette volonté politique de 'simplification' et de 'modernisation' présente néanmoins un risque majeur : induire une nouvelle source de fracture sociale, y compris dans sa dimension intergénérationnelle, en raison de l'inégalité d'accès aux technologies numériques des segments de la population les moins aptes à y faire appel.

C – 2 Cette dépossesion/refondation procède ensuite du processus d'intégration européenne

Le processus de construction européenne, dans toutes ses dimensions, qui procède très clairement d'une volonté « occidentale » d'organiser un système de gouvernance mondiale dans lequel l'Union européenne aurait non seulement vocation à prendre une place singulière, mais jouerait le rôle de laboratoire régional où s'expérimenteraient les nouvelles technologies du pouvoir et les nouvelles modalités de l'art de gouverner, participe indubitablement à cette érosion/redéfinition de la compétence et de la prérogative étatiques.

⁴¹ Cf. notamment à cet égard : <http://www.gouvernement.fr/action/le-numerique-instrument-de-la-transformation-de-l-etat>

⁴² Jean LOJKINE : « *Retour sur les fondements théoriques du "social-libéralisme" - Crise, renouveau et limites de la social-démocratie* » - Fondation Gabriel Péri : <http://www.gabrielperi.fr/Retour-sur-les-fondements>

⁴³ Le portail vie-publique.fr, édité par la direction de l'information légale et administrative (DILA), et la Commission nationale du débat public (CNDP), en association avec des acteurs spécialistes du débat public en France, ont travaillé de manière collective sur la norme DebatesCore pour définir un modèle de données standardisées, ouvert et interopérable, compatible avec la politique de données ouvertes, « *Open Data* », et de gouvernement ouvert, « *Open Government* ». Concrètement, la norme propose un modèle harmonisé de description des débats publics. Elle permettra de récupérer et de diffuser dans un format commun toutes les données liées à un débat. Ces données pourront être mises au service d'une meilleure information du citoyen et lui faciliter la participation aux débats qui le concernent et l'interpellent. Pour en savoir plus : <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/actualites/presse/pour-information-qualite-debats-publics-publication-norme-debatescore.html>

Si le Traité de Lisbonne, qui clarifie la répartition des compétences entre l'Union et les États membres⁴⁴, précise que l'Union européenne respecte la souveraineté et l'intégrité territoriale de ses États-membres ainsi que les compétences qui incombent à l'État, il précise également que l'Union et les États membres s'accordent pour faire des démarches nécessaires dans l'accomplissement des obligations du Traité et la réalisation des objectifs communs.

Il inscrit à côté des principes de subsidiarité et de proportionnalité le principe d'attribution (article 5 du traité sur l'Union européenne - TUE). Ce principe prévoit que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans des domaines déterminés⁴⁵. Ces compétences peuvent être étendues par l'application de la clause de flexibilité (article 352 TFUE). Celle-ci permet de donner des pouvoirs supplémentaires à l'Union lorsque les moyens d'actions nécessaires à la réalisation d'un de ses objectifs n'ont pas été prévus par les traités.

Le principe de subsidiarité, défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, assure une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau de l'Union est justifiée par rapport aux possibilités offertes à l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié au principe de proportionnalité qui suppose que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Un protocole attaché au Traité exige que le principe de subsidiarité soit respecté dans tous les projets d'acte législatif et permet aux parlements nationaux de s'opposer à une proposition si elle viole le principe, en conséquence de quoi la proposition peut être maintenue, modifiée ou retirée par la Commission ou bloquée par le Parlement européen ou le Conseil. En cas de violation du principe de subsidiarité, le Comité des régions peut également saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne. Les parlements nationaux se voient reconnaître un rôle dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité.

À l'instar du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité régule l'exercice des compétences de l'Union européenne. Il vise à limiter et à encadrer les actions des institutions de l'Union, qui sont tenues de se limiter à ce qui est nécessaire à la concrétisation des objectifs des traités. En d'autres termes, le contenu et la forme des actions doivent être en rapport avec la finalité poursuivie. Le principe de proportionnalité est énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Les critères d'application de ce principe sont détaillés dans le protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé aux traités.

⁴⁴ Il existe trois types de compétences :

- les compétences exclusives : elles sont prévues par l'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Seule l'Union est habilitée à légiférer dans ces domaines. L'Union peut aussi conclure des accords internationaux lorsque cette conclusion est prévue par un acte législatif de l'Union ou lorsque cet accord est nécessaire pour exercer une de ses compétences exclusives.
- Les compétences partagées: elles sont prévues par l'article 4 du TFUE. Dans ces domaines, l'Union et les États membres peuvent légiférer. Ceux-ci peuvent exercer leur compétence tant que l'Union n'a pas exercé la sienne ou lorsqu'elle renonce à l'exercer.
- les domaines où les États membres demeurent compétents mais où l'Union peut compléter leur action en menant des actions d'appui ou de coordination.

