

JEAN DE CROONE

**Les dix questions
fondamentales de la
science politique**
(La science politique pour les nuls)

Août 2013

AVANT-PROPOS

*Que les intelligents calculent
le nombre de la Bête, car ce
nombre est un nombre
d'homme.
(Apocalypse, XII, 13)*

L'homme vit en société, c'est sa force et sa faiblesse. Les règles de fonctionnement de la Cité comme celles de la morale, sont destinées à mettre du liant, de la régulation dans les relations entre des individus qui sont condamnés à se côtoyer sans cesse et à être en relations constantes entre eux. La croissance démographique rendue possible depuis le XIX^{ème} siècle par les progrès de la science rend cette société de plus en plus présente à l'individu, de plus en plus difficile à fuir, et il lui est, sinon impossible, du moins très difficile, de s'abstraire des règles de fonctionnement de la société dont il fait partie. En outre, ces progrès sont aussi des progrès des techniques et, entre autres, des techniques d'intrusion dont dispose la société pour imposer ses règles et ses contraintes à l'individu. Dès lors, autant vaut, pour cet individu, s'intéresser à ces règles et s'efforcer de les comprendre, condition nécessaire, sinon suffisante, pour les changer ou s'en accommoder au mieux.

Le présent ouvrage trouve son origine dans deux constats :

Le premier est que tous les conflits, tous les débats, toutes les situations politiques (au sens élevé du terme, celui qui engage le destin des peuples, et non au sens des jeux électoraux et du juridisme), reviennent toujours à un petit nombre de questions fondamentales, qui sont de tous les ciex et de toutes les époques, et au travers desquelles, au milieu de l'avalanche de faits que les médias lui fournissent et à travers les interprétations partiales dont ils les assortissent, l'individu peut, à défaut d'avoir prise sur elles, comprendre, d'un point de vue politique, les grandes évolutions de

son époque, les grands enjeux et les grands rapports de force.

Le second constat est que le contenu des manuels et de l'enseignement universitaire de ce qu'on appelle la science politique ne répond pas totalement au terme très large de "science politique". Nous trouvons dans cet enseignement cinq limites.

- Une distinction trop nette entre la science politique, au sens interne du terme (les institutions, les élections, etc.), les relations internationales, les libertés publiques, et même l'économie. Si ce cloisonnement correspond à l'organisation des études dans les facultés de droit, il n'en est pas moins source d'appauvrissement de la réflexion et prive le lecteur d'une vision globale du fonctionnement politique des sociétés. Le présent travail envisage la vie de la communauté aussi bien sous l'angle de sa vie interne et des relations des acteurs politiques, essentiellement les gouvernants et les gouvernés, que sous l'angle des relations de cette communauté avec les autres ;
- Une place excessive accordée au régime politique, au jeu des partis politiques, aux différents systèmes constitutionnels, aux modes de scrutin, etc., alors que ceux-ci ne sont que l'écume de la vie de la Cité et que, si cet aspect doit certes être évoqué, il faut d'abord s'interroger sur les fonctions des Etats et sur leurs constantes, indépendamment des régimes et des choix d'organisation ;
- Une optique tournée davantage vers la présentation des théories des grands auteurs que vers l'étude des acteurs et des ressorts de la vie de la Cité, de leur rôle et des questions qu'il suscite ;
- Une présentation insuffisamment problématisées et ne faisant pas assez ressortir les grandes questions, les grands dilemmes auxquels sont confrontés les peuples et ceux qui ont la charges de leurs affaires ;
- Enfin, une démarche qui, en dépit de l'appellation de "science politique", n'est pas authentiquement scientifique.

En effet, une telle démarche ne consiste pas à énoncer les théories des universitaires des deux derniers siècles, mais à présenter, pour chaque problème qui se pose aux sociétés humaines de niveau politique, les diverses solutions qui peuvent être et qui ont été effectivement trouvées, avec leurs avantages et leurs inconvénients, sans exprimer de jugement de valeur ni de préférences.

Certes, la science politique n'est pas une science exacte ; elle fait partie des "sciences humaines", dans lesquelles la vérification des assertions et la reproduction des phénomènes sont plus difficile que dans les sciences exactes, mais, à tout le moins, la démarche doit s'inspirer de l'éthique scientifique. Celle-ci postule que celui qui s'y livre :

- d'une part s'abstienne de tout jugement de valeur et de toute hiérarchisation entre les solutions mises en œuvre par les hommes au fil du temps,

- d'autre part, s'abstraie de son pays et de son époque, pour tâcher d'atteindre des lois générales ; les manuels de science politique sont dans l'ensemble ethnocentriques. Par souci de clarté, nous puiserons des exemples dans l'organisation politique française, et la France applique le système représentatif pluraliste, mais nous ne présenterons pas ce système comme la norme ou le point d'aboutissement d'un progrès.

La science politique n'est pas le droit constitutionnel : elle n'a pas pour objet de décrire les systèmes constitutionnels et, si elle peut aborder cette question, c'est dans un cadre plus large. Elle n'est pas non plus la philosophie politique, qui s'attache aux doctrines et aux idées qui les sous-tendent. Elle doit offrir au citoyen une méthode logique d'analyse du phénomène politique qu'il puisse appliquer en tous lieux et en toute époque. Tel est le parti du présent ouvrage, qui ne se veut pas un manuel, mais plutôt une boîte à outils conceptuels, une grille de lecture susceptible d'être

appliquée à tous les phénomènes politiques, tant nationaux qu'internationaux et à toutes les informations et désinformation que les médias nous apportent journellement.

Sur ces bases, les dix questions fondamentales que doit aborder la science politique sont les suivantes :

- Y a-t-il une taille optimale pour un pays, un niveau optimal pour l'exercice des fonctions politiques, entre le micro-Etat et le gouvernement mondial ? C'est la question du modèle étatique et le niveau pertinent du positionnement de l'Etat, qui fait l'objet du chapitre 1er)

- Quels sont les buts de l'action étatique ?

Avant d'étudier l'organisation politique, il faut se demander quelles sont les buts et les missions de celle-ci (chapitre 2) puisqu'on ne peut d'ailleurs juger de l'organisation que par rapport à ces buts. - Quelles sont les modalités de l'action étatique ?

Une fois traitée la question des buts, il faut aborder celle des moyens. Ces moyens se résument à un dosage de contrainte et de persuasion, tant au plan interne (chapitre 3 : persuader et contraindre - au plan interne) qu'au plan externe (chapitre n° 4 : L'action extérieure).

A la rencontre des moyens et des buts se trouvent trois des principales problématiques politiques contemporaines : la préservation de l'identité du groupe et son intégrité (chapitre 5), la sécurité intérieure -et se pose alors la question du choix entre sécurité et liberté (chapitre 6), et la préservation de sa sécurité extérieure, laquelle impose des contraintes qui peuvent entrer en conflit avec une autre aspiration des peuples, qui peut être aussi une mission de l'Etat : le bien-être matériel (chapitre n°7)

- Comment s'organisent les relations entre les gouvernants et les gouvernés ? Cette question en contient trois autres : celle de la

légitimité tout d'abord, (Chapitre 8), qui est le fondement de tout pouvoir, celle des relations institutionnelles, qui constitue un chapitre important de cet ouvrage, mais sans que nous y consacrons proportionnellement autant de place que la plupart des manuels (chapitre 9) et, enfin, celle qui est sans doute la plus importante de la science politique : Quels sont les vrais détenteurs du pouvoir ? (Chapitre 10).

I - LE SUJET DE LA SCIENCE POLITIQUE : L'ETAT, SES MISSIONS ET SES MODES D'ACTION

Il n'y a politique qu'à partir du moment où il y a un groupe humain, mais tout groupe (la famille, une association, une société anonyme, une confrérie...) n'est pas un sujet de la science politique. Celle-ci s'intéresse à un type bien particulier de collectivité : la Cité, et à un type bien particulier de pouvoir, qui est le pouvoir politique, et à des sujets qui gravitent autour de ce pouvoir : l'individu (en tant qu'animal politique, sujet ou citoyen), le peuple, les partis, les organisations internationales, mais, par-dessus tout, à l'Etat. Quels sont ses attributs, ses missions et ses modes d'action, tels sont les sujets à aborder en premier lieu, et qui font l'objet de cette première partie.

QUESTION N° 1 : LE POUVOIR POLITIQUE ET LE NIVEAU PERTINENT DE SON EXERCICE

*« Tous les pavillons
couvraient tous les territoires,
restait mon lit ».*
(P. Valéry, Monsieur Teste)

1.1 Le modèle étatique et sa diffusion.

1.1.1 Le modèle étatique.

L'homme est un animal social, c'est-à-dire qu'il vit en groupe. La taille et l'organisation du groupe ont varié et varient encore dans le monde : village, clan, tribu, royaume, république, empire, etc. Toutes ces organisations ne sont pas de nature étatique. Les organisations "primitives", telles que celles des Amérindiens, des aborigènes d'Australie, des Esquimaux, etc., ont fait la preuve de leur efficacité, mais dans un contexte donné et sur une échelle limitée. Sur tous les continents sauf, peut-être, en Océanie, certaines sociétés ont évolué vers des groupements de taille plus importante, notamment du fait de la naissance du phénomène urbain, et c'est quand cette organisation a atteint un certain degré de complexification que l'on peut parler de politique, le mot politique

étant précisément dérivé du grec *polis*, qui signifie ville. Cela vient aussi de ce que la théorisation de la politique dans la civilisation européenne, s'est faite d'abord dans des villes-Etat grecques, comme Athènes. Le mot "Cité" désigne depuis lors l'Etat, la communauté du peuple vue sous l'angle politique. Le cadre par excellence de cette vie politique est l'Etat. Il peut y avoir d'autres structures politiques, mais qui se définissent par leur situation par rapport à l'Etat : on parlera d'entités ou de structures infra-étatiques ou supra-étatiques.

1.1.1 / 1 Les composantes de l'Etat

L'Etat est l'expression juridique et matérielle d'un groupe humain et de la volonté collective de ce groupe, l'instrument de sa défense et de l'accomplissement de son destin. Son existence suppose un territoire et un peuple, un certain degré d'élaboration ou de complexité de l'organisation sociale et des attributs. Le terme d'Etat est en partie synonyme de celui de "pays" : on peut dire indifféremment que le Brésil ou la Finlande sont des Etats ou des pays. Ce dernier mot n'a pas, comme celui d'Etat, de connotation juridique. Il coïncide donc avec l'Etat pour la première caractéristique de l'Etat ci-dessous (un territoire et un peuple), mais non pour les deux autres¹.

1.1.1 / 1.1 Un territoire et un peuple.

Un peuple est un groupe humain, mais ce n'est pas seulement une collection d'individus *hic et nunc* : c'est aussi les ancêtres et l'avenir, les membres à naître. La notion de peuple est diachronique, c'est-à-dire qu'elle appréhende la collectivité à travers le temps. Elle existe également indépendamment du territoire que les contingences de l'Histoire et des rapports de force entre les Nations lui ont assigné. On ne cesse pas d'être Japonais ou Italien quand on cesse de vivre au Japon ou en Italie, ce que méconnaît la phrase de Danton : "On n'emporte pas sa patrie à la semelle de ses

¹ Il arrive que des hommes politiques emploient aussi le mot pays pour peuple : "je vais m'adresser au pays", "le pays ne comprendrait pas", etc. Signe d'une conception très terrienne du peuple.

souliers". C'est aussi la raison pour laquelle un peuple qui a quitté son territoire pour un autre ne cesse pas d'être ce qu'il est, mais n'a aucun droit imprescriptible à revenir dans le territoire de départ². En revanche, l'assiette territoriale est nécessaire à un Etat, avec une population résidente de nationaux.

- Un territoire

Ce territoire n'a pas besoin d'être très vaste et il existe ce qu'on appelle des micro-Etats, surtout en Europe : Monaco, Saint-Marin, Andorre, Liechtenstein, Saint-Siège, etc., dont la superficie n'est que de quelques dizaines de kilomètres carrés, voire seulement d'hectares. Les Cités de l'antiquité grecque, de même que Rome, ont d'abord été des villes-Etats ou, en tous cas, de très petits territoires (l'équivalent d'un département français pour l'Attique, par exemple).

Depuis la disparition, au XIX^{ème} siècle, des terres vierges ou inconnues des Occidentaux et la diffusion universelle du modèle étatique, il n'y a plus aujourd'hui de territoires sans Etat, pas plus, d'ailleurs, que d'Etat sans territoire, ni de peuple sans Etat³.

- Un peuple, doté d'une conscience d'appartenance.

La population n'a pas non plus besoin d'être nombreuse : il n'y a pas de seuil, ni de procédure d'homologation, pas même l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.) (du reste, un Etat peut bien vivre sans faire partie de l'ONU). Le droit des gens a consacré l'égalité juridique des Etats, indépendamment de leur taille. L'ONU a conservé de principe en appliquant au vote des Etats à l'assemblée générale le principe fondamental de la démocratie : *un homme, une voix*.

² Tel n'est cependant pas l'avis des dirigeants sionistes qui ont créé l'Etat d'Israël, ni de leurs héritiers.

³ Il y a simplement des peuples dont la relation avec l'Etat est plus ou moins distendue, parfois conflictuelle, parce que la notion d'Etat ne fait pas partie de leur tradition. Il s'agit essentiellement de nomades, (Bohémiens, bédouins, Touaregs, etc.)

En revanche, pour que l'Etat ait une durée, il faut que ce peuple soit animé d'un sentiment d'appartenance commune, d'une conscience identitaire, d'un attachement au pays, de ce que, dans les associations ou les entreprises, les juristes appellent une *affectio societatis* et qui, pour un peuple, s'appelle le patriotisme ou le nationalisme. Faute de ce sentiment, le groupe ne trouve pas, surtout en cas de crise, le ressort nécessaire pour se défendre ni ses membres la motivation pour faire les efforts, parfois les sacrifices, que requiert sa survie. Ce sentiment patriotique est inhérent à l'homme. Par nature, il vit en groupe et, par nature, il a besoin que son estime de soi trouve son prolongement dans son groupe, quel qu'il soit. Comme il arrive souvent des sentiments, il est fluctuant : inégal selon les peuples et, pour un même peuple, variable selon les époques. Il est particulièrement vif en extrême-orient, plus émué dans la France du XXI^{ème} siècle. Le sentiment patriotique peut être attisé par les revers subis et par une morale prônant le sens de l'honneur. C'est ainsi qu'en France, après la défaite de 1871, le sentiment patriotique a été longtemps ardents autour de l'idée de revanche et de récupération de l'Alsace-Lorraine. Il est d'ailleurs logique que ce soit dans les périls que les membres du groupe prennent le mieux conscience de la fragilité de celui-ci et de la nécessité de consentir des sacrifices pour le préserver. L'inconvénient de ce processus est qu'il risque d'être à contretemps (nous y reviendrons au chapitre 6).

Dans sa forme obsessionnelle et étroite, le patriotisme peut se transformer en chauvinisme. Dans une version doctrinale, il devient le nationalisme, qui, lorsqu'il inspire la politique d'un gouvernement ou d'un parti, peut les conduire à des attitudes agressives à l'égard des autres Etats. Le nationalisme peut être défensif ou offensif. Il est défensif lorsqu'il est la réaction passionnelle d'un patriotisme blessé face à une agression et à une défaite et qu'il permet au groupe de se dépasser pour faire face à cette agression ou pour se libérer d'une occupation étrangère. Il est offensif, lorsqu'il ne se limite pas à ces objectifs, mais qu'il se

traduit, pour le groupe, par une affirmation extrême de soi, par la haine ou le mépris des autres peuples et par des actions offensives, qu'elles soient politiques, économiques, culturelles ou militaires, à l'égard d'autres groupes, dont il nie les droits.

1.1.1 / 1.2 Un certain degré d'élaboration et de complexité de l'organisation sociale

Toute société humaine n'est pas une société politique, une Cité, un Etat. Un village, une tribu, ne forment pas un Etat. Celui-ci requiert un certain nombre d'institutions permanentes, qui survivent au détenteur du pouvoir.

L'Etat est une structure publique qui surplombe toutes les autres au sein d'une collectivité humaine. Une structure publique, cela signifie qu'elle n'est pas privée : l'Etat ne peut appartenir à un groupe de particuliers ou être organisé comme une société anonyme. Son existence suppose donc une communauté suffisamment importante et élaborer pour que la distinction entre public et privé y ait un sens. D'autre part, cette structure surplombe toutes les autres, c'est le principe de la souveraineté interne, sur laquelle nous allons revenir.

1.1.1 / 1.3 Des attributs

1.1.1 / 1.3.1 La personnalité morale.

L'Etat est une personne morale et il a la personnalité de droit international. Il a même été longtemps la seule personne de droit international, jusqu'à la création d'organisations internationales⁴. Encore faut-il qu'il bénéficie de la reconnaissance par les autres Etats. Un Etat proclamé par lui-même ou reconnu par un seul Etat dont il a toutes les chances d'être vassal (on parle alors d'"Etat-fantôme"), comme jadis le Mandchoukouo à l'égard du Japon⁵ ou, de nos jours, la république turque de Chypre Nord à

⁴ En dehors du Saint-Siège, peut-être, mais qui est aussi un Etat.

⁵ Mandchoukouo : Etat créé en Mandchourie, dans le nord-est de la Chine, par le Japon, dont les armées occupaient cette région entre 1932 et 1945. Il s'agissait d'un Etat artificiel, dont les dirigeants étaient soumis aux ordres du

l'égard de la Turquie, n'est pas un Etat de plein exercice, car il ne peut exercer tous les actes de souveraineté internationale, en raison de la non reconnaissance de la part des autres Etats⁶. En d'autres termes, un Etat n'existe que s'il est reconnu comme tel par tout ou partie des autres Etats. Au plan international, les Etats sont régis par la cooptation.

1.1.1 / 1.3.2 La souveraineté.

L'attribut le plus caractéristique de l'Etat est la souveraineté. Un Etat est normalement souverain, ce qui signifie qu'il n'est placé sous aucune autorité supérieure, aucune tutelle,

- ni de la part d'une puissance extérieure, qu'elle soit matérielle, comme un Etat étranger ou une organisation supranationale, ou spirituelle, comme jadis la Papauté en Europe occidentale - on peut parler de souveraineté externe -,
- ni de la part de forces intérieures, comme une classe sociale, un corps, une secte, etc., et l'on peut parler ici de souveraineté interne.

Les attributs de la souveraineté sont le monopole de la justice, de la frappe monétaire, de la diplomatie, de la force armée, du maintien de l'ordre. On appelle aussi, du moins en français, cet ensemble d'attributs "Etat", le mot désignant donc à la fois des pays souverains (la France, l'Argentine, le Japon, sont des Etats), et l'appareil de structures, d'organismes et de procédures qui animent cette souveraineté. En outre, toujours en français, car cette polysémie ne se retrouve pas nécessairement dans les autres langues,

gouvernement japonais. C'était un moyen pour le Japon de démembrer la Chine, donc de l'affaiblir, sans se mettre à dos la communauté internationale par une annexion pure et simple de ce territoire.

⁶ Le cas de Taïwan ou "République de Chine", est un peu différent. Pour ne pas chagriner son puissant voisin la plupart des Etats s'abstiennent d'entretenir une ambassade de plein exercice à Taïpeh et la République de Chine n'entretient que des "bureaux de représentation " et non des ambassades dans les pays étrangers, mais cet hommage étant rendu à la susceptibilité pékinoise, les relations de Taïwan avec le reste du monde sont celles d'un Etat véritable.

le mot Etat peut désigner une entité fédérée au sein d'un Etat fédéral (l'Etat du New-Jersey, etc.)⁷.

Les limitations de la souveraineté

La souveraineté interne

Les facteurs susceptibles de limiter la souveraineté interne peuvent être :

- politique : c'est l'exemple typique du système féodal, dans lequel d'autres acteurs, les seigneurs, et surtout les plus importants d'entre eux, détiennent en propre et non comme agent de l'Etat, des attributs de la souveraineté comme le droit de rendre la justice, de percevoir des impôts ou de battre monnaie. Une décentralisation très poussée (cf. chapitre 9) peut aboutir à une véritable limitation de la souveraineté interne de l'Etat.

- économique, lorsque l'Etat est la proie ou le jouet des grandes organisations économiques, voire d'une entreprise dominante.

- criminel, lorsque cet Etat est mis au service des activités du crime organisé de type maffieux.