⁴⁵ Cf. notamment à ce sujet : <http://regards-citoyens-europe.over-blog.com/2014/07/repartition-des-competences-au-sein-de-l-union-europeenne.html>

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité jouent le rôle de régulateur des compétences pour garantir le respect de cette répartition des compétences. Les États membres peuvent demander à la Commission d'abroger un acte législatif adopté dans l'un de ces domaines de compétence partagée afin de mieux garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (déclaration n° 18 annexée au traité de Lisbonne).

La Cour de justice interprète la législation européenne de manière à garantir une application uniforme du droit dans tous les pays de l'UE. Elle statue également sur les différends opposant les gouvernements des États membres et les institutions de l'UE. Des particuliers, entreprises ou organisations peuvent également saisir la Cour de justice s'ils estiment qu'une institution de l'UE n'a pas respecté leurs droits.⁴⁶

Ces évolutions ont conduit l'Etat français à procéder à de profondes modifications de la Constitution de la Vème République (comme le montre Hubert Haenel – voir *infra*), avant de procéder à celles du cadre d'établissement du budget de la nation de manière à tenir compte à la fois de la modification du Pacte de stabilité et de croissance, de l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, de l'introduction des mécanismes relatifs au semestre européen, et des différentes dispositions communautaires y associées ayant trait à la supervision communautaire ou encore à la gouvernance économique de la zone Euro.

L'exécutif français s'est organisé depuis de nombreuses années pour préparer et coordonner à un niveau interministériel les positions de ses différents départements ministériels⁴⁷ à l'égard des grands dossiers européens – et plus particulièrement de ceux qui font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour du Conseil européen et des différentes formations du Conseil -, et pour établir les positions des autorités gouvernementales françaises qui font ensuite l'objet d'une validation formelle au niveau de la présidence de la République. Un Secrétariat général pour les affaires européennes – SGAE - placé auprès du Premier ministre assure cette mission déterminante⁴⁸.

De son côté, le ministère des affaires étrangères, également en charge des questions européennes, dispose en son sein d'une direction de l'Union européenne, chargée du suivi des politiques communes, des relations avec les institutions communautaires, des relations extérieures de la Communauté et de l'Union européenne et de la politique étrangère et de sécurité commune, et qui suit, sous tous leurs aspects, les relations de la France avec les États situés dans sa zone géographique. Elle coordonne, en liaison avec les directions concernées, l'allocation des moyens aux postes de sa zone.

Ces instances nationales disposent à Bruxelles du relais permanent d'une Représentation permanente auprès de l'Union européenne qui joue un rôle central dans les communications entre Paris et Bruxelles, la conduite des négociations au sein des instances du Conseil de l'Union européenne et les relations avec les autres institutions, en particulier le Parlement européen et la Commission européenne.⁴⁹

⁴⁶ Pour en savoir plus sur les missions de la Cour de Justice de l'Union européenne : http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_fr.htm

⁴⁷ Il est à noter que les affaires européennes sont abordées depuis le début des années 2000 dans les différents départements ministériels en tant que telles et non plus en tant que simple composante des affaires internationales

⁴⁸ Pour en savoir plus sur le SGAE : <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Le-SGAE/Organisation>

⁴⁹ Pour en savoir plus sur les missions de la Représentation de la France auprès de l'Union européenne : <http://www.rpfrance.eu/Missions-et-objectifs>

Conformément aux dispositions de l'article 88-4 de la Constitution de la Vème République⁵⁰, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire a été instituée une commission chargée des affaires européennes.

L'activité du Parlement en matière d'affaires européennes est d'autant plus dense que la transposition des directives européennes constitue une activité importante de la législation nationale. En effet, à la différence des règlements européens, les directives négociées puis adoptées à l'échelon communautaire ne sont pas, en principe, directement applicables dans les États membres. Elles doivent donc faire l'objet de mesures nationales d'exécution dans chacun des pays de l'Union européenne avant de pouvoir être invoquées par les diverses administrations ou par les entreprises et les citoyens. Cette procédure de transposition des directives en droit interne nécessite évidemment un certain temps et chaque directive comporte généralement une disposition finale accordant aux États un délai (en moyenne dix-huit mois) pour mettre en vigueur les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations du texte communautaire. Le respect de ce délai de transposition est fondamental car la construction européenne repose sur la confiance mutuelle entre les États membres. De plus, dans le domaine du marché intérieur qui est celui donnant lieu à l'adoption du plus grand nombre de directives, tout retard est susceptible de fausser la concurrence ou de restreindre les avantages attendus d'une harmonisation communautaire. Depuis 2001, les États sont donc invités à ne pas dépasser un « déficit de transposition » de 1,5 % et à éviter absolument les retards supérieurs à deux années. Le suivi de ces deux objectifs est assuré par la publication régulière d'un rapport de la Commission européenne, intitulé « Tableau d'affichage du marché intérieur ». Les deux Chambres du Parlement possèdent chacune une commission des affaires européennes qui a une double mission d'information et de contrôle de l'activité européenne au service de la représentation nationale. Outre l'examen des textes européens soumis par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution, la commission des affaires européennes exerce une fonction d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur les affaires européennes tant par des auditions régulières (membres du Gouvernement, responsables européens, personnalités diverses) que par la publication de nombreux rapports d'information.

Jusqu'à la création de l'euro les pertes de souveraineté étaient limitées et nous étions dans la logique classique des traités internationaux.

L'apparition dans le Traité de Lisbonne des catégories de compétences exclusives et des compétences partagées, ainsi que de dispositions étendant les prérogatives de la Cour européenne de Justice de l'Union européenne dans le champ du droit, ou celles du Parlement européen dans le champ législatif, la quasigénéralisation du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, les dispositions du Traité relatives à l'action extérieure de l'Union⁵¹, ainsi que les processus dédiés à la consolidation de l'Union économique et monétaire et au renforcement de la gouvernance économique de cette dernière ont

⁵⁰ Cf. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre15>

⁵¹ Ne serait-ce qu'en vertu de la disposition de l'article 24 du Traité sur l'Union européenne disposant que « *Les Etats membres s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales* »

conduit progressivement à une certaine délégation et à un certain partage de souveraineté dans de nombreux domaines, y compris dans les domaines régaliens que sont le domaine budgétaire et ceux des politiques étrangère et de sécurité, qui participent indubitablement à une remise en cause de l'indivisibilité comme de l'imprescriptibilité de la souveraineté nationale, quand bien même, conformément aux dispositions de l'article 88.6 de la Constitution de la Vème République : « *chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité* »⁵².

Si Hubert Haenel, membre éminent du Conseil constitutionnel, rappelle la primauté de la Constitution nationale sur le droit de l'Union européenne⁵³ : « *À l'occasion de l'examen du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil constitutionnel a indiqué la « place, au sommet de l'ordre juridique interne, de la Constitution française » (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004). Il a repris cette formulation dans sa décision sur le traité de Lisbonne (n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007). C'est en effet la Constitution qui autorise les pouvoirs publics à signer et ratifier des accords internationaux et qui donne à ces derniers une force supérieure à la loi. Le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter cette place première de la Constitution. Il a ainsi à connaître, dans le cadre de l'article 54 de la Constitution, des traités internationaux et européens qui peuvent inclure des dispositions non conformes à la Constitution. Il apprécie, a priori, dans le cadre de l'article 61, et a posteriori, dans le cadre de l'article 61-1 et de la question prioritaire de constitutionnalité, la conformité des lois à la Constitution. Ainsi le Conseil s'est prononcé sur divers traités européens : en 1992 (traité de Maastricht), 1997 (traité d'Amsterdam) ; 2004 (traité établissant une Constitution pour l'Europe) ; et 2007 (traité de Lisbonne). Chaque fois, la Constitution a été modifiée.* », il y affirme en même temps que le Conseil constitutionnel fait respecter l'exigence constitutionnelle de transposition des directives, mais n'est pas pour autant juge de la conformité des lois au droit de l'Union européenne.

A l'égard de la question des Droits de l'Homme et de la place de l'ordre juridique ordonné par la Convention européenne des droits de l'homme par rapport à l'ordre juridique constitutionnel, là encore, les choses méritent d'être précisées ; et ce d'autant plus que l'Union européenne n'a toujours pas adhéré à ladite Convention. Ce sont les questions des rapports entre les ordres juridiques et du rôle joué par les différentes juridictions dans la régulation de ces rapports qui sont posées sous un jour nouveau. Il convient alors d'articuler l'autorité de chose interprétée reconnue aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme avec l'autorité, affirmée par la Constitution, des décisions du Conseil constitutionnel.⁵⁴

⁵² Cf. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_15

⁵³ Hubert HAENEL : « **Contrôle de constitutionnalité et droit de l'Union européenne** » - http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/discours_interventions/2011/haenel-07022011.pdf

⁵⁴ Voir en particulier à cet égard Bertrand MATHIEU dont les travaux soulignent l'importance qu'il convient d'attacher désormais à la résolution des conflits de normes, notamment entre les décisions de justice qui relèvent de la norme constitutionnelle et celles qui relèvent de la norme conventionnelle. Cf. « **Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme: Coexistence – Autorité – Conflits – Régulation** » - Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 32 (Dossier : Convention européenne des droits de l'homme - juillet 2011 -) - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-32/les-decisions-du-conseil-constitutionnel-et-de-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme%EF%BF%BD-coexistence-%EF%BF%BD-autorite-%EF%BF%BD-conflits-%EF%BF%BD-regulation.99055.html>

Quoiqu'il en soit, si la dépossession de l'Etat de certaines de ses compétences et prérogatives paraît évidente s'agissant de l'attribution de compétences exclusives à l'Union européenne, elle peut le paraître moins s'agissant des compétences partagées où se concentrent désormais la plus grande partie des compétences dont dispose l'Union pour agir.