La souveraineté externe

Le développement des impérialismes au XIX^{ème} siècle a conduit à l'apparition, pendant quelques décennies, du phénomène du protectorat, qui consistait, pour certains Etats dominants, à mettre sous tutelle des Etats qui, de ce fait, devenaient, par exception au principe, non souverains. L'Etat protecteur assumait une partie des attributs de la souveraineté de l'Etat protégé, essentiellement la diplomatie et la force armée. Ce système avait au moins le mérite d'être clairement défini par un traité de protectorat et lisible pour la communauté internationale. A cet égard, il se différencie des mises sous influence à des divers degrés d'un Etat par un autre, qui sont de tous les siècles.

⁷ Sous l'Ancien-régime, cette polysémie, dans le domaine du droit constitutionnel, ne s'arrêtait pas là puisque le même mot désignait aussi une assemblée administrative ou politique (les états de Bourgogne, les états-généraux...)

1.1.1 / 1.3.3 Les attributs formels.

Aux attributs que nous venons de passer en revue, qui constituent les attributs réels d'un Etat, s'ajoutent des attributs formels, qui se sont enrichis depuis la fin du XVIII^{ème} siècle : un emblème, un drapeau, un hymne national, des uniformes spécifiques pour les militaires, les policiers, éventuellement, une compagnie aérienne. Par ailleurs, tout Etat, même le plus décentralisé, possède une ville capitale, siège des pouvoirs publics centraux et des ambassades étrangères. Ces attributs comptent peu s'ils ne reposent sur le socle que constituent les attributs réels.

1.1.2 La diffusion planétaire du modèle.

La raison du triomphe de ce modèle réside dans son efficacité. Les Gaulois, qui étaient dépourvus d'organisation étatique, en ont fait les frais, comme d'autres, face aux Romains qui en disposaient, puis, à partir des grandes découvertes, tous les peuples vaincus dans les conquêtes coloniales. L'Etat est aux sociétés humaines ce qu'est, dans l'ordre économique, l'organisation capitaliste par rapport à l'artisanat villageois.

Le modèle d'organisation étatique s'est répandu lentement dans le monde. Cette diffusion s'est achevée seulement au XX^{ème} siècle, avec l'expansion coloniale, qui a regroupé des peuples épars sur des territoires auxquels elle a donné un nom et une administration "moderne", puis avec la décolonisation, qui a transformé les territoires ainsi créés en Etats souverains, qui ont hérité de cette organisation administrative. La colonisation a concerné non exclusivement, mais très majoritairement, des sociétés qui ne disposaient pas du modèle étatique, et cette absence a facilité le travail des conquérants. Lorsque le régime colonial ou protectoral a pris fin, il a laissé le modèle aux pays nouvellement indépendants, qui l'ont adopté - et adapté.

1.2 La puissance et l'identité.

Pour répondre à la question posée par ce chapitre, celle du

niveau pertinent de positionnement de la structure étatique, deux critères doivent être mobilisés : la puissance et l'identité.

1.2.1 Le sous-modèle de l'Etat-nation et les autres. Peuple et nation.

L'Etat est nécessairement l'expression juridique et matérielle d'un peuple, c'est-à-dire d'un groupe humain ayant une identité collective consciente, mais tous les Etats ne sont pas des Etats-nations. Ils doivent néanmoins être au moins être des Etats-peuples. La notion de peuple, comme la notion de pays, est une notion factuelle : c'est la simple collection des individus ayant la nationalité d'un Etat et se reconnaissent comme membres de cette même communauté. Une nation est un peuple présentant une certaine homogénéité ethnique⁸ et culturelle. Tous les peuples ne constituent pas des nations. L'Etat-nation est l'Etat sur le territoire duquel existe un groupe humain ethniquement homogène unique ou au moins très majoritaire. Il est considéré comme le modèle achevé de l'Etat, car, alors, à l'unité de l'Etat correspond l'unité d'un destin collectif et, grâce à l'homogénéité de la population, il semble assuré d'une bonne stabilité. C'est l'Histoire qui fait qu'un Etat est un Etat-nation ou pas.

L'adjectif national a, en français, une valeur beaucoup plus général et désigne tout ce qui est d'Etat (une société nationale), soit ce qui touche l'ensemble du pays, par opposition à ce qui est local.

1.2.2 Etat et puissance.

La puissance est une finalité de l'Etat, car elle est nécessaire pour assurer l'expansion du groupe ou simplement sa survie. La naissance d'un Etat est la rencontre d'une volonté de tout ou partie d'un groupe humain et de la volonté des autres Etats. La création d'un Etat qui ne serait pas l'expression de la volonté majoritaire des habitants est rare mais s'est rencontrée chez des peuples dans la culture desquels la notion d'Etat n'était pas spécialement enracinée.

⁸ En grec, national se traduit par *Ethnikos*.

Ainsi, l'accession à l'indépendance de nombreux territoires français d'Afrique noire en 1960 a plus résulté de la volonté de la métropole et de quelques "élites" locales occidentalisées que d'une volonté profonde des populations.

Y a-t-il une taille critique pour la structure étatique, une taille optimale ?

a) Il n'y a pas de limite inférieure. Au XXI^{ème} siècle, 7 à 8 milliards d'hommes sont répartis en quelque 200 Etats, soit une population moyenne de 35 à 40 millions d'habitants par Etat⁹. Au regard de cette moyenne, la limite inférieure est très faible : quelques milliers pour Monaco ou Saint-Marin.

Un Etat n'a pas besoin d'être économiquement viable (c'est-à-dire capable, sur la durée, d'équilibrer sa balance des paiements) et, de fait, 15 à 20 % des Etats ne sont pas viables de ce point de vue¹⁰. Il leur suffit de pouvoir émarger aux aides étrangères ou des organisations internationales. En effet, la révérence à l'égard du principe d'auto-détermination conduit la communauté internationale à laisser se constituer des Etats économiquement non viables, l'idée étant qu'ils le deviendront dans le cadre d'un processus de développement dont tous les pays ont vocation à bénéficier grâce à la transposition, au niveau des relations entre les Etats, des mécanismes de redistribution que la social-démocratie a instaurés au sein des pays.

Certains Etats, économiquement non viables par ailleurs, bénéficient d'une "rente" touristique ou pétrolière. D'autres s'efforcent d'attirer les capitaux ou d'autres revenus, en offrant des

⁹ A la veille des décolonisations, le nombre d'Etats souverains était inférieur à 60, pour 2,5 milliards d'habitants, ce qui donnait également une population moyenne de l'ordre de 40 millions, soit la population de la France de l'époque.

¹⁰ Nous entendons par viabilité la capacité d'assurer les fonctions régaliennes, non pas dans l'absolu, mais aux standards en vigueur à l'époque de référence. Evidemment, un Etat qui, en 2013, se contenterait de fonctionner comme la France du moyen-âge ou comme l'empire ottoman de 1820, serait viable à peu de frais.

conditions juridiques que les grands Etats ne peuvent offrir : "pavillons de complaisance" pour les navires ou "paradis fiscaux". Ces derniers Etats se comportent comme des parasites du système international, car s'ils peuvent offrir ces conditions imbattables, c'est parce qu'ils ont des dépenses budgétaires réduites, dues au fait qu'ils ont peu de dépenses de sécurité, car ils se reposent pour leur sécurité sur la bonne volonté des autres pays, tout en générant des pertes de recettes fiscales pour ces derniers.

- L'Etat n'a pas non plus besoin d'être capable de se défendre contre ses voisins : simplement, s'il en est incapable, il ne pourra survivre qu'en en passant par leurs volonté.

- Plus un Etat est petit, moins les moyens nécessaires pour en prendre le contrôle sont importants, que ce soit au sens militaire du terme ou au sens économique. Un petit Etat peut ainsi tomber sous la coupe d'une grande entreprise, comme ce fut le cas d'Etats d'Amérique centrale dans la première moitié du XX^{ème} siècle par rapport à la *United Fruit* américaine, ou de Monaco à l'égard du milliardaire grec Onassis lorsque celui-ci contrôlait la Société des Bains de mer, elle-même principale source de revenus de la principauté à l'époque (années 1950).

b) A l'inverse, y a-t-il une taille à ne pas dépasser, au-delà de laquelle l'appareil étatique souffrirait de gigantisme ? Une taille importante a des effets positifs et négatifs sur un pays comme sur n'importe quelle organisation humaine :

- des effets positifs d'économies d'échelles pour les services publics, qui font que les frais fixes sont étalés sur un plus grand nombre de contribuables ;

- des effets négatifs, d'une part en termes de complexité (nécessité de multiplier les niveaux des subdivisions territoriales, ou d'accorder une grande autonomie à ces subdivisions, avec les risques de perte d'information et d'énergie, voire de dilapidation des ressources budgétaires, qui en résultent), difficultés de communications tant ascendantes que descendantes, et, d'autre part,

en termes d'homogénéité (cf. ci-après).

La dimension d'un pays n'est pas uniquement le fruit d'une pensée consciente : elle est souvent le résultat de la vitalité démographique, des péripéties de l'Histoire, des talents, des chances et des malchances. Gouvernants et gouvernés doivent s'y adapter de façon réaliste.

1.2.3 Etat et identité nationale.

Par suite des accidents de l'Histoire, la structure étatique peut se situer à un niveau infra-identitaire ou supra-identitaire.

Des exemples d'Etats infra-identitaire sont fournis par l'Allemagne et l'Italie avant leur unification. Ces pays, dont l'identité ethnique ne faisait aucun doute et dont le nom n'était pas perdu, étaient divisés en plusieurs Etats, voire micro-Etats. La revendication identitaire, pour eux, n'a donc pas pris la forme d'une sécession à l'égard d'un Etat tiers (sauf pour les provinces du nord de l'Italie occupées par les Autrichiens), mais celle d'une fusion, accomplie pour l'une en 1870¹¹ et pour l'autre en 1871¹². L'Allemagne a d'ailleurs rejoué la pièce en 1991, avec la nouvelle unification ou "réunification" (*Wiedereinigung*), faisant suite à la partition de 1949.

A l'inverse, le monde offre de nombreux exemples de constructions supra-identitaire - on parle alors d'Etats multiethniques ou multiculturels. Cette situation peut résulter d'une expansion impérialiste, comme ce fut le cas pour l'Autriche-Hongrie avant 1918, ou pour l'U.R.S.S. La Russie d'après 1991 reste encore en partie plurinationale. Elle peut également résulter de l'héritage colonial, comme les Etats d'Afrique ou certains Etats d'Asie (Inde, Indonésie). Dans ces deux catégories, la pluralité culturelle est

¹¹ Avec l'annexion des Etats pontificaux, qui terminait le mouvement commencé en 1859 par la guerre austro-franco-sarde.

¹² Avec la proclamation du nouvel Empire allemand ou II^{ème} reich.

relativement territorialisée (par exemple, en Côte d'Ivoire, les Mandés dans le nord-ouest, les krou dans le sud-ouest, etc.) Une troisième catégorie d'Etats multiculturels résulte aussi du colonialisme, mais sous une autre forme : ce sont les Etats américains, tant du nord que du sud, où la diversité résulte à la fois de la cohabitation des indigènes (les Amérindiens) et des immigrants et, parmi ces derniers, de la cohabitation entre ceux venus d'Europe et ceux d'Afrique. Dans ces pays, le multiculturalisme est peu ou pas territorialisé.

L'Etat-nation est celui où il y a largement coïncidence entre les limites géographiques de l'Etat et celles de l'identité

1.2.4 La dialectique de l'identité et de la puissance

1.2.4 / 1 La course à la dimension

Les gros ne cherchent pas systématiquement à manger les petits, soit parce qu'ils ne veulent pas risquer d'introduire en leur sein des facteurs d'hétérogénéité ou de rébellion, soit parce qu'ils peuvent avoir un intérêt économique ou politique à conserver une indépendance au moins de façade aux petits. Quant aux petits, ils peuvent essayer d'assurer leur survie en jouant du jeu d'équilibre des forces entre les gros. Néanmoins, la recherche de la puissance a été de tous temps, pour de nombreux Etats, un motif pour chercher à étendre leur territoire. La recherche de la dimension fut l'un des moteurs (mais non le seul) du développement des nombreux empires qui ont existé au cours de l'Histoire tels que l'empire perse, l'empire chinois, l'empire romain, l'empire ottoman, etc., de l'U.R.S.S., naguères, de l'Union européenne peut-être (en devenir).

Les raisons de l'expansion territoriale dépassent d'ailleurs la stricte recherche de la puissance. Il peut aussi s'agir du besoin d'espace vital pour une population nombreuse, qui ont pu motiver de grandes migrations de peuples en Asie des steppes par le passé, de la volonté de contrôler stratégiquement ou commercialement un bassin fluvial voire maritime (*Mare nostrum*, pour les Romains) parfois l'entraînement, de proche en proche, par la volonté de

dominer des petits peuples frontalier turbulents. Des facteurs religieux ou idéologiques ont pu également jouer.

1.2.4 / 2 La préférence pour l'identité

La préférence pour l'identité est généralement en contradiction avec cette course à la dimension et peut conduire à préférer être plus petit mais "chez soi" ou "entre soi". C'est ce désir de ne pas dépendre d'une autre ethnie qui motive les mouvements sécessionnistes. Rester "entre soi" n'est pas toujours le résultat d'un choix : c'est aussi la situation de l'Etat qui n'a pas pu accomplir son expansion territoriale ou qui, après une période d'expansion, se trouve, à la suite de revers de fortune, réduit à sa composante ethnique initiale, comme la Hongrie ou la Suède.

1.2.4 / 3 Le problème des sous-groupes nationaux.

Nous appellerons sous-groupe national une population qui se perçoit comme un groupe ayant une identité ethnique, culturelle ou religieuse propre au sein d'un Etat plus vaste.

En effet, si la taille est un facteur de puissance, encore faut-il que les peuples régis par un même appareil étatique aient une identité et des intérêts communs. Dans le cas contraire, l'Etat, au lieu d'être renforcé, risque d'être affaibli par des problèmes de minorités ou de séparatismes. Le groupe qui, pour acquérir une plus grande dimension, pratique la croissance extensive, par conquête, mariages, héritage, etc.¹³ risque d'avoir à un moment ou à un autre à gérer des problèmes d'hétérogénéité au sein de ses populations, mais le problème de ce que nous appellerons, sans connotation péjorative, les sous-groupes nationaux, peut affecter des Etats de toutes tailles, selon leur Histoire propre.

1.2.4 / 3.1 Typologie sommaire

¹³ Les modifications territoriales par mariage ou héritage renvoient évidemment à un mode de gouvernement patrimonial qui fut celui des monarchies européennes, notamment en France, mais qui n'est plus pratiqué au XXI^{ème} siècle.

1^{er} cas : Par suite de la course à la dimension, le noyau ethnique qui a bâti l'empire devient minoritaire ; l'empire devient un assemblage de minorités, perd sa cohésion, tandis que l'ancien noyau ethnique dominant en perd le contrôle (les Romains dans l'empire éponyme, les Allemands dans l'empire Habsbourg) ;

2^{ème} cas : Par suite de la course à la dimension, l'Etat a annexé des populations à forte identité qui refusent de s'assimiler et revendiquent leur identité, voire la sécession ;

3^{ème} cas : c'est celui des minorités religieuses. Un sous-groupe national n'est pas forcément territorialisé. Il peut être au contraire disséminé ; c'est souvent le cas des sous-groupes religieux, comme les Protestants en France au XVI^{ème} siècle (ce qui les rend d'ailleurs d'autant plus inquiétants pour le pouvoir)

4^{ème} cas : les autochtones ont été parqués sur une portion de territoire par les conquérants (Aborigènes en Australie, Indiens aux Etats-Unis, Aïnous au Japon, etc.) ou réduits à l'état de minorité menacée par une immigration envahissante (cas des Serbes chassés de leur terre historique du Kosovo par l'immigration albanaise).

1.2.4 / 3.2 Les relations entre les sous-groupes nationaux et les autorités centrales

Plusieurs perspectives possibles s'ouvrent pour le sous-groupe, qui ne sont pas les mêmes vues de l'Etat central et vues du sous-groupe, étant en outre observé que plusieurs tendances peuvent se faire jour au sein de celui-ci.

1.2.4 / 3.2.1 Les perspectives du sous-groupe

a) L'assimilation

Le sous-groupe a une identité peu marquée ou affaiblie, ou encore les représentants de cette identité sont peu nombreux et disséminés, en présence d'un modèle national dominant doté d'une grande force d'attraction. C'est le scénario qui a joué pour de nombreux migrants qui se sont rendus en Amérique jusqu'au XX^{ème} siècle. Même si l'on trouve des « *little Italy* », ou des quartiers à dominante irlandaise, allemande ou polonaise dans plusieurs villes des Etats-Unis, le *melting pot* américain a fait des migrants de bons

citoyens américains ne cherchant qu'à s'assimiler au modèle WASP¹⁴. La même chose s'est produite au Brésil ou en Argentine. La tendance générale à l'assimilation est généralement encouragée par l'Etat, qui en fait un critère d'octroi de la naturalisation, mais elle peut connaître des rechutes, lorsque les immigrants de la première génération ne cherchent qu'à travailler, à se faire oublier et à s'assimiler, mais que les représentants de la génération suivante se lancent dans une sorte de retour aux sources et de *revival* de leurs origines allogènes.

b) La reconnaissance de sa spécificité au sein l'Etat.

Cette revendication, qui ne remet pas en cause l'appartenance du sous-groupe à la communauté nationale, peut émaner d'un sous groupe religieux par exemple les Protestants, lors des guerres civiles du XVI^{ème} siècle, ou d'un sous-groupe ethnique, comme dans le cas de la revendication des jurassiens francophones de former un canton et de se détacher du canton germanophone de Berne dont ils faisaient partie jusque là. Si le pays comporte une pluralité de sous-groupes, cette solution, qui est celle du communautarisme et du "multi-culturalisme", recèle un danger, qui est celui de transformer le pays en une juxtaposition de communautés sans plus de lien ni d'idéal commun. Les sociétés multiculturelles sont souvent des sociétés multiconfliktuelles et, pour peu que les temps de l'adversité viennent, ou l'intervention étrangère, ces sous-groupes finissent par se heurter, voire s'entre-déchirer. C'est ce que le Liban et d'autres pays du Moyen-orient ont connu et connaîtront sans doute.

c) L'indépendance

Au XIX^{ème} siècle est née une doctrine, dite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui pose en principe qu'un groupe humain qui peut être considéré comme un peuple, doit pouvoir décider, s'il le souhaite, de former un Etat. On appelle encore ce droit le droit à l'auto-détermination. La fin du XVIII^{ème} et le XIX^{ème}

¹⁴ *White anglo-saxon protestants.*

siècle ont d'ailleurs été la période où ce droit a commencé à être revendiqué et reconnu, avec la guerre d'indépendance des Etats-Unis, puis celles de Saint-Domingue (1803) et celles des colonies espagnoles (1810-1825). En Europe, elle fut revendiquée avec des temps d'attente et de lutte plus ou moins longs selon les cas, par les peuples, notamment slaves, placés sous dominations prussiennes, autrichienne, russe et turque. Le droit à l'auto-détermination est aujourd'hui un des principes fondateurs de l'Organisation des Nations unies. L'ONU l'a cependant combiné, en ce qui concerne l'Afrique, avec un principe d'intangibilité des frontières héritées de la décolonisation. En effet, il a été considéré que, compte tenu de l'existence sur ce continent d'une myriade de peuples qui pouvaient éventuellement revendiquer le droit à l'auto-détermination, l'application stricte de celui-ci aurait introduit des risques de guerre civile d'une part, d'émiettement sur un continent déjà pauvre par ailleurs, et d'autre part qu'il valait mieux éviter ce double risque d'appauvrissement, quitte à faire une entorse au principe du droit des peuples¹⁵.

L'indépendance est l'objectif extrême, celui des sous-groupes pour qui les liens avec l'Etat d'appartenance n'existent plus ou pèsent infiniment moins que le désir d'identité. Mais cette indépendance a aussi ses inconvénients. Indépendamment même de la question de la lutte à mener pour accéder à l'indépendance, une fois celle-ci acquise, le sous-groupe se trouve confronté à une perte de dimension et à des déséconomies d'échelles, par exemple en termes d'administrations et de services publics et, bien sûr, possiblement en termes de capacité militaires, à un moment où, nouveau-né, il peut avoir à défendre chèrement son indépendance fraîchement acquise. Etre une minorité dans un grand pays, ou devenir maître chez soi, mais dans un petit pays, tel est le dilemme qui se pose aux sous-groupes nationaux : Tchéchènes en Russie,

¹⁵ Le début du XXI^{ème} siècle montre que ce compromis est difficile à maintenir surtout à la frontière entre territoires islamisés et territoires chrétiens-animistes.

Catalans et Basques en Espagne, Corses en France, Lombards en Italie, etc¹⁶.

Lorsque le sous-groupe qui réclame l'indépendance représente la moitié ou plus de l'Etat, comme dans le cas de la région néerlandophone en Belgique, c'est la disparition pure et simple de cet Etat qui est ou serait le résultat de la sécession. L'éclatement de la Tchécoslovaquie, en 1993, entre une Tchéquie et une Slovaquie, en est un bon exemple.

d) L'irrédentisme ou rattachisme.

Il peut arriver que le sous-groupe, ou certains en son sein, revendique non pas de devenir indépendant, mais d'être rattaché au pays dont la majorité de ses membres s'estiment ressortissants (exemple : Alsace-Moselle annexées à l'empire allemand entre 1871 et 1918 et dont certains habitants réclamaient le retour à la France, régions italophones de l'empire d'Autriche-Hongrie avant 1918, Sudètes par rapport à l'Allemagne, en Tchécoslovaquie avant 1939, Ulster par rapport à la République d'Irlande, Transnistrie par rapport à la Russie, en Moldavie aujourd'hui). Il a aussi existé à Chypre un courant en faveur du rattachement à la Grèce (Enosis), tandis que les habitants turcophones de l'île souhaitaient leur rattachement à la Turquie. Le terme « rattachiste » est plus particulièrement employé à l'égard des Wallons de Belgique qui prônent leur rattachement à la France.

La réalisation du rattachement souhaité ne va pas toujours sans déceptions de la part de la population rattachée ni maladresse de la part de la puissance de rattachement. Ce fut le cas en Alsace après 1918, où des gouvernements anticléricaux de la III^{ème}

¹⁶ Accessoirement, se pose aussi à l'Etat nouvellement formé, le choix de sa langue officielle : la langue traditionnelle de sa communauté majoritaire, ou la langue du pays dont il a fait sécession, qui est souvent une langue de plus grande diffusion, y compris dans le nouvel Etat. C'est le dilemme qui se pose aux Basques et aux Catalans qui revendiquent l'indépendance. Les Irlandais, devenus indépendants entre 1921 et 1949, ont fait le choix de garder l'anglais

République, qui multiplient les maladresses à l'égard de populations très croyantes.

L'existence, au sein d'un Etat, de sous-groupes identitaires peut générer, outre des conflits avec les autorités nationales, des conflits entre sous-groupes. Les Etats africains, dont les frontières résultent du découpage colonial et ne coïncident pas avec des unités identitaires, sont le théâtre de ce type de conflit. L'Etat est alors quelquefois un arbitre, mais souvent le bras armé de l'un des sous-groupes. Il s'agit, généralement du groupe majoritaire, mais, à la suite de circonstances historiques ou d'un soutien extérieur, il peut être celui de la minorité, comme au Rwanda, où l'ethnie majoritaire des Hutus s'est disqualifiée en se livrant à un début de génocide contre l'ethnie minoritaire des Tutsis en 1994 et où, depuis lors, c'est cette dernière qui gouverne. Les luttes incessantes entre les sous-groupes sans que l'un d'eux arrive à prendre le dessus peuvent avoir pour aboutissement ultime une disparition du sentiment d'appartenance commune et l'effondrement de l'appareil étatique, comme en Somalie depuis le début des années 1990.

Dans tous les cas, la cause du sous-groupe peut avoir intérêt à faire alliance avec une idéologie politique ou une foi religieuse ou peut être récupérée par elle. Le bénéficiaire est, généralement, l'idéologie ou la religion qui a le vent en poupe à ce moment là. Ce fut le cas des nombreux mouvements de lutte contre la puissance coloniale dans les années 1950-60, qui profitèrent principalement au communisme. Depuis les années 2000, la guérilla nationaliste touareg en lutte contre les Noirs du sud au pouvoir dans différents pays du Sahel et principalement du Mali, prend les apparences d'un mouvement islamiste.

1.2.4 / 3.2.2 Les formes de conflit et l'attitude de l'Etat central

- Le conflit peut avoir des origines mixtes.

Il existe des causes mixtes, où la "minorité" est mue à la fois par des motivations ethniques et par des motivations économiques :

volonté de tirer seule les bénéfices d'une richesse naturelle, sans les partager avec le reste du pays¹⁷, sentiment d'être la partie la plus dynamique du pays, refus de payer pour des régions moins favorisées (cas de la Flandre en Belgique, ou de la Lombardie en Italie, par exemple).

- Le conflit peut prendre diverses formes, pacifiques ou violentes.

Les exemples de conflits non violents ou assortis d'une violence limitée se rencontrent dans les pays occidentaux, qui ont en général répudié la violence de masse : souverainisme québécois, mouvement jurassien en Suisse dans les années 1960-70, Ligue du Nord en Italie. Mais, dans la majorité des cas, le conflit est violent. Toutes les guerres civiles n'ont pas pour origine un conflit ethnique ou un conflit entre un sous-groupe et les autorités centrales, mais cette origine est historiquement l'une des plus fréquentes.

a) La répression

Au cours de l'Histoire, la répression a été le mode le plus fréquent de riposte de l'Etat central face aux affirmations jugées excessives de l'identité d'un sous-groupe. S'agissant des minorités religieuses, on citera le traitement des hérésies ou des religions nouvelles tant en terre d'Islam que dans le monde catholique (Vaudois, Albigeois, protestants, Al Hallaj) S'agissant des sous-groupes ethniques, l'Etat central cherchera l'assimilation forcée, éventuellement en dispersant les membres du groupe, comme l'ont fait les Britanniques avec les Acadiens lors du « Grand dérangement »¹⁸. La guerre de sécession américaine (1861-1865) offre une modalité particulière de la répression, intéressante en ce que la sécession intervenait dans un Etat fédéral de la part d'un sous-groupe d'Etats fédérés et qu'elle avait un substrat politico-économique et non ethnique ni religieux. La répression féroce

¹⁷ Cas du Biafra en 1968-70, qui chercha à faire sécession de la Nigéria en tablant sur ses réserves pétrolières.

¹⁸ Déplacement forcé imposé par les Anglais aux colons français vers les Treize colonies et vers la Louisiane durant la guerre de Sept-ans.

montra aux entités fédérées que leur adhésion à la Fédération n'était pas une faculté mais une obligation et qu'en fait, on était passé, avec le temps, d'un système où l'Etat central est un produit de la volonté des entités dérivées, à une situation où ce sont les entités dérivées qui sont le résultat d'une volonté de l'Etat central.

La répression peut prendre la forme ou s'accompagner d'une politique d'assimilation forcée, qui vise à gommer l'identité du sous-groupe et à l'obliger à s'assimiler au groupe majoritaire (c'est, par exemple, la politique d'arabisation menée en Algérie au détriment de la culture berbère) ou simplement de "brimades" et d'une éviction des places rémunératrices (attitude maintes fois rencontrée dans les pays d'Afrique noire de la part de l'ethnie au pouvoir, au détriment des autres ethnies).

b) Les concessions

Les concessions peuvent être un moyen d'éviter que l'affirmation de soi du sous-groupe prenne des proportions excessives ou une dimension violente. Elles consistent principalement dans l'octroi d'une certaine autonomie ou, pour les sous-groupes sans assise territoriale, la reconnaissance de certaines libertés (liberté de culte, notamment). L'Edit de Nantes, qui reconnaissait aux Protestants, non seulement une liberté de culte encadrée mais des « places de sûreté », représente un cas extrême, qui ne s'explique que par le contexte de conclusions d'une guerre civile cruelle et se caractérise par son caractère mixte : à la fois territorial et non territorial. Les concessions peuvent être une solution de rechange quand la répression a échoué. Elles peuvent aussi être imposées par des Etats tiers.

c) L'abandon.

C'est l'acte ultime lorsque les deux voies précédentes ont échoué. C'est l'attitude qui l'a finalement emporté dans les empires "coloniaux" européens, au XIX^{ème} siècle en Amérique espagnole, après la Deuxième guerre mondiale. L'abandon est aussi l'attitude qui s'est imposée à la Russie à l'égard des anciennes républiques

soviétiques lors de l'éclatement de celle-ci en 1991, et à la Serbie à l'égard du Monténégro en 2010, faute de moyens pour soutenir une guerre.

d) La guerre civile.

La forme extrême du conflit est la guerre civile. Un conflit intérieur devient une guerre civile à partir du moment où les camps en présence utilisent des armes de guerre et ont constitués chacun un gouvernement, qui revendique l'autorité légitime sur un même territoire. Lorsqu'il y a opposition entre un gouvernement légal et un contre-gouvernement, ce dernier peut prendre le nom de gouvernement provisoire.

Dans tous les cas, les gouvernements en présence cherchent auprès des Etats étrangers une reconnaissance pour la raison que nous avons dite (supra, 1.1.1/ 1.3.1), et souvent de l'aide. En effet, toute guerre civile qui dure aboutit à une intervention étrangère. Cette intervention peut être soit spontanée, soit demandée par l'un des belligérants. Les mobiles possibles de l'Etat intervenant sont multiples ; on peut en retenir au moins cinq :

- Faire jouer la solidarité ethnique ou religieuse. L'intervention de l'armée turque à Chypre en 1974, par exemple, qui aboutit à la création de la république turque du nord de Chypre. Les guerres de religions en France au XVI^{ème} siècle et sous Louis XIII ont également connu plusieurs interventions étrangères : interventions de princes allemands puis de l'Angleterre aux côtés des Protestants, de l'Espagne au soutien de la Ligue catholique.

- Affaiblir l'Etat au sein duquel la guerre civile s'est déclenchée (dans ce cas, l'intérêt de l'Etat intervenant n'est pas nécessairement de mettre fin rapidement au conflit). L'intervention de l'Inde au Bengale qui fait sécession d'avec le Pakistan en 1970 se situe dans cette catégorie. Ce mobile conduit l'Etat ingérant à favoriser un sous-groupe national, mais il peut tout aussi bien le conduire à favoriser un parti politique (exemple des aides fournies par les Etats-Unis à certains partis politiques pro-américains dans les anciennes Républiques soviétiques comme l'Ukraine – "révolution

orange" ou la Géorgie – "révolution des roses") Voir infra, chapitre 4.

– Prendre le contrôle des richesses naturelles de la région sécessionniste, via un Etat de petite taille, dotée d'un gouvernement faible ou, du moins, qui sera le débiteur de l'Etat intervenant. C'est la politique qui a été suivie par les Anglais dans le golfe persique après la chute de l'empire ottoman, et qui a permis de soustraire au royaume d'Arabie en formation le Koweït, le Qatar, le Bahrein et les principautés qui forment aujourd'hui les Emirats arabes unis.

– Faire prévaloir une idéologie. C'est l'un des mobiles qui ont animé la Russie soviétique dans ses interventions dans divers pays comme le Viet-Nam, l'Ethiopie, ou l'Angola, dans les années 1970, d'autant que ce que l'on appelait, à l'époque, l'«équilibre de la terreur», rendait impossible des conflits directs entre la Russie et les Etats-Unis. Les théâtres d'opérations extérieurs offraient une possibilité de combat par pays allié interposé. Ce mobile a aussi joué dans les manœuvres souterraines par lesquelles les Etats-Unis ont favorisé les mouvements indépendantistes dans les empires coloniaux anglais et, surtout, français.

– Faire contrepoids à l'intervention d'un autre Etat dans le conflit.

Bien entendu, une intervention a souvent des mobiles mixtes.

Les résultats de la guerre civile de sécession varient en fonction de la force et de la détermination de l'Etat central : le gouvernement de Washington a maté le soulèvement des Etats du sud, lors de la guerre de sécession (1861-1865), celui de Moscou les soulèvements polonais au XIX^{ème} siècle et tchéchènes dans les années 2000. Quelques Etats ont été contraints, par l'usure et par la pression de grandes puissances, à accorder l'indépendance à une province sécessionniste, principalement en Afrique (Ethiopie à l'égard de l'Erythrée, Soudan à l'égard du sud-Soudan,) et dans l'ex-Yougoslavie

1.3 Le modèle étatique face à la sa supranationalité et à la mondialisation

La supranationalité et la mondialisation sont des menaces directes pour la souveraineté des Etats, mais certains gouvernants, qui trouvent bien lourd le fardeau du gouvernement, peuvent y voir un moyen d'échapper à leurs responsabilités.

1.3.1 L'apparition des organisations internationales

Si le XIX^{ème} siècle a été le siècle de l'affirmation de l'Etat et du "principe des nationalités, et celui, aussi, de la disparition des terres n'appartenant à aucun Etat, le XX^{ème} a été celui de la multiplication des organisations internationales. Il s'est d'abord agi, à la fin du XIX^{ème} siècle, d'ententes à caractère technique, liées au développement des communications internationales, postales, (Union postale universelle), télégraphiques ou ferroviaires. La grande innovation du XX^{ème} siècle a été la naissance d'organisations à but non plus technique, mais politique et diplomatique, la Société des Nations d'abord, à la suite du premier conflit mondial¹⁹ et l'Organisation des Nations unies ensuite, à la fin du second²⁰. L'ONU s'est rapidement dotée d'organisations satellites thématiques, dont la multiplicité est le reflet au plan international de la multiplicité des domaines d'intervention de la puissance publique au plan national.

L'idée qui est à l'origine de ces créations est qu'il est nécessaire de tout faire pour éviter la réédition de conflits comme ceux qu'a connu le XX^{ème} siècle, que le concert des nations, au sens classique du terme, a révélé ses limites à cette occasion et qu'un nouveau modèle de régulation - de gouvernance, pour employer un terme en vogue - est nécessaire. Enfin, il a été considéré progressivement qu'un nombre croissant de sujets pouvaient être

¹⁹ Sa création faisait l'objet de l'un des articles du traité de Versailles, traité de paix entre l'Allemagne et les alliés, en juin 1919.

²⁰ Charte des Nations Unies, juin 1945.

mieux réglés à un échelon international et intercontinental qu'à l'échelon des Etats. La création de ces organismes repose donc bien sur une prise de position quant à la question qui fait l'objet de ce chapitre, celle du niveau pertinent de la conduite des politiques publiques : aide aux pays pauvres (FAO, PNUCED), réglementation du travail (BIT, puis OIT), culture et éducation (UNESCO), protection de l'enfance (UNICEF), etc. Elle postule que, pour certains problèmes, ce niveau pertinent ne peut être qu'un niveau international.

1.3.2 La mondialisation et son incidence sur les Etats

La supranationalité est un état dans lequel les pays d'une région, éventuellement de l'ensemble des pays, échangent et se concertent, sous les auspices d'une structure –commission, secrétariat- supranationale. La mondialisation va au-delà de ce type de relation. Au XX^{ème} siècle, le développement des techniques qui permettent de transporter sur de longue distance et à bon marché des hommes, des marchandises et des informations, s'est combiné avec une progression des idées de liberté des échanges aussi bien marchands qu'intellectuels pour aboutir à un développement et à une accélération inouïe de ces échanges. Ce phénomène que l'on appelle la mondialisation, n'est pas sans incidence sur les Etats. D'une part le phénomène de multiplication et d'accélération des communications s'applique aux gouvernants, qui passent de plus en plus de temps les uns chez les autres, à se parler au téléphone et à se retrouver dans des "sommets". D'autre part, et nous y reviendrons aux chapitres 4 et 7, l'idée se répand de l'interdépendance, de l'interpénétration des problèmes et même de ce qu'il n'y a plus les finances, la sécurité, l'environnement, de la France, du Japon, du Brésil, etc. mais des finances, une sécurité, un environnement des humains, dont la France, le Japon, le Brésil etc., sont des parties prenantes, l'ultime étape du raisonnement, soutenue par certains, que l'on nomme pour cette raison "mondialistes", étant qu'il faudrait un gouvernement mondial.

1.3.3 Entre supranationalité et sous-groupes nationaux

De par l'importance de leurs moyens, de leur capacité d'intervention sur la vie des hommes et des entreprises, les Etats ont une forte visibilité et polarisent l'attention, les critiques, les jalousies, les convoitises, les haines. Ils sont aujourd'hui confrontés à la supranationalité, voire à la mondialisation, tandis que perdurent les revendications des sous-groupes nationaux. Ils sont donc pris en étau entre ces deux niveaux, l'un supérieur, l'autre inférieur.

1.3.3 / 1 Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité peut guider la réflexion face à la question qui fait le thème de ce chapitre. C'est un principe de bonne administration, en vertu duquel quand une mission peut être accomplie convenablement à un certain niveau des structures politico-administratives, il ne faut pas la confier à un niveau supérieur à celui-ci. Ce principe n'est pas toujours respecté, car il entre en concurrence avec des héritages de l'Histoire et des rapports de forces. Il est également posé par les traités de l'Union européenne pour régir la répartition des compétences entre les institutions de l'Union et les Etats membres. Le traité de Lisbonne consacre, dans l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, ce principe comme l'un des principes fondamentaux de l'Union.

1.3.3 / 2 Les sous-groupes nationaux et le modèle dominant.

Aujourd'hui, pour les peuples, il existe un modèle dominant unique pour l'ensemble de la planète, qui est constitué par la démocratie représentative en ce qui concerne l'organisation politique, par l'économie de marché en ce qui concerne l'organisation socio-économique et par la production culturelle de masse anglo-saxonne pour la culture (Fast-food, musique, cinéma, vêtements).

Pourquoi une minorité se bat-elle pour obtenir son indépendance et son identité si c'est pour, aussitôt, la reperdre sous le rouleau compresseur de ce « modèle dominant », et , dans le cas de l'Europe, de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de

l'Atlantique nord (OTAN), comme l'ont fait les anciens pays du pacte de Varsovie depuis 1989, des anciennes républiques de l'URSS en 1991, de l'éclatement de la Yougoslavie et comme le rêvent ceux qui, ça et là en Europe, (Catalogne, Lombardie, etc.) ont des aspirations sécessionnistes ? En fait, l'indépendance que ces sous-groupes ont obtenus ou à laquelle ils aspirent est largement formelle, juridique ; sous le paradoxe, ce qui apparaît, c'est que la perspective de l'adhésion à l'Union européenne fonctionne plutôt comme un encouragement à la recherche de l'indépendance formelle pour des sous-groupes nationaux qui ne sont pas économiquement viables et qui n'auraient pas de capacité à défendre leur indépendance et leur souveraineté, car ils escomptent qu'en se fondant dans l'Union, celle-ci leur apportera cette viabilité, grâce au marché unique et aux fonds structurels et les dispensera de se préoccuper de leur indépendance, puisqu'ils seront protégés par l'Union et l'OTAN.

La construction européenne est en perpétuel devenir. Elle est aussi source d'ambiguïté : elle n'est pas un Etat, mais certaines de ses instances se comportent comme si elles en étaient un et certain rêvent d'un Etat fédéral européen. A l'autre extrémité de l'échelle de taille, certaines régions de certains Etats membres rêvent d'indépendance, mais sans renoncer à l'adhésion à l'Union européenne, ce qui peut pourtant paraître antinomique. La perspective extrême de ce projet est le projet *d'Europe des régions*, dans lequel l'Europe ne serait plus le regroupement de 15 ou 27 Etats, mais de 60 ou 80 régions, ce qui permettrait évidemment plus facilement aux tenants d'une Europe fédérale intégrée de faire prévaloir leurs vues auprès de ces régions qu'ils ne peuvent le faire auprès d'Etats dont certains n'ont pas .

QUESTION N° 2 –A QUOI SERT L'ETAT ? LES MISSIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

2.1 Les compétences régaliennes et les autres.

2.1.1 Les matières régaliennes

Il s'agit des matières qui tiennent le plus étroitement à l'existence et à la sécurité du groupe et à sa souveraineté – on peut aussi les appeler compétences de souveraineté : Défense, Affaires étrangères, Police, Justice, Finances (monnaie, fisc). C'est généralement par l'exercice de ces compétences qu'ont commencé les Etats, avant d'étendre leurs interventions à d'autres domaines. La Défense et les Affaires étrangères ont trait aux relations du groupe en tant que tel avec l'étranger, qu'elles soient pacifiques ou guerrières, la Justice et la Police représentent l'ordre et la sécurité intérieurs et les Finances sont incontournables, parce que l'Etat, comme toute institution dotée d'une vie matérielle, a des recettes et des dépenses, du moins à partir d'un certain degré de complexification. Mais, avant de parler de défense et de sécurité, doit se poser la question de l'identité du groupe, dont avons déjà vu au chapitre 1^{er} le caractère déterminant pour l'émergence de celui-ci et surtout pour sa longévité (chapitre 5).