Or, comment ne pas reconnaître que l'introduction de cette dernière catégorie de compétences et des dispositions qui y sont associées dans le Traité de Lisbonne a constitué l'une des principales sources des ambiguïtés et des échecs de la politique européenne⁵⁵ au cours des dernières années en même temps qu'elle a participé amplement à la montée d'un courant d'opinion fortement opposé à cette évolution fondamentale, dans le sens d'une plus fédéralisation, de l'Union européenne ; ce courant d'opinion contestataire touchant aussi l'appareil d'Etat, certaines institutions nationales dépossédées de certaines de leurs prérogatives essentielles dans des domaines jugés stratégiques ayant pris le parti de contester la compétence effective de la Commission européenne ... au point que les autorités gouvernementales françaises n'ont pas hésité à appeler officiellement en 2014 à mieux garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et partant, de « *concentrer l'action de l'Union européenne sur les enjeux politiques essentiels, et limiter l'exercice de ses compétences lorsque les États membres peuvent mieux parvenir aux mêmes objectifs (les Institutions européennes devront s'engager sur ces priorités et vérifier le respect de ces engagements ; l'organisation interne de la Commission devra refléter ces priorités.)* » ainsi qu'à « *un choc de simplification pour l'Union européenne sans réduire les droits ni le niveau de protection (les procédures devront assurer efficacité et rapidité des décisions prises ; les charges disproportionnées pesant sur les citoyens et les entreprises, en premier lieu les PME, devront être identifiées et réduites ; chaque nouvelle législation devra être soumise à un test vérifiant sa simplicité et son efficacité au regard de ses objectifs.)* »

Cette « contre-offensive » des autorités nationales qui visait *in fine* à affaiblir la portée des dispositions du protocole sur les compétences partagées et de certaines des déclarations annexés au Traité réaffirmant la priorité accordée à l'Union pour toute initiative dans les domaines politiques concernés, révèle en fait leur inacceptation *de facto* d'un droit primaire européen qui entame de manière trop marquée leurs capacités à agir sans qu'ait été préalablement vérifié le niveau effectif des compétences opérationnelles de l'institution européenne qui bénéficie du transfert partiel de souveraineté. Les négociateurs français du Traité de Lisbonne n'étaient manifestement ni les acteurs ni les penseurs de la chose négociée ...⁵⁶

Pour autant, les textes sont là et bien là, qui s'imposent à l'administration nationale comme aux dirigeants politiques ... mais pas de manière aussi 'systématiquement contraignante' qu'on le décrit

⁵⁵ Cf. Patrice CARDOT : « *La catégorie des 'compétences partagées' ne constitue-t-elle pas une des principales sources des ambiguïtés et échecs de la politique européenne ?* » - <http://regards-citoyens-europe.over-blog.com/2014/07/la-categorie-des-competences-partagees-ne-constitue-t-elle-pas-une-des-principales-sources-des-ambiguites-et-echecs-de-la-politique>

⁵⁶ Autre manifestation tangible des libertés que s'accordent les autorités nationales à l'égard de l'Union, outre les délais de transposition dans le droit national des directives européennes – souvent très longs –, la 'désystématisation' du respect par la France des engagements juridiques et politiques contractés par l'Etat dans le cadre européen, que ce soit dans le domaine des engagements budgétaires pris en respect de traités européens (cadre financier pluriannuel, budgets annuels, pacte de stabilité et de croissance, TSCG), ou dans celui de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (et plus particulièrement des engagements capacitaires attachés à la politique de sécurité et de défense commune).

trop souvent, comme le montre très justement Sofia Fernandes⁵⁷ : « *La récente réforme de la gouvernance économique européenne a contribué à renforcer la perception que l'Europe restreint le champ des souverainetés nationales. Il est certes vrai que les États membres ont établi au niveau européen un cadre d'action commun, visant à garantir la stabilité de la zone monétaire commune, où coexistent une politique monétaire supranationale et des politiques budgétaires et économiques reposant sur l'État nation. Néanmoins, à l'exception des « pays sous-programme », les pays de la zone euro restent libres de leurs préférences nationales. Ce Policy paper vise à clarifier les pouvoirs des institutions européennes dans la conduite des politiques budgétaire, économique et sociale nationales et est structuré autour de quatre points : Le nouveau statut des « pays sous-programme » nourrit l'image d'une Europe qui gouverne ses États membres ; néanmoins cette situation est limitée géographiquement et temporairement ; La discipline budgétaire requise aux États membres se traduit par une obligation de résultats – éviter les déficits publics – mais non de moyens ; La nouvelle procédure de surveillance macroéconomique ne permet pas aux institutions européennes de dicter leurs choix économiques et sociaux aux États membres ; La coordination des politiques économiques et sociales des États membres repose sur l'incitation politique ; et recommander n'est pas commander.* »⁵⁸

C – 3 Cette déposssession/refondation procède en même temps de la contribution volontariste de la France à l'élaboration d'un système de régulation internationale et de gouvernance mondiale.

L'Etat a saisi l'opportunité offerte par l'élaboration progressive d'un système de régulation internationale et de gouvernance mondiale pour poursuivre la transformation en profondeur de son rôle dans le fonctionnement des 'affaires du monde' en adoptant de nouvelles formes de technologies du pouvoir.