Par ailleurs, dans un autre registre, les travaux publics relèvent d'une logique économique et entrepreneuriale, mais ils ont longtemps été de très loin le canal principal, quoiqu'indirect, d'intervention de la puissance publique dans le domaine économique. Les routes, ponts et autres voies navigables se prêtent parfaitement à l'exploitation privée et, de fait, certains de ces ouvrages peuvent être concédés à une entreprise exploitante, qui les construit et se rembourse en percevant un péage sur les usagers. Pourtant, aussi bien dans le passé qu'à l'époque contemporaine, ce modèle économique est minoritaire et les travaux publics (construction d'infrastructures de transports, mais aussi, dans

certaines civilisations, de temples, de tombeaux, etc.) ont été considérés comme une mission régaliennne, car l'Etat ou les collectivités publiques sont, sauf exceptions, les seuls à pouvoir réaliser ces travaux qui nécessitent la mobilisation d'hommes (recours à l'esclavage ou à la corvée dans les sociétés non monétarisées) ou de capitaux. Enfin, la politique d'aménagement du territoire est régaliennne en ce qu'elle repose sur une vision globale et de long terme du territoire du pays et sur une volonté d'équilibrage de la répartition des activités humaines sur ce territoire et consiste à orienter l'initiative privée et même à contrarier, le cas échéant, sa pente naturelle, et à prendre des risques financiers que l'initiative privée ne prend pas spontanément. Néanmoins, si les travaux publics et l'aménagement du territoire sont régaliens en ce que, souvent, seul l'Etat peut les réaliser, ils ne sont pas des critères de la souveraineté ni des éléments constitutifs de l'Etat, contrairement aux autres missions évoquées ici sous ce vocable régalien.

2.1.2 Les matières non-régaliennes

Les matières régaliennes justifient moins de développements que les matières non-régaliennes précisément parce qu'étant régaliennes, il y a un large consensus pour qu'elles soient assumées par la puissance publique. Les matières non-régaliennes, au contraire, font débat. Elles peuvent être regroupées dans trois blocs :

- La production de biens et de services ;
- L'éducation et la science ;
- L'action sociale.

Le périmètre des interventions de la puissance publique est un sujet de débat dans les sociétés complexes que sont devenues progressivement les sociétés européennes. La frontière entre les activités étatiques et les activités privées s'est généralement fixée de façon empirique au cours des siècles. D'une façon générale, la tendance est à l'extension du périmètre d'intervention. La complexification des organisations sociales conjuguée avec la sophistication de la pensée politique et économique, a fait naître le

débat sur la légitimité et sur l'efficacité de cette action sur la « société civile ».

2.1.2 / 1 Les thèses en présence.

2.1.2 / 1.1 La thèse libérale.

La doctrine libérale participe du même mouvement d'idée que le mouvement de promotion des notions de liberté et de bonheur au XVIII^{ème} siècle. Comme lui, elle se pose en opposition, en l'occurrence en opposition à l'intervention de l'Etat hors des compétences régaliennes. Le libéralisme connaît des degrés dans sa tolérance à l'égard des interventions de l'Etat hors du bloc des matières régaliennes.

- La doctrine libérale classique considère que l'Etat doit se cantonner dans ses fonctions régaliennes et y exercer toutes ses prérogatives, et laisser l'initiative privée assurer l'adéquation entre la demande économique et sociale et l'offre, cette initiative privée présentant un meilleur rapport coût/efficacité que l'intervention de l'Etat. Le substrat philosophie utilitariste des penseurs anglais du XVIII^{ème} siècle tels qu'Adam Smith est que le moteur le plus puissant de l'action humaine est l'intérêt matériel, l'homme est rationnel et agit au mieux de cet intérêt matériel, que la régulation automatique née de la confrontation des intérêts bien compris des producteurs et des consommateurs, etc. est meilleure que n'importe quelle régulation d'origine étatique. A cela s'ajoute, dans certains cas, une vision darwinienne : ce libre jeu de la compétition, cette libre confrontation de l'offre et de la demande, entraînent une élimination des moins doués, et donc une sélection naturelle qui permet d'améliorer l'espèce. Les partisans les plus déterminés du libéralisme sont les dirigeants de banques et d'entreprises privées, c'est-à-dire ceux qui ont un intérêt personnel et matériel direct dans l'application de cette doctrine, ce qui conduit ses adversaires à émettre l'hypothèse que le libéralisme n'est rien d'autre qu'un moyen de remplir toujours plus les poches des capitalistes.

- Le libéralisme radical : les libertariens.

La doctrine libertarienne²¹ est une extension radicale du libéralisme. Le libéralisme classique reconnaît la notion d'intérêt général et considère que l'entreprise privée est la mieux à même d'atteindre les buts d'intérêt général et se préoccupe de cantonner autant que possible les interventions de l'Etat dans le domaine régalien. Les libertariens récusent la notion d'intérêt général et considèrent que, même dans le domaine régalien, l'initiative privée est plus efficace. En cela, cette doctrine rejoint une forme d'anarchisme.

2.1.2 / 1.2 L'étatisme

De façon assez logique, la théorisation de l'intervention de l'Etat dans les domaines non-régalien est presque contemporaine de celle du libéralisme. Elle est en fait postérieure, car elle suppose un degré de développement économique, technique et administratif qui donne à l'Etat les moyens d'une politique d'intervention. Elle repose autant sur une critique du libéralisme que celui-ci repose sur une critique de l'étatisme. La critique du libéralisme met en avant le fait que le libéralisme est le règne de la "loi du plus fort", ou, comme on le résume parfois, du "*renard libre dans le poulailler libre*".

Dès qu'une organisation étatique est apparue dans telle ou telle société humaine, elle a eu tendance à réglementer plus ou moins les activités économique. L'étatisme a progressé à partir du XIX^{ème} siècle pour trois raisons. En premier lieu, le développement des outils à la fois matériels et juridiques à la disposition des Etats, rendait cette progression possible. Ensuite, les événements du XX^{ème} siècle, et notamment les deux guerres mondiales, ont imposé une intervention massive de l'Etat dans l'organisation économique et sociale, quand il est apparu que l'affrontement militaire n'était qu'un aspect des conflits et que l'aspect économique avait une importance capitale, parce que la puissance du tissu industriel et financier de chaque belligérant déterminait sa capacité à mener la guerre militaire, et que, par conséquent, il importait d'une part de

²¹ Lire, par exemple, Ayn Rand, La vertu d'égoïsme (1964); La grève (1943)

développer cet outil et, d'autre part de causer le plus de dommage possible à celui de l'adversaire. Enfin, les idéologies favorables à cette intervention de l'Etat ont parallèlement gagné les esprits, mais de façon variable selon les pays et les régimes. Les régimes communistes (URSS et satellites, Chine d'avant 1990, etc.) l'ont poussé au maximum comme conséquence et moyens de l'égalitarisme, car ce dernier, n'étant pas une attitude humaine spontanée, ne peut s'établir qu'au moyen d'une emprise maximale de la puissance publique sur la société et sur les individus. Par ailleurs, l'idéologie communiste faisait de la nationalisation des biens de production et de la planification de la production économique par l'Etat, des éléments centraux de son système. On parle alors de totalitarisme. On appelle aussi constructivisme²² cette volonté de construire un système social, économique et politique artificiellement, et de façon accélérée, selon un plan préconçu et non en fonction des inflexions spontanées de la société. Les pays qui sont allés le plus loin dans cette voie l'ont pour la plupart abandonnée comme conduisant à exercer sur les individus une pression à l'encontre des tendances spontanées de l'homme, pression difficile à soutenir dans la durée.

Ce débat peut, bien entendu, être transposé au plan local, avec quelques spécificités : l'intervention à un niveau local peut entraîner des déséconomies d'échelle, comparée à une intervention étatique à une échelle nationale ; il se peut également que les décideurs locaux soient soumis à une pression accrue des gouvernants et soient, plus encore que les gouvernants, enclins à prendre des décisions démagogiques et, au contraire peu incités à prendre des décisions courageuses. A l'inverse, on peut soutenir qu'une intervention locale est plus adaptée aux besoins des gouvernés, et évite les dépenses inutiles car ne répondant pas à leurs attentes.

2.1.2 / 1.3 La recherche d'un moyen terme ou d'une

²² Voir F. Hayek, *La route de la servitude*, 1944.

troisième voie entre libéralisme et étatisme.

La majorité des pays ont finalement opté pour des stades intermédiaires empiriques entre le tout-état et le tout privé, qui reflètent l'état d'un rapport de force entre les différents courants politiques : une liberté accordée aux entreprises, car on reconnaît que c'est elles qui créent de la richesse et qu'elles savent mieux que la puissance publique de quoi elles ont besoin pour y parvenir, et en même temps des réglementations plus ou moins contraignantes pour essayer de prendre en compte les intérêts publics autres qu'économiques et protéger les consommateurs et les travailleurs contre les excès des entrepreneurs.

La pratique plus ou moins démocrate d'un régime en matière politique et la pratique plus ou moins libérale en matière économique ne coïncident pas toujours et l'on peut dresser une sorte de tableau croisé des différents scénarios. En fait l'Etat le plus libéral au sens économique est peut-être l'Etat le plus autoritaire au sens politique, dans la mesure où c'est celui qui offre aux entrepreneurs la meilleure garantie quant à la soumission de la main d'œuvre et à la répression de ses velléités de soulèvement. Par ailleurs, le décollage économique n'est jamais aussi rapide que dans les régimes les plus répressifs (plans quinquennaux russes des années 1930, par exemple), ce qui ne veut pas dire qu'il suffit qu'un régime soit répressif pour obtenir des résultats économiques : la répression peut aussi être au service de la stagnation et du statu quo.

	<i>Etatisme total</i>	<i>Etatisme partiel</i>	<i>Libéralisme économique</i>
<i>Politique conservatrice en matière de mœurs</i>	Régimes communistes	Dictatures allemande et italienne des années 1930-40	Autres dictatures (notamment Amérique latine), pays du Golfe
<i>Politique libérale</i>	néant	France des	Europe et

<i>en matière de mœurs</i>		années 1945- 1970	Amérique du Nord du XXI ^{ème} siècle,
--------------------------------	--	----------------------	--

2.1.2 / 2 L'économie

Le problème du rôle de l'Etat dans l'activité économique comprend deux questions : celle du rôle de l'Etat dans l'activité économique et celle du développement et de la croissance.

2.1.2 / 2.1 Le rôle de l'Etat dans l'activité économique.

C'est la déclinaison, dans ce domaine particulier, de la question plus générale du rôle de l'Etat dans la vie de la nation. Outre les facteurs généraux déjà évoqués, comme la pression des événements ou les présupposés idéologiques, l'attitude de l'Etat à l'égard de l'économie peut dépendre de deux paramètres :

- La question de savoir si l'on a plus confiance, pour la réalisation de l'optimum, dans le marché et dans les mécanismes d'autorégulation ou dans les règlements et la planification effectués par l'Etat a priori au service de l'intérêt général.

- La question de savoir si l'Etat doit fixer à la société des objectifs à atteindre dans le domaine économique et, si oui, comment il doit agir sur la société pour qu'elle atteigne ces objectifs – c'est la question du volontarisme économique qui, en France, est ancien puisque l'on peut citer l'exemple de Colbert, ministre des Finances au XVII^{ème} siècle, qui s'évertua à intéresser au transport maritime, à l'expansion coloniale et aux grandes manufactures les milieux économiques français qui n'y étaient pas spontanément enclins. On peut citer, plus près de nous, les politiques plus ou moins réussies d'industrialisation à marche forcée des pays communistes.

Les interrogations que suscite le soutien accordé par un Etat à des entreprises sont évidemment décuplées quand il est question de soutien par une collectivité locale à une entreprise locale. Dans la mesure où une collectivité locale est une entité dérivée par rapport à l'Etat central (et qui reçoit d'ailleurs parfois des aides de ce dernier),

est-il pertinent que cette collectivité emploie une partie de ses ressources, qu'elle tient du contribuable local mais aussi, éventuellement du contribuable national, pour aider une entreprise locale, ce qui peut signifier fausser la concurrence au détriment d'autres entreprises de même nationalité mais implantées dans d'autres collectivités ?

2.1.2 / 2.2 Le développement durable et la question de la soutenabilité de la croissance

*Celui qui croit qu'il peut y avoir
une croissance indéfinie dans un
monde fini est soit un fou, soit un
économiste.
(***)*

Le bien-être matériel a toujours été l'un des buts de l'action étatique : si des hommes se groupent et se dotent d'institutions permanentes, c'est pour survivre et mieux vivre. Depuis le XX^{ème} siècle, ce but a pris une place prédominante dans l'action des gouvernements, et deux chiffres sont devenus les indicateurs de l'activité matérielles des peuples mais aussi de l'efficacité de leurs gouvernants : le taux de croissance et le taux de chômage. La croissance économique résulte de l'expression de l'initiative humaine dans tous les domaines et notamment dans ceux de la science et des techniques, initiative qui a connu une accélération en Europe occidentale à partir du XVI^{ème} siècle, ce qui lui a assuré une avance sur le reste du monde, puis qui s'est généralisée dans le monde entier, d'abord par le biais de la colonisation européenne, puis par celui de l'aide au développement, et enfin par celui des délocalisations. La croissance de la production de biens matériels entraîne une croissance de la consommation de matières premières dont la plupart sont non renouvelables (combustibles fossiles, minerais) ou à renouvellement lent (bois). Même la consommation de produits agricoles, qui sont par nature à renouvellement rapide (une ou plusieurs récoltes par an), peut entraîner des dégradations

durables voire irrémédiables, par une exploitation trop intensive (par exemple par l'érosion et le ravinement des sols après déforestation, entraînant la disparition rapide de l'humus et la stérilisation de ces terres). A partir des années 1960, l'exploitation des ressources naturelles et les projections que l'on pouvait en faire ont atteint un tel rythme qu'une prise de conscience s'est fait jour (cf. Rapport du club de Rome de 1972 sur les limites de la croissance) accélérée par le 1^{er} "choc pétrolier" de 1973. Depuis, le débat s'est enrichi, avec le phénomène du réchauffement climatique, que certains imputent au moins pour partie à l'activité humaine (émission de gaz carbonique et de gaz à effet de serre).

Le développement de l'industrie et de la production de masse qu'elle a permis a eu, dès l'origine, des détracteurs, qui la critiquent sous l'angle anthropologique et culturel, mais ce n'est pas le lieu ici d'aborder la question sous ce jour. Du point de vue de la science politique, la question est celle de la capacité des peuples à concilier leur course à la puissance et au bien-être, qui suppose la croissance de la production, et donc de la consommation de matières premières, avec la nécessité de ménager ces ressources, sous peines d'obérer les chances, pour les générations à venir, de continuer à bénéficier de la croissance. Telle est l'origine de la recherche d'un développement durable. Cette recherche peut se faire dans un cadre national et avec un souci d'intérêt national : c'est la préservation du patrimoine du pays et de son indépendance économique, notamment énergétique, ou dans un cadre supranational ; on mettra alors l'accent sur le caractère planétaire des problèmes et sur la solidarité entre les pays, par exemple entre les pays principalement exportateurs de produits de base et les pays principalement consommateurs et l'on recherchera alors une gestion concertée des ressources de la planète. C'est cette dernière approche qui a animé les grandes conférences internationales telles que le Sommet de Rio en 1992. Trouver un équilibre entre, d'une part, les besoins économiques de pays placés dans des situations différentes et, d'autre part, entre ces besoins et les appétits de profit des grands groupes financiers, dont la logique est nécessairement de court

terme, la volonté de ménager les ressources naturelles du pays, qui est par nature une préoccupation de long terme, n'est déjà pas toujours facile à l'échelle nationale ; c'est encore plus complexe à l'échelle internationale. Parallèlement, des auteurs et de petits groupes de militants préconisent la décroissance, c'est-à-dire un changement de modèle culturel au profit de comportements moins consommateurs de matières premières et moins polluants. La problématique de la décroissance n'a cependant pas atteint une masse critique dans le débat politique d'aucun pays, elle reste marginale.

2.1.2 / 3 L'enseignement, la science, la recherche.

Si la transmission du savoir fonctionne dans les sociétés humaines depuis des millénaires, l'un des nombreux aspects du processus de complexification des sociétés est la division du travail et, au sein de celle-ci, l'émergence d'une fonction d'enseignant. Cette fonction a, selon les époques et les pays, un caractère privé ou public. Les enjeux de l'implication de l'Etat dans cette activité sont multiples : idéologiques (assurer cette mission à la place des religieux, reproduire de nouvelles générations adhérant au modèle dominant) et économique (choix du meilleur rapport coût-efficacité), et peuvent susciter les passions.

S'agissant des enjeux idéologiques, dans une conception large de l'éducation, c'est-à-dire portant sur l'ensemble du peuple et pas seulement les enfants, ils peuvent conduire aux entreprises les plus ambitieuses, comme celle des révolutionnaires français des années 1789-1799 ou des bolcheviks russes, tendant à "régénérer" l'homme (vocabulaire de 1789) ou à façonner un « homme nouveau » (vocabulaire bolchévik) cette ambition pouvant conduire à des mesures extrêmes, comme la déportation dans des camps de rééducation (comme en Chine dans les années 1960-70 ou au Cambodge dans les années 1970-80) et, finalement, à l'élimination physique des individus jugés irrécupérables.

L'encouragement de la recherche est important, selon les

époques et les mentalités, pour la régénération et la préservation de la « race » et pour le maintien du rang du pays dans la compétition internationale.

2.1.2 / 4 L'action sociale.

2.1.2 / 4.1 La "question sociale"

Plus une société est complexe, plus il y a des chances que la répartition des richesses soit inégale. L'apparition de l'agriculture, puis celle des villes, du commerce et enfin de la monnaie, sont des étapes de cette différenciation sociale. Dès lors, la question peut se poser de l'intervention de l'Etat dans la répartition des richesses. Dans les sociétés traditionnelles ou pré-industrielles, cette question prend surtout la forme de la réforme agraire, visant à diviser les très grandes propriétés sous-exploitées pour les distribuer à un prolétariat agricole sans terre (à Rome l'épisode des Gracques, au II^{ème} siècle²³, en Amérique latine au XX^{ème} siècle, en Irlande à la fin du XIX^{ème} siècle pour réduire la mainmise des *landlords* sur les terres²⁴). Dans les sociétés industrielles ou post-industrielles, c'est plus la question du modèle social et de l'ouverture de l'éventail des revenus et des patrimoines qui est posée. Les partisans d'un resserrement de cet éventail, socialistes ou communistes, peuvent agir par des méthodes révolutionnaires (c'est un des points majeurs des révolutions communistes) ou par la voie réformiste (notamment par le biais d'un impôt progressif sur les revenus, d'impôts sur les successions et sur la fortune

L'intervention de l'Etat peut être offensive (appliquer une idéologie égalitaire) ou défensive (faire des concessions sociales pour éviter une révolution).

²³ Les réformes ne furent pas suffisantes, puisque deux siècles plus tard Pline l'Ancien déclarait que les grandes propriétés détruisaient l'Italie ("*Latifundia perdidere Italiam*").

²⁴ Il s'agissait d'une concession accordée par le gouvernement de Londres aux Irlandais qui avaient été dépossédés de leurs terres depuis le XVII^{ème} siècle (Cromwell) au profit de riches Anglais et Ecossais.

2.1.2 / 4.2 L'assistance

L'entraide, l'assistance sont répandues dans la plupart des sociétés. Dans les sociétés « pré-politiques » ou dans les sociétés politiques peu complexes, elle relève principalement de la famille et du clan. Dans les pays chrétiens, elle a pris la forme d'oeuvres de charité, qui se sont développées au fur et à mesure que l'économie parvenait à dégager un surplus susceptible d'être affecté à ces oeuvres. Avec la laïcisation de ces sociétés au XIX^{ème} siècle, on est passé à la notion de charité à celle d'assistance ("l'assistance publique"), puis, au milieu du XX^{ème} siècle, à celle de sécurité sociale, qui participe d'un mouvement moderne de recherche de la sécurité dans tous les domaines, mais aussi de l'idée selon laquelle les membres d'une communauté (et cette communauté peut être, en définitive la communauté humaine), ont un droit, c'est-à-dire une créance, à l'égard du groupe, pour que leurs besoins vitaux soient assurés : logement, alimentation, santé.

a) La politique de santé publique, qui peut répondre aussi à des préoccupations identitaires, comprend d'une part la prévention des épidémies par le développement de l'hygiène (avec, par conséquent des implications dans le domaine du logement et de l'urbanisme), la vaccination, la médecine de prévention (médecine du travail, médecine scolaire, etc.) et l'information du public, et, d'autre part, la mise en place des moyens humains (formation et réglementation des professionnels de santé) et matériels (équipement hospitalier, dispensaires, etc.)

b) Les prestations sociales sont de type assurantiel : assurance contre la maladie ou le chômage, de type épargne (pensions de retraite) ou de type allocatif, ces dernières pouvant être en numéraire (allocations d'aides aux familles) ou en nature²⁵. Une péréquation sociale peut être assurée par diverses voies (cotisation des employeurs, subventions de l'Etat).

²⁵ L'assurance maladie est sociale à partir du moment où, d'une part, l'assureur n'a pas le libre choix de l'assuré et où, d'autre part, les primes payées par ce dernier sont corrélées à son revenu, alors que dans une assurance classique, elles sont corrélées au risque.

c) Enfin, la politique du logement consiste à assurer un logement aux personnes à bas revenu en développant la construction de logements à bon marché et en les mettant à disposition des intéressés soit moyennant un loyer qui ne représente pas le coût véritable, la différence étant compensée par une subvention, soit à la vente, mais en bonifiant les taux d'intérêt²⁶.

L'action de l'Etat dans ces différents domaines vise deux buts, l'un tourné vers les individus, l'autre tourné vers la cohésion du groupe. L'intervention de la puissance publique a des origines chrétiennes, avec les notions de compassion, de salut par les oeuvres et la charité qui en découle. En même temps, elle est un facteur de renforcement de l'identité collective, d'adhésion au régime et d'ordre. C'est par exemple dans ce sens qu'en Allemagne, Bismarck fut à l'origine de l'instauration du premier système général d'assurances sociales (années 1880).

L'action de l'Etat dans le domaine social pose deux questions (outre celle, de principe, déjà mentionnée, du périmètre de ses interventions) :

- Celle de la légitimité de la redistribution de richesse, car cette redistribution est le point commun de ces actions.
- celle de son ampleur

Lorsque cette redistribution atteint un niveau élevé, des critiques se font jour pour estimer que les victimes de celle-ci sont les éléments les plus dynamiques de la société (entrepreneurs, travailleurs qualifiés, etc.) et que les bénéficiaires de ces prestations sont déresponsabilisés par cette aide qui leur vient sans travail, sans effort, qu'ils ne se prennent plus en charge, s'en remettent à l'Etat du soin de subvenir à leurs besoins vitaux, du soin de leur destin et deviennent des *assistés*. Les prestations sociales peuvent agir sur la

²⁶ Une collectivité publique bonifie un taux d'intérêt lorsqu'elle demande à l'organisme prêteur de consentir le prêt à un taux inférieur au taux du marché, et qu'elle comble le manque à gagner pour cet organisme en lui versant une subvention.

collectivité comme une drogue (accoutumance, dépendance, besoin d'une augmentation des doses, sacrifice des autres dépenses pour pouvoir se payer sa drogue) : au-delà même de la seule population de ceux qui dépendent principalement des aides publiques pour leur existence matérielle, les citoyens peuvent s'accoutumer aux différentes formes de prise en charge qu'offrent les systèmes de protection sociale, en devenir dépendant et demander toujours plus, ce qui conduit à :

- alourdir toujours plus les prélèvements effectués sur la partie contributrice de la population ;
- alourdir la pression sur l'économie alors que le produit intérieur brut du pays ne permet pas d'augmenter indéfiniment les surplus disponibles ;
- Quand les ressources dégagées par ces deux moyens ont atteint leur limites, réduire les autres dépenses pour pouvoir maintenir le niveau des prestations sociales.

En 2013, les dépenses de l'Etat français afférentes à des missions non-régaliennes représentent 65 % des recettes²⁷.

2.1.2 / 5 Les questions de société.

Voisin du secteur de l'action sociale, s'étend le champ des questions de société (mariage homosexuel, adoption, "bonnes mœurs"). Les interventions de l'Etat dans le domaine sociétal posent la question de la légitimité de l'action de l'Etat sur la « société civile ». Elles posent aussi des questions d'éthique (avortement, procréation assistée, euthanasie...). Ce n'est pas nécessairement l'intervention de l'Etat qui est à l'origine de ces questions : c'est le plus souvent l'évolution de la science, des techniques et de l'opinion publique, mais l'Etat, volens nolens, tend à s'y impliquer et donc à courir le risque de mécontenter tel ou tel secteur de l'opinion, voire tous.

²⁷ Total des dépenses d'enseignement, d'interventions sociales, économiques, y compris les versements à l'Union européenne et aux collectivités locales, rapporté au montant des recettes nettes avant prélèvement au profit de à l'Union européenne et aux collectivités locales, soit 207 Mds euros sur 316.

2.2 La gestion des « politiques publiques »

En français, le terme de politique est polysémique. D'abord, il peut être un adjectif ou un substantif. En outre, depuis la fin du XX^{ème} siècle, le substantif peut être féminin ou masculin (auquel cas, le mot s'emploie comme un abrégé d'homme politique). Au féminin, il peut relever de l'article défini ("faire de la politique", "parler de politique", "entrer en politique", "abandonner la politique". Il désigne alors l'activité des gouvernants et des élus. Lorsqu'il est gouverné par l'article indéfini – « adopter, mener une politique relative à tel domaine »- le mot désigne un ensemble cohérent et suivi de décisions ayant trait à un secteur donné de la vie sociale. C'est dans ce sens que l'on parle de politiques publiques : la politique de sécurité, la politique pénale du ministre de la Justice, la politique du logement, la politique des transports, la politique familiale, monétaire, etc. Le gouvernement de la Cité consiste dans la conduite de l'ensemble de ces politiques publiques de façon cohérente et continue au service de l'intérêt national.

Quel que soit le domaine d'intervention de la puissance publique, son action est par essence collective. Une question politique n'est jamais une collection de questions individuelles. C'est là l'origine de maintes incompréhensions entre les gouvernants et les gouvernés, lesquels tendent à juger toutes choses, y compris celles du gouvernement, comme ils jugent leurs affaires privées.

2.2.1 Les principes de l'art de gouverner.

– Il serait présomptueux de prétendre, dans le cadre de cet ouvrage, donner des leçons de gouvernement et ce n'est pas le sens d'un ouvrage de science politique. Le gouvernement des hommes est un art en ce sens que ce n'est pas une science exacte, ni une technique, même s'il existe des recettes.

On peut simplement souligner quelques règles :

– L'information. Un gouvernant qui ignore ce qui se passe dans le pays et ce que pensent ou ce que veulent les gouvernés est aveugle. Chaque décision doit être fondée sur une information

aussi complète que possible. Mais l'information n'est que de peu de valeur si l'analyse qu'en fait le décideur n'est pas exacte.

– La prévision. Même si la maxime d'E. de Girardin, « *Gouverner, c'est prévoir* », est un peu simpliste, elle reflète bien l'une des composante incontestable de l'art de gouverner. Le gouvernant doit savoir se projeter à 10, 30 ou 100 ans, pour déterminer d'une part les incidences des décisions qu'il prend et, d'autre part, pour anticiper les besoins de la nation.

– La liberté de mouvement. Le gouvernement d'un pays libre doit préserver sa liberté de mouvement, , vis-à-vis des puissances extérieures aussi bien qu'intérieures ; c'est d'ailleurs la simple mise en œuvre de la souveraineté.

– La continuité. Qu'elle soit réaliste, volontariste ou les deux à la fois, une politique publique nécessite généralement du temps pour produire tous ses effets. En outre, l'instabilité dans les vues donne aussi une image d'incertitude et de faiblesse. Il importe donc que, même si les gouvernements changent, cette politique soit poursuivie. C'est particulièrement le cas de la politique étrangère et la Grande-Bretagne du XIX^{ème} siècle offre un exemple de continuité de vues en dépit des alternances entre conservateurs et libéraux. Dans une certaine mesure la politique française des années qui ont précédé la Première guerre mondiale a offert le même exemple, sur une période plus courte. Cela nécessite un consensus à la fois au sein de la nation et au sein de la classe politique, et donc, le cas échéant, un travail de pédagogie vis à vis de l'opinion publique afin qu'elle adhère à cette politique. Cependant, -et c'est aussi l'art de gouverner-, il faut parfois savoir changer de politique, lorsque la politique suivie s'avère mauvaise ou lorsque les circonstances changent. Tout l'art consiste ici à savoir faire évoluer cette politique lorsque les circonstances le justifient et à ne pas confondre la ténacité avec une obstination intempestive.

- La proportionnalité. La notion de proportionnalité peut avoir plusieurs sens. Elle signifie d'abord que les mesures prises ne doivent faire appel qu'au degré de contrainte strictement nécessaire à la réalisation du résultat souhaité – c'est le sens de la maxime de Montesquieu : "*La crainte est un ressort qu'il faut ménager. Il ne faut jamais*

faire de loi sévère lorsqu'une plus douce suffit". Mais elle renvoie également à une notion de justice distributive. Enfin, quand coexistent plusieurs communautés ou plusieurs religions dans un même pays, la représentation de chacune dans la vie publique ne doit pas être supérieure à son poids réel dans le pays.

- L'aptitude à l'action. Le gouvernant doit savoir doser la réflexion et l'action, éventuellement rapide. « *Penser en stratège et agir en primitif* », selon la formule de René Char²⁸. Il n'y a rien de pire que l'indécision et l'inaction, si ce n'est que l'action brouillonne. Cette action doit parfois être dure, voire cruelle.

- Savoir convaincre et emporter l'adhésion. Nous y reviendrons au prochain chapitre.

Lorsqu'une décision politique est, de façon patente, contraire à l'intérêt national, on trouve à son origine, dans des proportions variables, des traîtres, des incompetents et des lâches. Ces derniers sont les plus nombreux, les premiers sont les plus actifs.

Réalisme et volontarisme

Une politique réaliste est celle qui est adaptée aux objectifs généraux du gouvernement et aux moyens du pays. Dans le domaine des relations extérieures, le réalisme consiste à fixer le degré d'amitié ou d'inimitié que l'on donne aux relations avec les autres pays en fonction, d'une part, du potentiel militaire du pays et de celui des autres et, d'autre part, de ses intérêts (principalement commerciaux. Une politique étrangère a gardé, dans l'Histoire le nom même de politique réaliste, il s'agit de la *realpolitik* conduite par l'Allemagne à l'égard de l'URSS et de ses satellites au début des années 1970 et tendant à un réchauffement de ces relations, pour le plus grand profit de l'économie allemande. Au plan interne, le réalisme peut conduire, par exemple, à une politique prudente en matière budgétaire, ou à une dévaluation de la monnaie afin de la ramener à une parité réaliste avec les autres monnaies. On peut dire

²⁸ In Feuilletts d'Hypnos, 1946.

que le président des Etats-Unis R. Nixon a pris deux décisions douloureuses pour l'amour propre des Etats-Unis, mais réalistes chacune dans son registre, en entamant le retrait des troupes américaines du Vietnam en 1970 et en abandonnant la convertibilité du dollar en or en 1971. L'écueil du réalisme réside dans une sous-évaluation des ressources du pays et, conséquemment, dans un manque d'ambition ou de vision. Le volontarisme consiste dans une politique ambitieuse et nécessitant une forte implication de l'Etat mais aussi, souvent, des citoyens qu'il cherche à mobiliser. On citera comme politiques volontaristes, les politiques industrielles et d'infrastructures menées dans les pays socialistes et, dans une certaine mesure, en France dans les années 1940-1970, (industrie nucléaires, aérospatiale, TGV, etc.) un temps coordonnées dans le cadre d'un plan quinquennal (c'est l'époque où le général de Gaulle parlait de "l'ardente obligation" du Plan), ou, dans un autre registre, la politique chinoise dite de l'enfant unique, qui a tendu à limiter les naissances et a contribué au décollage économique de la Chine dans les années 1980. Une politique volontariste est mobilisatrice, mais son écueil est symétriquement inverse de celui du réalisme. Il consiste à présumer des forces du pays. C'est ainsi que certaines politiques de développement de l'industrie lourde dans des pays en développement, sous l'influence soviétique, (l'Algérie des années 1960, par exemple) ont été des échecs. Pour autant, réalisme et volontarisme ne sont pas nécessairement antinomiques. Le tout est de trouver le bon dosage (c'est l'un des éléments de l'art de gouverner) : les régimes autoritaires se caractérisent souvent par leur tendance au volontarisme, mais ils en abusent parfois.

2.2.2 Le processus de décision.

2.2.2 / 1 La genèse d'une décision.

On peut recenser au moins 8 sources possibles pour une décision ou une mesure politique.

2.2.2 / 1.1 L'exécution d'une promesse de campagne.

Cette catégorie n'existe que dans les régimes représentatifs, dont la vie est rythmée par les élections, par les campagnes électorales, et donc par les promesses électorales, aussi appelées

"engagements de campagne". Une fois l'élection gagnée, il est de bon goût d'en mettre en oeuvre quelques uns. Les ministres ou leurs proches collaborateurs passent donc commande aux services, qui seuls ont la technicité nécessaire, pour les "mettre en musique" de façon précise. Dans l'organisation française, c'est l'un des rôles du cabinet du ministre. Il s'en suit un processus d'itération plus ou moins long, dans lequel les services peuvent être amenés à expliquer à l'échelon politique, d'une part les contraintes qui s'opposent ou qui limitent les possibilités d'exécution de l'engagement (contraintes budgétaires ou constitutionnelles, engagements internationaux du pays, etc.), et d'autre part, leurs effets pratiques.

2.2.2 / 1.2 Une remontée du "terrain".

Il y a différents terrains, mais qui ont pour point commun de se définir par rapport à un sommet décisionnel toujours supposé mal renseigné sur les « réalités du terrain ». Si le terme de « terrain » est apparu dans les années 1970, cette dialectique est aussi vieille que la Cité : c'est celle du roi mal renseigné sur les souffrances de son peuple, ou trompé par ses mauvais conseillers. Pour le parti au pouvoir, il s'agira de la « base », c'est-à-dire des militants, pour le chef, il s'agira de l'opinion publique, de l'homme de la rue, voire des « vrais gens » ; pour l'administration, des services locaux, etc. Cette remontée peut intervenir :

- via l'échelon politique. Il pourra s'agir d'une remontée de la base du parti au pouvoir, c'est-à-dire de ses militants et/ou de ses cadres, ou du "groupe", c'est-à-dire du groupe des députés du parti au pouvoir au Parlement, encore appelé "groupe parlementaire", ou encore des contacts du décideur (ministre, chef de l'Etat) à l'occasion de ses déplacements (rencontres avec les élus, avec les représentants de la société civile, etc.).

- via les services administratifs : c'est le cas lorsque les services administratifs locaux font remonter à leur ministère de tutelle des difficultés à

résoudre et, le cas échéant des propositions de solution.

2.2.2 / 1.3 Une proposition des services du ministère.

Cette hypothèse est proche de la précédente, mais s'en distingue en ce que la proposition est conçue par les services centraux. Elle peut correspondre à des cas où la "remontée du terrain" n'est pas nécessaire, mais également à des réformes technocratiques, déconnectées des réalités et des vrais besoins. Quoi qu'il en soit, il s'agit statistiquement de l'une des sources sinon de la source la plus fréquente de décision.

2.2.2 / 1.5 Une proposition d'experts

L'expert est devenu une figure incontournable de la décision publique (nous y reviendrons au chapitre 8). L'administration a pris l'habitude de confier des études à des organismes investis de l'autorité de l'expertise. L'étude débouche sur un rapport qui servira de fondement à la décision publique. Ce vocable d'experts comporte plusieurs variantes. Il peut s'agir d'organes de contrôle comme une Chambre ou Cour des Comptes, d'organes de conseil comme les inspections générales, d'une commission ad hoc, d'une personnalité indépendante ou qualifiée, ou enfin d'un cabinet de consultants privé. Les pays de forte tradition libérale pratiquent plutôt les derniers alors que les pays de tradition plus étatiste, comme la France, préfèrent habituellement les premiers, mais sont également venus, ces dernières décennies, aux recours aux consultants. Quoi qu'il en soit, le rapport ne débouche pas nécessairement sur l'adoption de ses conclusions, ni même sur l'adoption de quelque mesure que ce soit (d'où la formule ironique : « Une commission, un rapport, un tiroir »). Le fait de confier à un "expert" une mission d'étude et la rédaction d'un rapport peut être un moyen de pure opportunité pour sortir d'une polémique ou d'un débat difficile.

Une version particulière de l'expert est constituée par les experts des organismes qui prêtent de l'argent aux Etats en

développement ou en difficultés financières, tels que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale. Leurs avis sont d'autant plus contraignants pour les pays à qui ils s'adressent que leur suivi conditionne l'octroi, par les organismes qui emploient ces experts, de nouveaux prêts ou de nouvelles "facilités".

2.2.2 / 1.6 La nécessité de donner satisfaction à un groupe de pression ou à une puissance étrangère.

Les mesures prises dans un tel contexte peuvent ne pas être conformes à l'intérêt national. On est alors dans la négation de la souveraineté et éventuellement dans la trahison. Ce cas de figure peut relever en même temps de la première catégorie (la promesse de campagne), dans la mesure où la promesse en question peut être une promesse faite non pas au peuple mais à ce groupe de pression ou à cette puissance étrangère (en contrepartie, généralement d'une contribution aux dépenses de la campagne électorale), ou de la deuxième catégorie ; le « terrain » pouvant s'avérer être constitué par le groupe de pression, ou celui-ci se faisant passer pour tel. Mais il peut s'agir purement et simplement du résultat d'une opération de corruption.

2.2.2 / 1.7 Un engagement international

La décision peut être l'exécution d'un engagement contracté par le pays, soit dans le cadre d'un traité international, soit de par l'adhésion du pays à un organisme doté de pouvoirs réglementaire ou législatif propres, tel que l'Union européenne que les Etats membres doivent ensuite appliquer, avec plus ou moins de marge d'adaptation²⁹.

²⁹ S'agissant précisément de l'Union européenne, on distingue entre les directives, qui doivent être transposées par les Etat membre dans leur droit national au moyen d'une loi et ou de règlements et des règlements, qui, eux sont applicables directement. Toutefois, la Cour de Justice de l'Union européennes et la Commission européenne exercent un contrôle renforcé, depuis le traité de Lisbonne, sur la manière dont les Etats membres transposent les directives.

2.2.2 / 1.4 La peur

L'action politique n'échappe pas à la règle selon laquelle la peur est l'un des principaux ressorts de l'activité humaine. Il s'agit, en l'occurrence, de la peur, pour les gouvernants, de ne plus être populaires, d'être renversé, dans un régime non représentatif, ou de perdre les élections dans un régime représentatif. La peur conduit soit à accroître la répression, soit à rechercher la popularité soit les deux simultanément.

La recherche de la popularité peut conduire les gouvernants à tenter ce que, dans le jargon contemporain, on appelle un "coup de com". Les gouvernants peuvent être amenés à prendre une décision qui n'est pas nécessairement conforme à l'intérêt national, voire qui ne répond pas à un besoin profond, mais dont ils escomptent un regain de popularité.

2.2.2 / 1.8 La pression des événements.

La décision politique peut évidemment être prise sous la pression d'événements non souhaités ou en tous cas non prévus : émeutes, catastrophes naturelles, mort inopinée du chef de l'Etat, défaite militaire. Les événements sont la pierre de touche du chef : ils révèlent son aptitude à improviser, à s'adapter, à s'écarter éventuellement des sentiers battus, à prendre des risques. Ils donnent des proportions plus importantes aussi bien à ses défauts (pusillanimité, manque d'imagination, fausseté de jugement) qu'à ses qualités. Dans une certaine mesure, on peut en dire autant du peuple, surtout dans les régimes représentatifs, où les gouvernants sont censés refléter l'âme d'un peuple. Les événements peuvent précipiter des évolutions sous-jacentes, en bien comme en mal, être bons ou mauvais conseillers.