Comme bien d'autres Etats-nations soucieux de leurs intérêts 'stratégiques' et de ceux de ses principaux agents économiques, l'Etat français utilise le droit international établi dans le cadre des Nations Unies pour déployer ses instruments d'influence, de rayonnement et de puissance, notamment dans les zones en proie à des crises et tensions sécuritaires importantes, en optimisant l'efficacité économique des dépenses et coûts qui y sont attachés.

Son ambition de développer une influence normative internationale stratégique pour elle-même est clairement affichée⁵⁹. Les efforts déployés par une diplomatie, y compris économique, particulièrement active commencent à porter à nouveau leurs fruits.

Alors que son influence continue de s'émousser au sein des Institutions européennes, elle s'est quelque peu renforcée au sein du Système des Nations Unies au cours de ces dernières années

⁵⁷ Sofia FERNANDES : « *Qui gouverne dans la zone euro : "Bruxelles" ou les États ?* » (Notre Europe - Institut Jacques Delors)

<http://www.notre-europe.eu/media/gouvernanceuem-fernandes-ne-ijd-mai14.pdf?pdf=ok>

⁵⁸ Notons au passage que les autorités françaises étaient prêtes à davantage de partage de souveraineté ; considérant que c'est d'un 'gouvernement économique' dont l'Union économique et monétaire a indubitablement besoin, et pas seulement d'une meilleure gouvernance, alors que pour les autorités allemandes et la Commission européenne, l'enjeu ne réside pas dans la mise en place d'une autorité incarnant ce gouvernement, mais bien plutôt dans une redéfinition des modalités de coordination des politiques et instruments en jeu. Le débat fut tranché en faveur de la seconde option.

⁵⁹ Cf. notamment à cet égard le rapport REVEL intitulé « *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France* » : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14133.pdf>

où elle a favorisé l'émergence de principes de droit nouveaux conformes à sa vision du monde (tel que le principe de la responsabilité de protéger, en appui et en prolongement d'un droit d'ingérence qu'elle avait déjà porté à ce niveau).

Il en est de même au sein du G20 où, sous sa présidence, en 2011, de réelles avancées ont pu être entreprises : réforme de la FAO, avec la création d'un forum de réaction rapide en cas de crise alimentaire ; renforcement du Conseil de stabilité financière, créé par le G20 et qui devient maintenant une véritable organisation mondiale de la régulation financière ; renforcement du dialogue entre producteurs et consommateurs de pétrole, pour une meilleure vision de l'offre et de la demande ; établissement d'un G20 qui associe davantage les Nations Unies et les organisations régionales, avec des présentations régulières par la présidence du G20 de l'état d'avancement des travaux.

D – Les nouvelles formes de technologies du pouvoir et de l'art de gouverner la France à l'épreuve de la confiance – Ou de la nécessité de recréer les conditions d'une confiance salvatrice dans l'action publique

Nous avons montré *supra* que des modifications substantielles avaient été apportées au cours des 25 dernières années à l'art de gouverner la France, notamment dans la manière d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques, et d'entreprendre des réformes présentées comme inéluctables.

Franck Biancheri, l'un des pères du programme ERASMUS qui fut également le directeur des études du Laboratoire européen d'anticipation politique⁶⁰, postula qu' « *en démocratie, dans la vie politique moderne, ce n'est pas le niveau de pouvoir qui détermine la capacité d'action, mais la légitimité de l'organe qui l'exerce et de ceux qui le dirigent* ».

Pierre Rosanvallon, l'auteur de '*la contre-démocratie*'⁶¹, nous enseigne que « *dans une démocratie de l'action, la légitimité n'est pas simplement de l'ordre d'un statut acquis une fois pour toutes, elle est une qualité qui doit s'éprouver, se construire en permanence.* »⁶²

Lorsque cette qualité n'est plus en mesure de s'éprouver, de se construire en permanence, que devient alors l'autorité légitime de l'Etat (ou encore celle des institutions de l'Union européenne) ?

Pour les citoyens comme pour les différents agents économiques et sociaux, la chose est désormais acquise : les pouvoirs privés dominent désormais les pouvoirs publics dans la gestion des grands enjeux économiques, sociaux et culturels, et les domineront sans cesse davantage au XXIème siècle.

Ils souscrivent, souvent de manière intuitive, aux analyses du Professeur Robert Charvin selon lesquelles « *un droit « dur » serait d'ores et déjà au service des pouvoirs privés : l'OMC a mis en place un « Organisme de Règlement des Différents » (ORD), véritable juridiction compétente pour sanctionner les Etats perturbant le libre échange. L'OMPI et le droit de la propriété intellectuelle (brevets, licences) imposent avec rigueur une protection sans faille, aux seuls bénéficiaires des grandes firmes innovatrices. La « main invisible » se fait ainsi – par des voies diversifiées – déjà particulièrement lourde dans le domaine juridique dans l'attente de l'adoption et de la mise en œuvre d'un nouveau droit « dur » général, celui envisagé notamment par l'A.M.I., dont l'échec ne peut rester sans lendemain. Faute d'une contrainte multilatérale directe, le mécanisme va être celui de*