Dans la plupart de ces huit situations, on constate que l'information des gouvernants joue un rôle très important dans la prise d'une décision et dans l'orientation de celle-ci. Les gouvernants acquièrent cette information par les services publics, qu'ils soient civils ou militaires, ou par les représentants des gouvernés, qui

peuvent fournir cette information par une voie institutionnelle ou non institutionnelle (cf. infra 9.1.1 / 1.2.2)

L'information peut être sollicitée à titre préventif, ou reçue par l'émetteur qui la communique par exemple à l'appui d'une requête. On peut récapituler les voies de l'information du décideur par un tableau :

	Information sollicitée	Information donnée d'initiative
Administrations publiques	Demande de compte-rendu, de statistiques, ponctuelles ou périodiques, rapport demandé à une mission d'inspection, rapports de la police politique ou des gouverneurs de provinces.	Idem.
Les gouvernés et leurs représentants	Référendum, sondages, concertation formelles (assises, états-généraux thématiques, etc.)	- voie institutionnelle : rapports parlementaires et des organismes consultatifs - voie extra-institutionnelle : commentaires des médias, placets, pétitions, interventions des groupes de pression - manifestations,

2.2.2 / 2 La prise de la décision

2.2.2 / 2.1- *Les conflits possibles entre les différentes sources de la décision.*

Bien entendu, plusieurs de ces facteurs peuvent se conjuguer à l'origine d'une décision, mais ils peuvent aussi être en conflit. Par exemple, la satisfaction d'une promesse de campagne peut s'avérer conduire le pays à se mettre en infraction avec des obligations internationales antérieures (ce qui peut être un prétexte opportun pour ne pas exécuter cette promesse). Par ailleurs, de nombreuses mesures ont un coût pour la collectivité. Même quand une décision ne suscite pas de conflit entre les différentes sources précitées, sa faisabilité budgétaire apparaît dans de nombreux cas comme l'ultime critère de décision, les cas où une décision est prise en dépit de son coût étant un critère de l'importance de la décision (il s'agira par exemple de décisions liées à la défense nationale).³⁰

Dans ce cas, il appartient aux gouvernants et, plus particulièrement, à l'arbitre suprême, de trancher : par exemple ne pas honorer ses promesses de campagne risque d'entraîner le ressentiment d'une partie des électeurs qui ont voté pour eux et d'entraîner une sanction lors des plus prochaines élections. Les honorer en dépit des avertissements des experts ou des "remontées du terrain" risque d'aliéner une autre partie de l'opinion publique, au-delà de sa base électorale, ou d'entraîner des difficultés, par exemple dans le domaine économique ou budgétaire.

2.2.2 / 2.2 Les différents modes de prise de décision

Le terme décision recouvre des réalités extrêmement diverses : décision touchant une seule personne ou des personnes nommément désignées ou décision touchant des catégories, voire l'ensemble de la population, décisions ponctuelle ou décisions instaurant une procédure pérenne, décision sans incidence financière ou décision engageant des sommes considérables, décisions dont l'exécution relève des seuls services centraux ou

³⁰ Selon la politique budgétaire suivie, rigoureuse ou au contraire laxiste, la limite des possibilités de dépenses sera plus ou moins proche.

implique des services locaux, ou encore une agence.

2.2.2 / 2.2.1 Typologies des normes.

a) Typologie matérielle : décisions individuelles et décisions réglementaires.

L'inscription d'une personne sur les listes électorales, la fixation du montant d'impôt à payer par une entreprise, la condamnation à une peine ou la délivrance d'un passeport sont des décisions individuelles, même si elles s'adressent à plusieurs, même si l'individu concerné est une société de plusieurs centaines de milliers de salariés. La disposition qui définit les conditions à remplir pour être inscrit sur les listes électorales, celle qui fixe le taux d'imposition pour un revenu donné ou qui instaure une peine pour un délit déterminé sont des décisions générales ou « réglementaires ».

b) Typologie formelle

Lorsque le pouvoir normatif est partagé, ce qui est le cas dès qu'une société atteint un minimum de complexité, que le partage se fasse entre autorités centrales (pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, par exemple), ou entre autorités centrales et autorités locales, ou les deux, la terminologie s'enrichit. Le terme de loi, dans les régimes représentatifs, est réservé aux actes adoptés par le parlement et y constituent le niveau de norme le plus élevé. Mais même dans les régimes représentatifs de type parlementaire, l'autorité exécutive doit aussi disposer d'un pouvoir normatif, sous peine de condamner l'Etat à la paralysie, car une assemblée législative ne peut prendre les milliers de décisions de détail qu'implique la marche d'un Etat de quelque importance.

2.2.2 / 2.2.2 Le mode de prise de décision

a) Le mode direct

C'est essentiellement le cas des décisions prises par une autorité d'un niveau élevé au regard de la nature de la décision, niveau élevé qui fait que les discussions sont abolies. C'est par exemple la décision d'un ministre dans un dossier individuel, ou la

décision du chef de l'exécutif dans un domaine où il a une compétence réservée, comme les affaires étrangères ou la défense. Le régime démocratique, qui s'est construit sur le rejet du "pouvoir personnel", cherche à limiter l'usage du mode direct.

b) Le mode itératif

Ce que nous nommons le mode itératif est le mode dans lequel l'adoption de la décision nécessite le passage par plusieurs étapes, notamment consultatives.

– Le mode itératif interne à l'exécutif

Mode vertical : il concerne une matière qui est de la compétence d'un seul ministre, mais, s'agissant d'une décision importante, le ministre préfère "se couvrir" et demande le feu vert ou l'arbitrage du chef de l'exécutif (en France, selon l'importance du sujet et la pratique des chefs de l'Etat, le Premier ministre, ou l'"Elysée").

Le mode horizontal

C'est celui où la décision nécessite un arbitrage entre parties prenantes de même niveau. Le cas typique est celui de la décision nécessitant l'intervention et l'accord de plusieurs ministres. La concertation interministérielle ("l'interministérialité") joue au niveau des services, puis à celui des cabinets. En France, si elle ne permet pas un consensus, un arbitrage est demandé au Premier ministre, le plus souvent au court d'une réunion d'arbitrage qui donne lieu à compte-rendu (les "bleus de Matignon"), qui vaut décision s'imposant à tous les ministres. L'un des sports consiste à essayer de court-circuiter Matignon par l'Elysée ; néanmoins, la France n'est pas le pays où le mécanisme interministériel fonctionne le plus mal.

Dans tous les cas, le consensus au sein de la haute fonction publique ou « technostructure » joue un rôle important. Dès le début de la préparation de la norme, le tri se fait entre les solutions « acceptables » et celles qui ne le sont pas, au regard de l'état du rapport des forces politiques en présence, de l'état de l'opinion

publique, mais aussi des principes idéologiques de base de cette technostucture, principes qui sont, globalement, ceux du groupe dominant au sens où nous l'examinerons au chapitre 10.

- Le mode itératif externe :

Les consultations

Les organismes consultatifs

Le passage par une phase de recueil d'avis est fréquent dans le processus décisionnel. Il peut s'agir de l'assemblée délibérante dans une société peu complexe ou pré-politique (conseil des anciens du village, etc.) ou dans une monarchie (le Conseil du Roi, la "*Curia regis*", dans la France de l'Ancien régime), ou d'organes spécialisés dans le conseil, organes qui peuvent eux-mêmes se répartir en conseils généralistes et conseils spécialisés.

En France, au plan gouvernemental, appartient à la première catégorie le Conseil d'Etat, qui donne un avis sur chaque projet de loi et de décret. Le conseil économique social et environnemental (CESE) constitue un exemple d'organe consultatif spécialisé, prévu par la Constitution. A des niveaux moins élevés dans la hiérarchie des normes, la loi, parfois le décret, prévoit que des commissions spécialisées doivent être consultés avant la prise d'une décision individuelle ou d'un acte réglementaire. Plus une société se complexifie, plus ce système tend à se développer, car, d'une part il permet de répondre à une volonté d'association à la prise de décision non seulement de la société civile en général, mais du secteur particulier touché par le projet de décision, d'autre part, il est une des formes de cette émergence de la figure de l'expert dont nous avons déjà parlé.

Juridiquement, on distingue trois sortes d'avis : les avis dits conformes obligatoires, lorsque l'autorité qui consulte est tenue de décider dans le sens rendu par l'avis, les avis obligatoires simples lorsque l'autorité est tenue de satisfaire la formalité de consultation, mais n'est pas tenue par le sens de l'avis, et enfin les avis consultatifs simples, lorsque la consultation elle-même n'est pas obligatoire. En

règle générale, c'est la seconde catégorie qui est la plus répandue. Des organes consultatifs existent également auprès des collectivités locales, comme les CESE régionaux.

Il ne faut pas confondre ces consultations institutionnelles, qui découlent de textes qui prévoient cette consultation, qui ont institué l'organe consultatif et qui font souvent de cette consultation une condition de la légalité de la décision, avec le recours à un cabinet privé de conseil déjà évoqué.

Les consultations spécifiques

En France, on aime ce type de grande consultation, hors des procédures permanentes, sans doute parce que par référence aux états-généraux de 1789, on en attend le tranchage du nœud gordien, une "refondation" et un retour à un consensus. C'est ainsi que, sur divers sujets, on parle des "états-généraux (de l'emploi, de l'éducation, etc.) ou du "grenelle de...", par référence aux accords de Grenelle qui, en juin 1968, ont mis fin aux grèves (cf. le "grenelle de l'environnement" en 2007).

- La décision collégiale

La décision est collégiale est prise par un groupe de personnes qui prennent la décision par consensus ou par vote. Plus une décision est collégiale, plus elle a des chances d'être conformistes et moins elle a de chance d'être novatrice. Les décisions qui sortent des institutions européennes et des hautes juridictions en sont une illustration.

La procédure d'élaboration de la loi, dans la plupart des pays à régime représentatif, offre un exemple particulier de décision collégiale. L'initiative d'un projet de loi est soit partagée entre l'exécutif et le législatif (cas le plus répandu), soit réservé à l'un des deux. L'élaboration passe ensuite par différentes étapes (examen en commission, amendement, discussion plénière, etc.) au cours desquelles se déroule un travail intense de tractations tant sur le devant de la scène qu'en coulisse, entre le gouvernement et le

Parlement. La loi est enfin adoptée par ce dernier, mais voit encore, souvent, son entrée en vigueur concrète, subordonnée à l'adoption par l'exécutif de mesures d'application (en France, des décrets d'application).

2.2.2 / 2.2.3 Pathologie du processus décisionnel

Quatre catégories de pathologie peuvent affecter la décision.

a) Le dysfonctionnement du processus décisionnel.

- Absence ou insuffisance d'information ;
- Informations erronées
- Circuit de décision trop long, trop complexe ;
- Blocage du circuit de décision à une des étapes et absence de mécanisme d'alerte' concernant ce blocage et permettant d'y remédier.

b) La prise en considération des exemples du passé, sans se projeter suffisamment dans l'avenir. Ce type de dysfonctionnement conduire par exemple à investir dans des solutions techniquement dépassées (la construction des abattoirs de la Villette, à Paris, dans les années 1960, ou celle du paquebot France).

c) L'interférence de considérations étrangères au problème à résoudre.

- considérations politiques (volonté d'exécuter une promesse électorale, peur de ne pas être réélu) ;

- questions de personnes (très importantes en régime absolutiste, mais pas seulement) : suivre ou ne pas suivre un conseil en considération non de sa valeur intrinsèque, mais de la personne qui le donne ;

- Nommer à un poste sensible une personne inappropriée : un favori, une personne dont le principal titre est sa fidélité au gouvernement³¹, ou à l'inverse, se priver d'un bon serviteur de l'Etat parce qu'il a déplu.

d) L'erreur de jugement

³¹ On peut penser à la nomination de M. de Chaumareys comme commandant du navire la Méduse en 1816. Il n'avait pas commandé à la mer depuis la révolution, mais été un monarchiste fidèle.

- La mauvaise interprétation des informations reçues ou l'absence d'utilisation d'une information exacte (par exemple une sous-évaluation des capacités de résistance d'un adversaire) ;
- Une mauvaise pondération des facteurs ; par exemple accorder un poids excessif aux considérations budgétaires au regard des impératifs de la défense.

2.2.2 / 2.3 Le nombre des normes.

*Plus la république se corrompait,
plus les lois se multipliaient
(Tacite³²)*

*Il ne faut toucher aux lois que
d'une main tremblante.
(Montesquieu)*

Le nombre des normes qui régissent une société est l'un des indicateurs de la complexité de cette société, mais il peut être aussi l'indicateur ou le révélateur d'autres caractéristiques. Si l'on suit Tacite, il peut découler d'un dysfonctionnement. En tous cas, ce que l'on appelle l'inflation législative ou l'inflation des normes, peut provenir de quatre facteurs :

- L'absence de consensus social, qui fait que ce qui, dans une société homogène, « va de soi », nécessite d'être codifié.
- l'absence de confiance : dès lors qu'il n'y a plus de confiance (et l'hétérogénéité ethno-culturelle est un facteur de défiance entre les composantes de la communauté nationale), il y a besoin de préciser soigneusement les droits et devoirs des uns et des autres ;
- La judiciarisation des rapports sociaux, et l'attitude de certains juges, dont la créativité jurisprudentielle oblige le pouvoir législatif, pour la canaliser, à entrer dans de nombreux détails.

³² Annales, 3, 27.

– Les règles modernes (droits sociaux, principe de précaution), qui conduisent les gouvernants à multiplier les obligations et interdictions destinées à suppléer à des défaillances marginales de la loyauté des producteurs et des employeurs et de la prudence des consommateurs ou des salariés. Cette source de production normative est réactivée notamment à chaque accident zoosanitaire ou à chaque catastrophe naturelle.

Quand ces facteurs sont à l'œuvre, ils conduisent non seulement à multiplier les lois mais à multiplier les modifications des lois existantes, fut-ce la loi suprême, la Constitution, au risque de porter atteinte à un autre principe, qui est celui de la sécurité juridique.

Ces facteurs, qui jouent dans la France du XX^{ème}-XXI^{ème} siècle³³ mais aussi au plan de l'Union européenne, rendent la règle moins intelligible pour le citoyen et font la prospérité des professions juridiques.

2.2.2 / 3 L'application de la décision

Lorsqu'une autorité a pris la décision, elle cherche généralement à s'assurer de son exécution. Les mesures nécessaires à l'exécution de la décision sont elles-mêmes très diverses. Les décisions complexes sont celles qui, soit instituent ou modifient une procédure, des conditions d'octroi d'une autorisation, etc., soit qui touchent un public étendu, soit qui doivent être appliquées sur toute l'étendue du territoire par des services administratifs multiples. Dans ces cas, la bonne exécution suppose l'envoi à ces services d'instructions précises, accompagnées éventuellement d'actions de formation, la mise en place de moyens et une information du public. Néanmoins, chaque jour, les administrations de l'Etat prennent des décisions qui donnent lieu à des dérogations plus ou moins nombreuses, voire qui restent "lettres mortes ». La dérogation est

³³ cf. propositions de loi Warsmann 2009, rapport parlementaire Lambert-Boulard, 2013

d'essence "culturelle", comme le recours à un intermédiaire pour obtenir un avantage. Son importance est donc variable selon les pays. Le pouvoir de déroger est souvent laissé à l'administration chargée d'appliquer la règle pour lui donner un pouvoir d'appréciation en fonction de la diversité des situations locales. Ce pouvoir est souvent utile pour éviter des blocages ou des situations absurdes. En contrepartie, les administrés peuvent faire pression sur le décideur investi de ce pouvoir, par la corruption ou simplement en tablant sur sa faiblesse. La dérogation, surtout quand elle fait suite à une intervention d'un intermédiaire (un élu, le plus souvent) introduit une forme de rupture d'égalité entre les gouvernés, selon qu'ils connaissent ou non un intermédiaire à actionner. Ce type de dérogation est très répandu dans les régimes de monarchie absolue ou de dictature et c'est en partie contre lui que la révolution française a mis en avant le principe d'égalité. Néanmoins, en France, comme en Afrique et au Proche-Orient, la culture de l'intervention reste très présente.

Quant aux décisions restées sans suite, il peut s'agir de décision non appliquées *ab initio*, souvent pour les mêmes raisons que celles qui aboutissent à la dérogation, ou de règles qui ont été appliquées pendant une période et qui sont tombées en désuétude et que l'on néglige d'abroger.

Vu du point de vue du décideur politique, l'un cas de figure qui peuvent se présenter est celui de l'inertie des bureaux face à une décision ou à une politique gouvernementale, inertie qui provient généralement de la lourdeur de la structure, mais, parfois aussi du fait que les services ont, en quelque sorte leur politique, que les choix des gouvernants peuvent venir déranger. Dans tous les cas, l'échelon politique a besoin d'énergie et de continuité pour passer outre³⁴ – c'est, a contrario, la principale raison de l'impuissance des

³⁴ Sachant que le Quai d'Orsay désapprouvait sa politique étrangère, notamment à l'égard des Etats-Unis, le général de Gaulle avait trouvé une parade : il utilisait ses conférences de presse pour expliquer ses positions à la presse et "au pays", par-dessus la tête, en quelque sorte des diplomates. Il

régimes instables.

2.2.2 / 4 La disparition de la norme et le recours des gouvernés contre les décisions publiques.

La décision peut comporter elle-même une date de caducité. A défaut, il peut être y mis fin par le gouvernement lorsqu'elle cesse d'être pertinente (on parle d'abrogation ou de retrait). Il peut arriver également que, sans qu'elle soit expressément abrogée, elle tombe en désuétude. Enfin, la disparition de la règle peut répondre à une demande des gouvernés. Cette demande peut être présentée immédiatement à la suite de son adoption ou postérieurement, elle peut être exprimée sereinement, par pétition, par exemple, ou par des manifestations voire des émeutes; elle peut, enfin, être exprimée auprès de l'exécutif ou du législatif, ou par un recours devant un juge, lorsque les institutions du pays prévoient cette possibilité. Cette voie a pour inconvénient de donner au juge, en principe dépourvu de légitimité politique, le pouvoir de réformer la décision du pouvoir politique légitime, mais elle a l'avantage, même lorsque, finalement, le tribunal rejette la demande d'annulation, de fonctionner comme un exutoire et d'éviter la montée vers les voies violentes.

2.2.2 / 5 L'évaluation des politiques publiques.

L'information nécessaire à la prise de décision suppose un système efficace de retour d'information sur l'impact de la politique menée et d'évaluation de celle-ci au regard de ses coûts et de l'intérêt général, ce qui pose la question des instruments de mesure de l'impact des politiques publiques. L'évaluation est le plus souvent faite empiriquement ou sous un angle comptable. Une conception plus formelle a été dégagée à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

L'évaluation a priori est indissociable des éléments

devenait ensuite plus difficile au Quai de s'opposer trop ouvertement à des orientations exprimées aussi nettement et aussi solennellement.

d'informations qui président à la prise de décision, mais elle est plus ou moins formalisée. Des modalités de formalisation ont été imaginées, telles que la procédure de rationalisation des choix budgétaires (RCB), en vogue dans les années 1960-1970, qui constituait une méthode de planification stratégique et de contrôle afin de définir des choix ou des objectifs en matière de budget, de comparer les moyens utilisables pour les atteindre, d'améliorer l'utilisation des ressources et le contrôle des dépenses en vue de rentabiliser au maximum les investissements, et d'obtenir une meilleure productivité par l'organisation de la répartition des ressources entre des affectations concurrentes. Relève de la même préoccupation l'obligation faite au gouvernement d'assortir tout projet de loi d'une étude d'impact qui doit faire apparaître les incidences budgétaires, juridiques, économiques ou environnementales de la loi si elle était adoptée.

L'évaluation a posteriori peut être faite

a) par l'exécutif :

Au sein de l'exécutif, l'évaluation de la politique suivie est indissociable des nouvelles décisions à prendre : l'évaluation du passé et la préparation de l'avenir sont comme les deux faces d'une même pièce et l'évaluation de la politique suivie fait partie des informations fournies au décideur pour prendre de nouvelles décisions, qui, soit poursuivront cette politique, soit l'infléchiront.

b) Par les organes consultatifs déjà cités d'inspection ou de contrôle, liés notamment aux comptes publics (cour des comptes, etc.)

c) L'évaluation par le Parlement. Le contrôle exercé par le Parlement, quand il existe, sur le gouvernement, comporte par nature une évaluation. En France, ont été créés depuis les années 1980 des Offices parlementaires d'évaluation (notamment l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, 1983).

d) L'évaluation par les gouvernés. De même, les gouvernés, s'ils s'intéressent à l'action des gouvernants, sont amenés à

porter un jugement plus ou moins éclairé sur la politique suivie. La question de la disponibilité et de la sincérité de l'information fournie aux citoyens est donc particulièrement critique dans le régime représentatif, où les gouvernés sont censés être associés à la décision via les élections et, éventuellement, les référendums (cf. *infra*, chapitre 9).

En France, la loi organique relative aux lois de finances de 2001 impose un appareil très formalisé de suivi des performances des politiques publiques, sur la base d'indicateurs quantitatifs.