⁶⁰ Cf. Leap/Europe2020

⁶¹ Pierre ROSANVALLON – « *La contre-démocratie* » - Editions du Seuil, 2006

⁶² Cf. http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/20/le-pouvoir-contre-l-interet-general_1413562_3232.html

l' « unilatéralisme hégémonique » : l'OCDE, ou la Chambre de Commerce internationale, par exemple, « recommandent » l'adoption par la législation nationale de normes standards. C'est par la concordance de ces normes des différents pays qu'un marché sera ouvert favorablement aux investisseurs étrangers (cela s'était déjà produit dans les années trente avec l'introduction généralisée dans le droit interne des Etats de la lettre de change et des crédits documentaires). Par exemple, il sera aussi vivement « recommandé » aux Etats de renoncer à la compétence de leurs juridictions nationales en cas de contentieux pour s'en remettre à l'arbitrage international confié aux experts occidentaux. A défaut d'alignement, les Etats seront privés de tout apport financier international.»⁶³

Certains observateurs affirment que la France s'inscrit parfaitement dans un tel schéma, en usant elle-même de l'opacité la plus totale que favorisent des négociations menées dans le plus grand secret pour favoriser une plus grande assise de ce mécanisme d'« unilatéralisme hégémonique » évoqué ici.

Pour preuve, la médiatisation poussée à l'outrance en France des évaluations produites par les agences de notation financière occidentales et aux rapports de l'OCDE, de l'Union européenne et du FMI de manière à donner une assise et une légitimité internationales à leurs recommandations ou programmes de réformes structurelles.

Pour preuve ensuite, son « camouflage institutionnel » derrière le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne lors des nombreuses négociations bilatérales engagées par l'Union sur le registre du commerce international, notamment avec le Canada et les Etats-Unis.

Pour preuve enfin, sa participation - tenue longtemps secrète - à la négociation plurilatérale sur les services - et les investissements - (TiSA)⁶⁴ lancée en 2013 par vingt-trois participants qui représentent 51 membres de l'OMC. Or, ces négociations progressent de manière particulièrement discrète, cette opacité suscitant une très grande suspicion en même temps qu'une très grande inquiétude quant à ce qu'il ressortira parmi les citoyens européens et de nombreux observateurs inquiets eu égard à l'importance des dossiers qui y sont négociés, certains d'entre eux rappelant ceux inscrits jadis à l'agenda des négociations relatives à l'AMI (accord multilatéral sur les investissements)⁶⁵.

Pour autant, comment un Etat-nation comme la France, qui ne possède aucune des matières premières si essentielles à son essor économique, et éprouve d'énormes difficultés à entreprendre son adaptation aux contingences du XXI^{ème} siècle, pourrait-il ne pas s'inscrire dans de telles dynamiques alors même que son poids relatif dans le monde, tant en termes de démographie, que de puissance économique et d'influence politique tend à le reléguer au rang des puissances intermédiaires, et le contraint à rechercher de nouvelles formes de technologies du pouvoir, sauf à courir le risque de ne jouer qu'un rôle secondaire sur la scène internationale, d'imploser socialement ou de disparaître.

C'est *in fine* la question de la confiance dans l'aptitude des dirigeants à gouverner qui est posée ici ; cette confiance sans laquelle ni les processus démocratiques conventionnels, ni les mécanismes orthodoxes de l'économie (sociale ou non) de marché, ni les nouveaux instruments de l'économie

⁶³ Cf. <http://www.ridi.org/adi/articles/2002/200201chr.htm>

⁶⁴ Cf. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_fr.htm

⁶⁵ Cf. notamment <https://wikileaks.org/tisa-financial/analysis.html>. Pour répondre aux critiques sur leur transparence, la Commission européenne a publié plusieurs propositions (cf. <https://sharing.oodrive.com/easyshare/fwd/link=8CWL.wTbFZEQO59t11IB8B>)

néolibérale, ni les nouvelles formes de technologies du pouvoir ne peuvent produire leurs meilleurs effets⁶⁶.

La situation catastrophique créée par l'échec dramatique de l'aventure anglo-américaine en Irak au début des années 2000 a tout d'abord été porteuse d'angoisses particulièrement fortes à l'égard de la capacité de l'ONU, d'une part, et de l'hyperpuissance, d'autre part, lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies se montre défaillant, à « régenter » les questions de sécurité internationale de manière acceptable, c'est-à-dire non structurellement traumatisante, pour les différentes parties. Avec elle, c'est la confiance dans la capacité de régulation stratégique des Etats les plus puissants militairement qui s'est soudainement effondrée.

Ensuite, la situation catastrophique issue de la crise systémique financière initiée par de surprenantes et bien soudaines « défaillances » du système économique et financier anglo-saxon a mis à mal la confiance des marchés autant que des peuples dans la capacité d'autorégulation d'une économie financiarisée qui se veut non seulement libérale, mais créatrice de richesses et porteuse de progrès.