Quelle que soit l'autorité chargée du contrôle, la question est moins celle de l'existence d'une évaluation que celle de la mise au jour de méthodes de mesure des effets de la décision et d'une mise à disposition de cette autorité d'une information complète et sincère. Enfin, comme pour toutes les informations, se pose la question de la capacité du destinataire à les traiter et à en tirer les bonnes conclusions, remarque qui s'applique à la décision civile qu'à la décision militaire et que l'information porte aussi bien sur les affaires intérieures ou sur l'étranger. Historiquement, la masse d'information sur la base desquelles le gouvernant prend sa décision a cru au fil des siècles et cette croissance est l'une des manifestations et en même temps l'un des indices du développement, c'est-à-dire de la complexification des sociétés humaines. Théoriquement cet accroissement est le gage d'une meilleure décision. Encore faut-il utiliser l'information détenue (et l'Histoire offre des exemples de gouvernants qui n'ont pas utilisé l'information qui leur était fournie³⁵). D'autre part, il arrive un moment où la masse d'information pose des problèmes de qualification, de tri et de hiérarchisation pour en faire quelque chose d'opérationnel. C'est l'un des défis que doivent relever les décideurs du XXI^{ème} siècle que de se doter d'outils de traitement de l'information aussi puissants

³⁵ Ainsi, en 1940, le hasard a mis entre les mains de l'état-major français de l'armée française le plan d'attaque de l'armée allemande, mais il n'en a rien fait, croyant à une manœuvre d'intoxication de la part de l'ennemi.

que le sont devenus les outils d'acquisition.

QUESTION N° 3 : PERSUADER ET CONTRAINDRE : L'ACTION INTERIEURE

L'Etat a la charge d'intérêts et de volontés collectifs qui, à un instant t, coïncident avec ceux de certains des gouvernés ou groupes de gouvernés et non avec d'autres. Même avec ceux des gouvernés qui adhèrent spontanément aux actions du gouvernement, peuvent avoir des désaccords sur les méthodes, sur le coût de ces actions, etc. Il doit donc obtenir l'adhésion ou du moins l'obéissance des gouvernés pour accomplir sa mission. Pour ce faire, les moyens de l'Etat se résument à deux : contraindre et persuader, moyens qui, dans la durée ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais cumulatifs. Comme dans tout contexte de relation inégale, que ce soit celle de l'instituteur avec l'élève, du parent avec l'enfant ou du surveillant de prison avec le détenu, l'art de gouverner consiste, entre autres, à doser opportunément ces deux moyens.

3.1 La contrainte.

3.1.1 La réglementation

Pour l'exercice de ses missions, l'administration édicte des règlements qui comportent des obligations ou des interdictions de faire à l'encontre des gouvernants (on dit aussi, dans ce contexte, les administrés). Nous reviendrons sur la réglementation au chapitre relatif aux libertés (cf. chapitre 6 infra). Dans une certaine mesure,

3.1.2 Le privilège du préalable

Le corolaire de ce pouvoir réglementaire est ce que l'on appelle le privilège du préalable, c'est-à-dire le pouvoir, pour l'administration, de mettre à exécution ses décisions d'office, en utilisant la contrainte et sans avoir à obtenir, comme les particuliers, une décision d'un juge. Le cas d'application typique de ce principe concerne le recouvrement par la puissance publique de ses créances, fiscales ou autres. Il appartient à l'administré de faire un recours, soit gracieux, devant l'autorité qui a pris la décision, soit hiérarchique, devant le supérieur de cette autorité (en général le

ministre), soit contentieux devant un tribunal. Si le recours aboutit, l'administré sera remboursé, mais auparavant, il lui aura fallu payer sa dette. Si l'acte d'office de l'administration n'est pas un recouvrement de créance, mais un acte irréversible (par exemple la destruction d'un bâtiment qui menace ruine), et qu'un tribunal constate, a posteriori, que cet acte était irrégulier, l'administré pourra obtenir un dédommagement.

Depuis les années 1970 s'est développée une forme d'action moins contraignante de la part de la puissance publique, qui est la voie contractuelle. Elle passe une convention avec un particulier, une entreprise, et, plus souvent, une collectivité locale, convention qui prévoit les obligations des parties.

3.1.3 Surveiller et punir³⁶

L'exercice de la contrainte se traduit par le pouvoir d'édicter des obligations et des interdictions, qui s'imposent les unes aux seuls membres du groupe, quel que soit le lieu de leur résidence (sur le territoire de l'Etat ou à l'étranger) : il s'agit des obligations personnelles, les autres à tous les individus qui se trouvent sur le territoire de l'Etat, quelle que soit leur nationalité.

Il s'agit ensuite de s'assurer que ces obligations et interdictions sont respectées. Pour ce faire, la puissance publique dispose de deux catégories de modes d'action, d'ailleurs complémentaires : la surveillance et la punition.

3.1.3 / 1 - Surveiller.

L'Etat a le droit de surveiller les faits et gestes des gouvernés – dans une certaine mesure et pour certains motifs. L'exercice de la surveillance est un moyen de prévention des troubles à l'ordre public et de la délinquance peut-être aussi ancien que la civilisation urbaine, comme l'est sans doute son utilisation pour surveiller les

³⁶ Nous empruntons la formule au titre d'un ouvrage de Michel Foucault, *Surveiller et punir*, 1975, mais non ses thèses.

opposants au régime. Il comprend :

- une forme délibérément ostensible : le gardien de la paix qui patrouille en tenue, à pied, à cheval à bicyclette ou en voiture pour, conformément à la formule de Napoléon III, "Rassurer les bons et faire trembler les méchants", sur la base du principe "montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir".

- une forme dissimulée, que ce soit pour espionner les gouvernés ou pour inciter le citoyen à ne pas relâcher son effort de respect des lois (c'est le cas des gendarmes qui se cachent pour faire des contrôles de vitesse sur la route, ou des radars que l'on dissimule dans le même but).

3.1.3 / 2 Punir.

3.1.3 / 2.1 La répression

Les domaines de l'ordre et de la sécurité illustrent le processus de complexification et de différenciation des fonctions de la puissance publique. Les sociétés pré-étatiques ou "primitives" se caractérisent par l'absence de personnel spécialisé en la matière. Tout au plus, s'il existe des "guerriers", peuvent-ils être mis à contribution pour rétablir la paix intérieure. Mais, en fait, la notion même de paix publique n'y est pas opérationnelle, car elle est liée à l'urbanisation. Dans les organisations plus complexes, on utilise généralement les soldats, indifféremment pour faire la guerre et pour maintenir l'ordre à l'intérieur. La police, en tant que corps constitué n'apparaît qu'à partir d'un certain degré de complexification, par exemple, en Europe occidentale, au XVII^{ème} siècle. Les Etats modernes disposent d'une panoplie plus ou moins complète de forces spécialisées. On peut distinguer le maintien de l'ordre et de la paix publique, la lutte contre la délinquance de droit commun et la lutte contre certaines formes d'opposition politique.

3.1.3 / 2.1.1 Le maintien de l'ordre

a) Il s'agit en premier lieu de lutter contre des troubles sur la voie publique ou dans les lieux publics : rixes, ivresse publique, tapage nocturne, troubles de voisinage que les voisins en question ne savent pas régler entre eux, grivèlerie, infractions routières, etc.).

Cette délinquance souvent occasionnelle, de basse intensité, relève du gardien de la paix (à la campagne le garde-champêtre), de l'ilotier, de la ronde effectuée par une police de proximité.

b) Assurer la paix sur la voie publique conduit aussi l'Etat à encadrer les manifestations, cortèges et autres processions. Le droit de manifester est une forme de la liberté d'expression. Il est interdit dans les Etats autoritaires et reconnu formellement dans la plupart des autres, mais généralement assorti de conditions, telles que la soumission de chaque manifestation à une demande d'autorisation de l'autorité administrative, le respect d'un itinéraire ou de certaines conditions d'organisation. Une manifestation non autorisée constitue un trouble à l'ordre public, une manifestation autorisée peut également être la source de troubles à l'ordre public sous forme d'incidents entre le cortège et les forces de l'ordre qui dégénèrent, ou d'immixtion dans le cortège d'éléments non maîtrisable (casseurs).

c) Il s'agit également de réprimer les activités contraires à la religion ou à la morale. L'Etat réprime généralement certaines activités sur le fondement de la religion (loi contre le blasphème, par exemple) Le fondement de cette répression est double : d'une part, le divin constitue une source de la légitimité du pouvoir (cf. infra, chapitre 8) ; d'autre part, un acte anti-religieux est susceptible d'entraîner des contre-manifestations de la part des citoyens défenseurs de la religion donc d'être à l'origine de troubles à l'ordre public. Il en est de même des actes que la morale commune réprouve de la morale, comme l'outrage à la pudeur et l'incitation à la débauche.

3.1.3 / 2.1.2 La lutte contre la délinquance

Cette lutte relève de la police criminelle, spécialisée dans la recherche des crimes et délits. Elle est souvent plus ou moins placée sous les ordres de l'autorité judiciaire (on l'appelle d'ailleurs en France la "police judiciaire"). Elle est, dans l'ensemble, l'objet d'un consensus quant à l'objectif. Néanmoins, il y a des délits qui

touchent à ce qu'il est convenu d'appeler les "questions de société", dont le caractère délictueux est l'objet de débat : l'homosexualité, l'avortement, la consommation de certaines substances (les boissons alcoolisées aux Etats-Unis sous l'empire de l'amendement Volstead³⁷ et dans certains pays musulmans, les stupéfiants dans la plupart des pays, celle du tabac dans un nombre croissant de lieux), l'immigration irrégulière pour un étranger.

3.1.3 / 2.1.3 La répression politique

a) L'action à l'égard de l'opposition n'est pas nécessairement une lutte contre la délinquance et, autant, dans l'ensemble, il y a consensus sur la répression des délits de droit commun, autant l'attitude à l'égard de l'opposition peut d'une part varier selon les régimes (c'en est même un critère discriminant) et d'autre part, susciter les débats. Face aux activités de l'opposition, l'action du gouvernement peut prendre différentes formes, selon les buts et les méthodes des opposants :

- La non-intervention
- La surveillance
- La répression.

Plus un Etat est totalitaire ou autoritaire, plus il a tendance à criminaliser les activités politiques d'opposition et plus, par conséquent, les cas d'infractions politiques sont diversifiés et nombreux. L'Etat peut se doter d'une police spécialisée dans la lutte contre certaines activités politiques. Dans les Etats autoritaires, elle joue un rôle très important dans la répression exercée contre l'opposition et dans l'application des lois restreignant les libertés (lutte contre les publications d'opposition, contre les partis clandestins, etc.). Elle y dispose de crédits et d'effectifs importants et entretient parfois un corps d'agents de renseignements chargé d'observer et d'écouter les particuliers. C'est ainsi que depuis le XVII^{ème} siècle, les gouvernements ont eu à leur solde, dans certains pays, des agents appelés à l'époque en France mouches ou

³⁷ A l'époque dite de la « Prohibition », 1919-1933.

mouchards par les opposants, qui ont suscité chez certains écrivains une véritable psychose. Certains régimes font également ouvrir les lettres des particuliers (en France sous l'ancien régime, le service qui en était chargé était appelé le "cabinet noir"). Ces auxiliaires sont aujourd'hui remplacés par des moyens de surveillance électroniques (cf. infra). Dans les Etats non-autoritaires, cette police n'existe pas toujours en tant que telle. Lorsqu'elle existe, elle exerce les mêmes fonctions que dans les Etats autoritaires, mais sur un périmètre beaucoup plus étroit, puisque le nombre de publications et de groupements politiques interdits est moindre, au point que le débat existe dans ces pays sur la légitimité d'une telle police. Lorsque la police politique n'existe pas, ce n'est pas à dire qu'il n'existe aucun délit de nature politique, mais qu'ils relèvent des autres forces de police et notamment de la police criminelle. L'avantage de la police politique spécialisée est qu'elle peut se livrer non seulement à des activités de recherche des crimes et délits, mais à une activité d'information générale (d'où le nom de « Renseignements généraux » qu'elle a longtemps eu en France) sur le climat politique et les tendances à l'œuvre.

b) L'opposition politique se décline selon trois axes :

- l'intensité de ces actions : depuis une activité classique de parti (tracts, affichages, meetings, participation aux élections), jusqu'à des actions de guerre civile, en passant par l'activisme diffus, du petit groupe peu puissant ou de l'action individuelle (l'auteur isolé d'attentat,) au parti de masse, en passant par le groupuscule terroriste et la quasi-armée de guerre civile ;

- les buts : les buts de l'opposition peuvent être de prendre le pouvoir pour le pouvoir ou pour infléchir la politique suivie, à l'intérieur d'un cadre de valeurs communes avec le gouvernement, de promouvoir une religion, une idéologie, ou encore le séparatisme, l'autonomisme

- Les formes d'action. Il est deux sortes d'oppositions politiques : celle qui s'inscrit dans le cadre institutionnel et celle qui cherche à renverser ce cadre et il y a deux sortes de régimes face à l'opposition : ceux qui sont hostiles à toute forme d'opposition,

qu'elle soit institutionnelle ou anti-institutionnelle et ceux qui ménagent une place à une certaine opposition, ce qui est le propre des régimes représentatifs pluralistes.

c) Lorsque l'opposition récuse la cadre institutionnel ou ne peut y accéder, elle peut être amenée à utiliser deux voies plus dangereuses pour le pouvoir en place, comme la subversion et le soulèvement armé. Le dilemme, pour le gouvernement, est donc de savoir s'il vaut mieux avoir l'opposition à l'intérieur du cadre institutionnel ou à l'extérieur et, pour les opposants, de jouer le jeu institutionnel, au risque de se faire « récupérer » par le pouvoir, ou de choisir la voie extra-institutionnelle, avec les périls qu'elle recèle.

La subversion.

- Les buts de la subversion

La subversion est au service soit des intérêts d'une puissance rivale, soit d'un projet politique, soit les deux.

- Les moyens de la subversion

● La propagande. La propagande subversive préfère généralement le mode indirect au mode direct, à la fois par crainte de la censure et par choix. Le mode indirect en matière de propagande recourt à six procédés :

- la falsification et la mauvaise foi, qui sont la base nécessaire de l'édifice de la propagande subversive,

- la diabolisation, qui choisit une cible (individu, groupe d'individus, parti ou religion) et, dans une présentation manichéenne des choses, en fait l'incarnation du Mal) ;

- l'amalgame (une fois ce Mal incarné installé dans le paysage intellectuel du pays, jeter l'opprobre sur d'autres individus ou d'autres groupes en les assimilant au premier),

- la culpabilisation (dès lors qu'un « Mal » est désigné, auquel sont agrégés par amalgame les

ennemis de la cause, il faut culpabiliser ceux qui ne sont pas encore convertis à la cause),

- la victimisation : par ses actions violentes ou non violentes, la subversion attire la répression par le gouvernement, dans le cadre du cycle provocation répression ; les militants qui font l'objet de cette répression deviennent des martyrs, susceptibles de susciter la compassion et le respect pour la cause)

- et, enfin, l'inversion des valeurs.

- L'infiltration.

Elle consiste à faire en sorte que les éléments les plus doués de la cause soient recrutés par les services du gouvernement et y accèdent à des postes de responsabilité, facilitant ensuite, de l'intérieur, la désagrégation de l'Etat.

- L'action violente et le terrorisme.

- L'Etat face à la subversion

La lutte contre la subversion est, pour un Etat, assurément plus difficile que la lutte contre une rébellion à force ouverte, en raison de son caractère plus insidieux et de l'emploi de moyens cachés, alors que l'Etat utilise avant tout des moyens ouverts. Ces moyens sont de trois ordres :

- la censure, c'est-à-dire l'interdiction, faite par l'Etat aux gouvernés de dire certaines choses en public ou de publier certaines choses par voie de presse ou de livres ou d'autres médias, dans l'espoir de juguler la propagation des idées subversives.

- La recherche des auteurs et la répression est la stratégie la plus directe, la méthode la plus classique, qui n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est qu'elle comporte des degrés et que celui qu'emploie l'autorité publique doit être proportionné à la menace. Une répression surdimensionnée peut avoir l'avantage d'un effet dissuasif puissant, c'est la raison pour laquelle les armées en

campagne l'utilisent à l'égard des populations envahies, afin de sécuriser leurs arrières (la France en a fait l'expérience durant l'occupation allemande de 1940-1944), mais cette sur-répression, quand elle va jusqu'à l'exécution des rebelles, permet à l'opposition de faire jouer la victimisation et d'ameuter l'«opinion publique internationale».

- La contre-subversion. C'est une méthode qui exige un savoir-faire particulier, souvent avec l'aide de transfuges de l'opposition, qui n'est pas à la portée de tous les services de l'Etat.

Bien entendu, chacune de ces contre-mesures suscite à son tour des parades de la part des adversaires.

Le recours à la violence, le soulèvement armé

Il importe de distinguer sémantiquement force et violence : La violence est la force illégale. C'est le cas de la force utilisée par les gouvernés les uns contre les autres (banditisme, rixes, etc.) ou contre la puissance publique (dégradations, rébellion, etc.), L'Etat, que ce soit dans l'action extérieure ou dans l'action intérieure, utilise la force, aussi longtemps qu'il agi dans le cadre légal, mais, de la part des agents de l'Etat, la force devient violence lorsqu'elle est utilisée illégalement.

Même lorsqu'ils sont dans un violent désaccord avec le gouvernement, les gouvernés ne sont pas censés prendre les armes contre les gouvernés. En effet, le groupe est constitué pour assurer la sécurité et la liberté collective et tout soulèvement d'une partie du groupe ne peut que préjudicier à la réalisation de ces buts fondamentaux. Un courant de pensée qui s'autorise, plus ou moins légitimement, du grand philosophe catholique médiéval, Saint-Thomas d'Aquin, estime que lorsque le chef est illégitime et gouverne de façon injuste, notamment dans son intérêt et non dans l'intérêt général, il peut être licite de le tuer, sauf si de plus grands maux risquent de résulter de ce meurtre. Le principe de « résistance à l'oppression» dégagée par Saint-Thomas, a été utilisée dans les

monarchies, où il n'existe pas de voie légale et pacifique pour se débarrasser d'un gouvernant, comme arme de combat dialectique, par exemple pendant les guerres de religions, en France ou en Angleterre aux XVI^{ème} et XVII^{ème} siècle, en particulier par les partisans de la Réforme, puis en France en 1789 par les partisans de la révolution, qui a été à certains égards un prolongement de la Réforme. C'est la raison pour laquelle ils ressortirent la thématique de la tyrannie, présentant – ce qui, nous l'avons dit, était une erreur (volontaire) conceptuelle- Louis XVI comme un tyran. Quoi qu'il en soit, la résistance à l'oppression est inscrite au rang des droits de l'homme dans la déclaration française de 1789 et ce droit peut être utilisé par tout opposant pour recourir à la violence.

Compte tenu du danger, possiblement mortel, que ce type d'action fait courir à l'Etat, celui-ci met généralement en œuvre des moyens importants pour en venir à bout, non seulement au plan matériel, mais au plan juridique, au moyen de loi d'exceptions, telles que l'état de siège ou l'état d'urgence, qui donnent à l'exécutif, pour une durée limitée des pouvoirs élargis.

La guerre civile

Lorsque le gouvernement ne parvient pas à juguler le soulèvement armé, celui-ci peut dégénérer en guerre civile est le stade ultime de l'affrontement entre l'opposition et le gouvernement, étant rappelé que la guerre civile peut avoir comme cause, outre l'affrontement entre deux tendances politiques, un affrontement entre un sous-groupe national et la l'Etat central, ou entre deux sous-groupes.

Toute rébellion n'est pas une guerre civile. Pour que l'on puisse parler de guerre civile, il faut la conjonction de deux critères :

- deux gouvernements s'affrontent et revendiquent la légitimité dans le même cadre territorial.
- des actes de guerre, c'est-à-dire des actions menées avec des moyens militaires de part et d'autre. Tant que les auteurs du soulèvement utilisent des moyens de combat limités (jets de

pierres, de « cocktail molotov », etc.) on est dans le registre de la rébellion.