La crise de la dette souveraine, en provoquant des tensions extrêmement traumatisantes sur les devises autant que sur les marchés monétaires et obligataires, a aggravé la défiance des populations à l'égard non seulement des technstructures en charge d'épauler les gouvernements démocratiquement élus, mais des monnaies elles-mêmes, portant du même coup atteinte à la stabilité du système monétaire international. Dans le même temps, au risque de défaut généralisé de paiement des dettes publiques de la plupart des pays membres de l'OCDE, et non des moindres, s'ajoute désormais un risque de défaut généralisé d'intervention des amortisseurs sociaux que les démocraties politiques socio-libérales avaient pourtant su générer, ces derniers se trouvant également placés face à une crise grave de liquidités.

L'incapacité de la puissance publique internationale incarnée dans des fora de régulation multilatéraux (G-8, G20, Union européenne, etc.) et internationaux (Institutions financières internationales) de produire un sursaut salvateur à même de pallier le défaut d'autorégulation des marchés financiers et des opérateurs bancaires par des mesures prudentielles et assurantielles appropriées autant que la défaillance des analystes et prévisionnistes de tous poils a participé à amplifier la défiance des agents économiques et sociaux à l'égard des gouvernants autant que de l'expertise technique sur laquelle les premiers tendent à appuyer leurs décisions.

Les fractures sociales et générationnelles qu'engendre la technologique comme les bulles financières qu'elle favorise et les traumatismes qui en résultent ne la qualifie plus pour redonner cette confiance perdue dans l'économie sociale de marché telle qu'elle est aujourd'hui à l'œuvre dans des démocraties libérales de plus en plus vacillantes.

Quant à la culture, et à l'espoir si grand que chacun tend à placer dans ce qu'elle peut produire de fécond et d'universel, sa marchandisation rampante et sa politisation à quatre sous participent à lui retirer une bonne part de la confiance qu'une société doit lui accorder sauf à créer les conditions d'un déclin inéluctable. Comme le déplore le philosophe Bernard Stiegler, la médiocratie désormais à l'œuvre en France participe à la désintégration et à la déshumanisation de son corpus socio-culturel.

⁶⁶ Cf. en particulier sur ce sujet Christian LEYRIT : « *Démocratiser et légitimer les décisions pour restaurer la confiance des citoyens* » - http://www.inhesj.fr/sites/default/files/lirec_45.pdf

Comment ne pas souligner également la perte de confiance des citoyens-consommateurs dans des institutions publiques qui ne parviennent même plus à garantir de manière spontanée et automatique le respect des principes et des valeurs qui fondent le contrat politique et social que consacrent les lois fondamentales dans le droit national.

Comment ne pas évoquer enfin la défiance des citoyens à l'égard des partis politiques qu'ils jugent, pour une majorité d'entre eux, dévoyés et incapables de traduire en programmes crédibles leurs espoirs, ne cesse de croître comme en attestent la croissance continue des taux d'abstention aux différentes élections.

Comme si cela ne suffisait pas au tableau, la perte de vitesse du système productif de ces mêmes pays dans la compétition internationale favorisée par une mondialisation et une globalisation qui ne font aucune place aux utopies infériorisantes, aux tergiversations improductives et aux replis sur soi impulsifs, ajoute encore à la morosité sociale et aux angoisses collectives de populations meurtries auxquelles les leaders politiques de tous bords avaient pourtant promis de tirer, à leur profit aussi, le meilleur parti du libre échange économique, de la dérégulation et de l'ouverture de nouveaux marchés internationaux mieux à même d'absorber leurs propres productions.

Même la belle utopie portée par les projets politique et culturel européens en lieu et place d'un rêve américain quelque peu émoussé n'a plus ce pouvoir d'entraînement et de fascination qui en fit pourtant pendant plusieurs décennies l'un des ressorts d'une espérance dans un avenir meilleur et plus juste, et dans l'Homme ; une espérance partagée par tous : hommes et femmes, jeunes, moins jeunes, personnes âgées, sympathisants de gauche, de droite, du centre, actifs, retraités, individus sans emploi, malades, bien portants, handicapés, croyants, athées, agnostiques ; une espérance qui permet de faire 'société des Hommes' une société multiculturelle qui se construit, dans la sérénité de processus apaisés, un destin, des projets, et un avenir collectif fondés sur une confiance mutuelle, un dynamisme fécond et une solidarité de fait.

La bonne gouvernance européenne devait se traduire par un rapprochement entre l'Union et les citoyens européens afin de combler le déficit démocratique des institutions européennes. Or, c'est un lieu commun aujourd'hui que de reconnaître que le Traité de Lisbonne n'a pas concouru à instaurer cette bonne gouvernance européenne dans la mesure où, quand bien même y furent introduites des innovations majeures telles que le renforcement du rôle des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union ou encore l'initiative citoyenne européenne⁶⁷, les citoyens européens déplorent toujours, et de manière quasi unanime, le profond déficit démocratique des institutions européennes⁶⁸ en même temps que leur perte de souveraineté ; une souveraineté dont ils se sentent toujours les seuls détenteurs légitimes quand bien même ils la délèguent à leurs représentants par la voie du suffrage électoral⁶⁹.

De nombreux segments de la société civile et politique européenne se sont manifestés pour contester nombre des partages et transferts de compétences induits par le Traité de Lisbonne, à la faveur d'une situation économique et sociale dont la difficulté fut d'autant plus aisément imputée à l'incapacité des

⁶⁷ Cf. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>

⁶⁸ Voir également Richard BALME et Didier CHABANET – « *European governance and democracy: power and protest in the EU* » - Rowman & Littlefield, 2008 : <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/8749>

⁶⁹ Cf. à cet égard les nuances qui existent entre souveraineté nationale et souveraineté populaire : <http://www.cours-de-droit.net/cours-de-droit-constitutionnel/la-theorie-de-la-souverainete-populaire-et-de-la-souverainete-nationale,a4072797.html>

institutions européennes à y remédier, au point de favoriser la montée en puissance des mouvements politiques eurosceptiques et euro-hostiles.

A leurs yeux, aucun traité, aucun règlement, aucune directive, aucune institution n'est en capacité de faire naître la volonté des peuples européens d'agir en solidarité et en responsabilité au service d'un projet politique qui leur a été confisqué par cette 'Europe d'en haut' ! Aucun traité, aucun règlement, aucune directive, aucune institution n'est en capacité de susciter les indispensables désirs d'Union sans lesquels la construction européenne ne saurait être qu'un 'machin' supplémentaire ! Aucune institution, aucun mode de gouvernance, n'est par nature spontanément en capacité de concevoir, de mettre en œuvre, de superviser et contrôler des politiques et des actions efficaces, efficaces et justes simplement parce qu'un traité international lui confère des compétences 'constitutionnelles' en la matière !

Ainsi est-il réapparue au cours des premières années de la décennie 2010-2020 en France, comme un peu partout ailleurs en Europe (notamment, de manière plus particulièrement marquée au Royaume-Uni ou encore en Hongrie), un vaste courant d'opinion appelant à repenser non seulement la gouvernementalité mais le projet civilisationnel de cet édifice politique collectif aussi singulier que cette Union qui se veut « *Union d'Etats et de Peuples unis dans leur diversité* », mais également une « *Union sans cesse plus étroite basée sur un héritage de valeurs communes* »⁷⁰.

Cette situation complexe exige de soumettre les nouvelles formes de technologies du pouvoir et de l'art de gouverner la France à l'épreuve de la confiance des citoyens français, de nombreux appels étant d'ores et déjà lancés à ses dirigeants politiques comme à son appareil d'Etat afin qu'ils veillent à ce que les différents processus de refondation de l'Etat ainsi que les nouvelles formes de technologies du pouvoir qui émergent ne concourent pas *in fine* à entamer d'une part, ce qui aux yeux de ses citoyens constituent l'horizon indépassable : la souveraineté populaire, et, d'autre part, les intérêts de puissance dans un contexte d'une guerre économique qui concrétise le retour dans l'agenda de la globalisation stratégique des rapports de force non militaires entre les principaux acteurs de celle-ci. A ce dernier égard, des doutes subsistent qu'il importe de lever au plus vite sauf à accepter l'idée d'un déclassement stratégique définitif de la France à un horizon prévisible.

La France s'est donc engagée depuis près de 25 ans dans la transformation de sa gouvernementalité pour affronter les défis du XXIème siècle.

Cette transformation s'est principalement opérée au moyen de la modernisation de son action publique à la faveur de l'émergence d'une nouvelle idéologie politique et économique dépassant les clivages traditionnels, de l'intervention de la technologie, notamment numérique, dans les champs politique, économique et démocratique, de l'élaboration d'un système de régulation internationale et de gouvernance mondiale, des processus d'intégration et de coopération approfondie au sein de l'Union européenne, d'un processus de décentralisation et d'une meilleure intégration des processus participatifs des citoyens dans l'élaboration des politiques.

⁷⁰ Cf. <http://www.regards-citoyens.com/article-une-union-sans-cesse-plus-etroite-basee-sur-un-heritage-de-valeurs-62554159.html>

S'il n'échappe à personne que moderniser l'art de gouverner un Etat-nation comme la France constitue un exercice d'autant plus complexe que les niveaux d'éducation, de conscience politique et d'exigence démocratique des Français en font des observateurs/acteurs particulièrement 'intraitables', pour autant, le *statu quo* était impensable !

Faut-il y voir là un processus de transformation qui aurait valeur d'exemple pour d'autres Etats-nations ? C'est possible, mais probablement pas sur tous les registres de cette transformation, la France constituant indubitablement un modèle très à part dans le concert des Nations ; sa place singulière au sein de l'Union européenne comme au sein du système de gouvernance mondiale la plaçant dans une position plus favorable que beaucoup d'autres pour ne pas se trouver prise en otage par les jeux et enjeux de leur propre transformation, même si beaucoup reste encore à entreprendre avant de pouvoir considérer que cette modernisation est parvenue à apporter à la France les moyens de ses ambitions pour elle-même, pour l'Europe et pour le Monde.

(Patrice Cardot – Décembre 2014)