Le XX^{ème} siècle offre de nombreux exemples de guerre civile, que ce soit en Europe (Russie 1918-1921, Espagne, 1936-1939), Grèce, 1945-1947) ou Yougoslavie, 1991-1999), ou hors d'Europe (Chine 1945-1949, Liban 1975-1993, etc.). En revanche, *stricto sensu*, la guerre de sécession américaine de 1861-1865 n'est pas une guerre civile, du moins du point de vue des Etats du sud (ou « Etats confédérés »), mais une guerre entre deux Etats. En revanche, les Nordistes n'ayant pas reconnu le caractère d'Etat à la Confédération du Sud, considèrent cette guerre comme une guerre au sein des Etats-Unis et l'appellent « guerre civile ». Les Nordistes ayant gagné la guerre, c'est le nom qui lui est resté dans l'historiographie des Etats-Unis.

A l'époque moderne, les moyens matériels des Etats sont tels que « dans l'absolu », une rébellion ne peut l'emporter. Il y a cependant trois facteurs qui peuvent assurer la victoire à la rébellion :

- *la défection des forces de l'ordre*

Le gouvernement en place, quel qu'il soit peut tenir aussi longtemps qu'il en a la volonté, dès lors que l'armée, ou la majeure partie de l'armée le soutient. La plupart des régimes qui sont tombés face à une révolte des gouvernés sont tombés par suite de la défection de l'armée.

- *la reculade du gouvernement face à l'« opinion publique internationale ».*

Cette hypothèse, qui est, au fond, une variante de l'ingérence étrangère, est en partie illustrée par l'attitude du gouvernement français dans la liquidation de l'Algérie française au début des années 1960. Alors que la situation était rétablie sur le terrain, le gouvernement a préféré accorder l'indépendance aux rebelles car le niveau de répression qui devait être maintenu sur le terrain pour contenir la rébellion exigeait un effort budgétaire très

lourd que le gouvernement devait imposer aux Français, et un coût d'image également très lourd pour la France au plan international. Cet effet a sans doute influencé les dirigeants soviétiques lors de la chute du mur de Berlin en 1989. Ce coût n'avait pas fait reculer en revanche, ce même gouvernement soviétique pour réprimer le "printemps de Prague" en 1968 et ne le fit pas reculer pour réprimer la rébellion tchéchène dans les années 1990, pas plus qu'il ne fit reculer le gouvernement britannique engagé en Irlande du nord dans une action de même nature.

- l'ingérence étrangère

Lorsque le gouvernement parvient à conserver le soutien de l'armée et ne se soucie pas de l'opinion publique internationale, le dernier facteur susceptible de le faire tomber est l'ingérence étrangère, comme on a pu le constater avec l'exemple de la Libye en 2012.

3.1.3 / 2.2 La sanction

3.1.3 / 2.2.1 La justice criminelle.

Dans les organisations sociales tant soit peu élaborées, la fonction juridictionnelle est généralement distincte de celle de gouvernant et d'administrateur et c'est le juge qui, au terme d'une procédure formelle, prononce une sanction. Il existe néanmoins souvent des sanctions administratives, prévues dans ces réglementations particulières qu'on appelle polices administratives. Ces sanctions sont quelquefois des amendes, plus souvent des mesures d'interdiction (fermeture d'établissement, interdiction de conduire, d'exercer une activité, etc.) Toutefois, même si le privilège du préalable peut s'appliquer à des sanctions décidées par l'administration, ces sanctions n'emportent pas privation de liberté : c'est le principe de l'habeas corpus, qui veut qu'aucune privation de liberté ne puisse être décidée que par le juge ou avec son autorisation³⁸. Une fois arrêté, le délinquant fait l'objet d'une mesure que l'on appelle une sanction ou une peine. Celle-ci est

³⁸ Du moins au-delà de quelques jours.

généralement prononcée par un agent public spécialisé dénommé juge. Cette spécialisation apparaît très tôt dans les sociétés humaines complexes, puisqu'on la trouve il y a 4000 ans à Sumer ou en Egypte, mais, pour distinct qu'il soit de l'administration et de la police, le juge n'en est pas moins au service de l'Etat et il est l'un des détenteurs de la fonction sécuritaire. Les garanties dont il jouit dans les Etats libéraux lui donnent une réelle marge d'appréciation dans le quantum des peines qu'il applique, marge qui peut avoir une répercussion sur le niveau de la délinquance et de la sécurité ou de l'insécurité d'un pays. La tendance générale des pays occidentaux, depuis le XIX^{ème} siècle, est à l'atténuation de la gravité des peines³⁹ : en France, suppression des galères au milieu du XVIII^{ème} siècle, du bagne au milieu du XX^{ème} siècle, de la peine de mort en 1981, prononcé de peines de prison moins longues, sachant qu'en outre, par l'effet des remises de peine, un détenu qui se conduit bien est remis en liberté à mi-peine.

3.1.2 / 2.2.2 La question de la justice politique

Il n'y a généralement pas d'incriminations pénales visant l'opposition politique en tant que telle, mais plutôt des incriminations visant l'atteinte à la sûreté de l'Etat, à l'ordre public ou à la sécurité nationale. D'une façon générale, le gouvernement a tout intérêt à faire passer autant que possible les opposants pour des délinquants de droit commun ou pour des agents de l'étranger, bref pour des canailles.

Ces atteintes à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité nationale peuvent dans certains pays, être jugés par des juridictions spéciales (parfois temporaires, créées ad hoc), qui, par leur composition ou la procédure suivie devant elles, sont de nature à aboutir plus sûrement à des condamnations sévères et rapides. Il en est de même

³⁹ Et plus généralement des méthodes de la justice criminelle et de la procédure pénale, mouvement qui a commencé au XVIII^{ème} siècle, sous l'influence de l'esprit des "Lumières", et qui s'est traduit par l'abolition de la torture. A l'époque contemporaine, cette tendance se traduit par le renforcement constant des droits des inculpés.

des juridictions que de la police : l'absence d'institutions spécialisées dans la répression de l'opposition est la marque des Etats les plus libéraux et les plus paisibles. Le terme de justice politique peut aussi s'appliquer de façon péjorative aux juridictions de droit commun, lorsqu'elles rendent des décisions inspirées par la passion partisane de leurs membres.

3.1.3 / 2.2.3 Le système pénitentiaire

L'effet des mutations des sociétés modernes est une explosion de la délinquance depuis le milieu du XX^{ème} siècle (multiplication par 7 en France depuis 1950, mais ce n'est pas un cas isolé). Le parc de places de prisons est donc constamment en retard sur cette évolution et la situation des finances publiques des Etats ne permet pas d'y remédier. On se trouve donc dans un cercle vicieux où moins les délinquants sont incarcérés, pour cause de manque de place, plus ils se multiplient et plus ils se multiplient, plus le parc de places est insuffisant.

Le débat existe à l'égard des méthodes de lutte contre la délinquance, les uns estimant que la sanction ne mène à rien, voire même qu'elle achève de désocialiser les délinquants, et souhaitant que l'on mette l'accent sur la prévention, les autres conservant leur confiance dans la répression.

Les "sanctions" peuvent avoir des degrés et des significations très variées. Variété de degré entre l'amende de quelques euros ou la privation d'un droit pendant quelques semaines et la peine capitale. Variété de signification également :

- Indemnisation de la victime ou de sa famille si la victime est morte. C'est le système du Wehrgeld en vigueur dans les sociétés germaniques antiques ; il est destiné à éviter la vendetta ;

- la punition d'une faute. C'est la conception morale de la sanction. Dans certaines civilisations, cette punition n'est pas sans lien avec la fonction précédente : celui qui a purgé sa peine dira qu'il a "payé", ou encore qu'il a "payé sa dette", non pas à l'égard de la victime, mais à la société. En cas de meurtre, cette conception est

aussi celle qui anime les membres de familles des victimes qui, à défaut de se venger directement ou d'obtenir une indemnité, souhaitent que le coupable "paie" ;

- un moyen d'amendement du délinquant. Cette conception a été en vogue dans la criminologie du XIX^{ème} siècle et comporte un substrat chrétien, qui rappelle la notion de rachat, mais elle est battue en brèche par les faits, qui font apparaître que la prison est un bouillon de culture des vices de la société et que le détenu a plus de chance d'en sortir renforcé dans la délinquance et lesté de relations avec d'autres délinquants et de nombreux « trucs » destinés à ne pas se faire prendre, que purifié par l'ascèse de la peine ;

- un effet dissuasif et répulsif à l'égard des populations. C'est la question de l'exemplarité des sanctions, qui est une source de débat ancienne et jamais tarie. L'effet dissuasif est le principal fondement des systèmes modernes d'amendes ;

- La mise de la société à l'abri des agissements du délinquant. En dépit de la persistance des autres conceptions dans les mentalités, c'est, tous comptes faits, cette mise à l'abri qui est la seule justification objective et indiscutable des systèmes de peines privatives de liberté⁴⁰.

3.2 La persuasion.

« Il ne pas faire par les lois ce que l'on peut faire par les mœurs ».

(Ch. de Montesquieu).

Che-Houang-Ti avait d'abord adopté, pour se désigner lui-même, un terme (Tchen), spécifiant, disent les gloses, qu'il agissait sans être vu et sans faire entendre le son de sa voix. Plus tard, sur les conseils de maître

⁴⁰ La question est alors de savoir si l'avantage retiré par la société de cette mise à l'écart est supérieure à l'inconvénient provenant de l'endurcissement du condamné dans sa délinquance qui serait la conséquence de la prison et de sa promiscuité.

Lou, un magicien qu'il employait à faire venir vers lui les génies, il se décida à vivre dans un lieu ignoré de tous ses sujets, afin que rien d'impur ne le puisse souiller (...) Ceux qui divulguaient sa retraite étaient punis de mort, punis de mort ceux que l'on soupçonnait d'avoir divulgué ses paroles. Dans un rayon de 200 li autour de son palais, tous les cheminements étaient bordés de murs et couverts.

(M. Granet⁴¹)

Le vrai pouvoir absolu est peut-être celui qui n'a besoin ni de convaincre ni de contraindre, parce qu'il inspire un tel respect qu'il n'y a aucune place pour la contestation ou même la discussion, parce que les gouvernés ont totalement intériorisé les règles de fonctionnement de la communauté et qu'il existe une coïncidence entre les aspirations du peuple et la volonté des gouvernants. Devoir convaincre est un signe de faiblesse, la preuve que la simple consigne donnée ne suffit pas et que le pouvoir doit se justifier devant le peuple. La monarchie absolue est, théoriquement un régime qui a une légitimité suffisante pour ne pas avoir à s'expliquer et on cite comme un contre-exemple exceptionnel l'épisode de la guerre de succession d'Espagne où, en juin 1709, Louis XIV, estimant ne pouvoir donner suite aux conditions de paix imposées par les ennemis, prit à témoins ses peuples en faisant lire en chaire une sorte de proclamation dans laquelle il leur expliquait pourquoi il fallait continuer la guerre. Néanmoins, il y a de nombreuses voies par lesquelles les monarchies peuvent communiquer avec les sujets (discours institutionnels, publications rédigées par des écrivains à gages, etc.) Quant à la dictature, toujours plus ou moins dépendante de l'adhésion populaire, elle doit constamment réchauffer les enthousiasmes par la propagande.

⁴¹ *In* La civilisation chinoise, P. 383).

De même, devoir contraindre est la preuve qu'il n'y a pas de consensus parfait. Et, de fait, tel est le cas même dans les communautés les plus soudées et c'est la raison pour laquelle nul gouvernement, même le plus autoritaire, ayant affaire au peuple le plus soumis, ne peut imiter le comportement de Che-Houang-Ti tel que le relate M. Granet. Il paraît difficile, surtout dans la durée, de gouverner uniquement par la contrainte. Le gouvernement doit chercher à convaincre le peuple du bien-fondé, de la légitimité (cf. chapitre 8) et de l'utilité de son action, ne serait-ce que parce qu'il est moins coûteux d'obtenir du peuple qu'il agisse de lui-même dans le sens voulu, que d'employer la contrainte. D'une certaine manière, de toute façon, la contrainte est également un instrument de persuasion et la crainte de la sanction ou des "ennuis" et ce que l'on appelle la "peur du gendarme", sont le commencement de la sagesse. Enfin, la persuasion vise à entretenir parmi les gouvernés, des raisons d'adhérer au groupe, des motifs de fierté collective.

3.2.1 – Les formes de la persuasion.

Le maniement des masses a ses théoriciens (critiques) : G. Le Bon⁴², G. Tarde⁴³, etc.. Il a, comme les armements, connu un extraordinaire développement de sa puissance depuis le XIX^{ème} siècle. En effet, la révolution industrielle a fourni aux gouvernants des moyens d'une puissance sans précédent pour influencer les esprits comme pour détruire les hommes. Il n'y a pas, pour les moyens de diffusion, de traités de limitation comme il y en a pour les armements : tous ceux qui peuvent s'en servir s'en servent, gouvernants, groupes financiers puissants, grands partis d'opposition.

Le moyen de base, celui du discours direct du gouvernant aux gouvernés, est toujours employé et une "communication gouvernementale" qui utiliserait d'autres moyens (voire tous les autres, mais pas celui-là), serait perçue comme une anomalie. Mais la

⁴² Cf. par exemple, *Psychologie des foules*, 1895.

⁴³ Cf. *L'opinion et la foule*, 1901.

longue Histoire des sociétés humaines, conjuguée avec le progrès technique, ont fait apparaître d'autre moyen de toucher les esprits.

La persuasion consiste à la fois

- dans un travail d'imprégnation diffuse, à travers l'enseignement primaire et secondaire, les médias, une sorte de formation des masses et la formation des futurs leaders d'opinion pour orienter globalement les esprits ;

- dans des actions ponctuelles liées à un évènement, par exemple une guerre, un coup d'Etat, une expédition militaire, un procès politique, une réforme.

3.2.1 / 1 L'information et l'explication.

Persuader le peuple n'implique nullement de lui dire la vérité, mais cela ne l'exclut pas. La présentation franche et pédagogique des faits peut être utile. Dans une conception rationnelle du monde en général et les rapports entre le groupe et ses membres, le mode normal de communication du gouvernement s'adresse à la raison des gouvernés. En période de crise, il pourra s'agir de décrire franchement la situation, sans masquer les difficultés. L'exemple de Churchill, annonçant au peuple britannique qu'il a devant lui du sang, de la sueur et des larmes, est resté célèbre. Ce travail d'explication est évidemment nécessaire lorsque l'approbation des actes du gouvernement par le peuple n'est pas acquise, ainsi que dans les cas où il s'agit d'obtenir du peuple l'adoption ou le changement d'un comportement et que l'on ne veut pas employer la contrainte ou pas seulement celle-ci.

Les gouvernants ne sont pas les seuls à agir sur l'opinion publique. Dans certains médias, notamment évidemment, la radio et la télévision d'Etat, ils ont un accès privilégiés, ainsi que dans la presse dans les Etats autoritaires. Dans les Etats libéraux, ils sont en compétition avec les médias, qui sont à la fois vecteurs et émetteurs d'idées, avec l'opposition et avec les groupes de pression.

3.2.1 / 1 - La propagande

3.2.1 / 1.1 La symbolique du pouvoir.

L'une des formes les plus anciennes de la propagande réside dans l'image que le pouvoir donne à voir de lui-même aux gouvernés. Le pouvoir politique et même proto-politique, à l'encontre du rêve de Ché Houang T'i, s'est toujours et sous toutes les latitudes⁴⁴, entouré de décorum et, lorsque la richesse du groupe humain le permettait, de faste. Du chef coutumier au souverain du XIX^{ème} siècle, ce décorum comprend toujours les mêmes articles : du personnel (gardes, valets), des locaux de réception, des costumes, des véhicules, des emblèmes et symboles, un protocole, les différences résidant dans le raffinement et l'ampleur de ce décorum. Celui-ci est destiné non pas à honorer l'individu qui se trouve contingentement exercer telle fonction, mais la fonction elle-même et, à travers elle, la nation toute entière, dont le gouvernant est le symbole ou, comme on dit souvent, l'incarnation. Il vise en même temps à donner de la majesté au pouvoir, à marquer une distance, à souligner la hiérarchie entre les gouvernants et les gouvernés et ainsi à contribuer à assurer le respect de la loi. L'esprit protocolaire descend par capillarité vers les autres échelons de l'appareil d'Etat, ce qui les rend généralement plus formalistes que les organismes privés.

A l'égard de ce décorum, les gouvernés sont partagés : certains l'aiment et y sont attachés comme à une tradition dont ils ont l'habitude ou parce qu'ils ressentent plus ou moins consciemment que cette valorisation est celle de la nation elle-même, à travers les individus qui en sont l'objet ; d'autres, insensibles à ce langage symbolique comme à la beauté du décorum, y sont défavorables, soit parce qu'ils ne supportent pas les inégalités, y compris celle qui sépare gouvernants et gouvernés, soit parce qu'ils y voient des dépenses et du gaspillage, soit les deux. L'esprit démocratique tend à répudier ce décorum ou à le limiter, les

⁴⁴ Avec tout de même quelques exceptions chez des peuples vivant dans des conditions matérielles extrêmement difficiles, comme les Fuégiens ou les Esquimaux.

gouvernants étant censés être des citoyens "comme les autres", à peine des "*primi inter pares*". En outre, dans certaines morales, comme la culture chrétienne, ce qui est austère jouit d'un a priori de sérieux et de compétence et ce qui est fastueux souffre d'un a priori de fantaisie et de non fiabilité. C'est cet esprit qui prévaut dans les pays nordiques, qui sont pourtant des royautes, mais, en même temps, de très petites communautés, marquées par le protestantisme, et où des ministres vont au bureau en vélo. Parallèlement, les familles royales elles-mêmes, pour que les peuples continuent à les tolérer, doivent se montrer simples et accessibles, vivre « comme tout le monde » (en un peu plus riche).

3.2.1 / 1.2 La propagande non symbolique. L'image et le verbe

La propagande diffère de l'explication en ce qu'elle présente la réalité de façon délibérément fausse ou du moins déséquilibrée et tendancieuse. Elle présente uniquement les points positifs d'une thèse et les points négatifs de l'autre thèse, en exagérant les uns et les autres. Elle utilise tous les canaux de transmission : livre, affiche, presse, radio, télévision. Dans les régimes pluralistes, il est mal vu que le gouvernement, qui est aussi l'émanation de l'une des coalitions partisans, se livre à une propagande trop visible, car cela consiste à utiliser les moyens de l'Etat au profit, indirect, de cette coalition, et fausse donc déloyalement le débat démocratique. Les régimes non pluralistes n'ont pas ces scrupules, mais les excès de la propagande (appelée péjorativement bourrage de crâne) auquel se sont livrés les gouvernements au XX^{ème} siècle, en étrennant les moyens techniques nouveaux à l'époque, de la radio, du cinéma et de la télévision, ont conduit les peuples à une certaine méfiance à l'égard de forme un peu trop simpliste de la propagande et obligent les gouvernements du XXI^{ème} siècle à un peu de finesse.

La deuxième moitié du XX^{ème} siècle a vu apparaître des évolutions dans les outils de persuasion à la disposition des Etats. Le faste et la propagande ont tendance à être remplacés ou doublés par le concept de "communication" ou, en jargon, de "com", et le

"conseiller com" est devenu un collaborateur indispensable de tout chef politique. La "com" est un ensemble de techniques empruntées à la publicité et au marketing, qui vise à présenter les hommes politiques ou un projet politique de la façon la plus propre à susciter l'intérêt et, si possible, l'adhésion du public. Elle touche à la fois l'apparence de l'homme politique, lui apprenant à se coiffer, à s'habiller, à soigner la forme de son message, son élocution, choisir les meilleurs vecteurs des messages adressés au public (aux publics, car comme le marketing, la communication politique segmente le "marché" (chefs d'entreprise, jeunes, immigrés, personnes âgées, etc.) et au contenu du message qui sera adapté à chaque public.

Par ailleurs, l'internet est venu introduire un nouveau support de communication. Comme il nécessite moins de capitaux que les médias précédents pour toucher un nombre important de personnes, on a pu penser qu'il pourrait rééquilibrer le jeu politique en ouvrant un accès aux masses pour des opinions minoritaires ou exclues des médias dominants et, de fait, il existe des centaines de sites et "blogs" exprimant toutes les tendances politiques (contribuant au passage au maintien de l'émiettement parmi celles qui ont une tendance naturelle au fractionnisme). Mais ces nouveaux médias sont également très utilisés par les politiciens des partis dominants et les ministres ont leur blog et leurs « tweet ». En outre, l'utilisation de ce que l'on appelle les "réseaux sociaux" en général et de "*Tweeter*" en particulier par les services spéciaux américains dans la révolution égyptienne en 2011 est venue montrer que ce média, là aussi, était le plus efficace entre les mains de ceux qui sont déjà les plus puissants.

3.2.1 / 3 La désinformation

La désinformation, appelée trivialement « intox », est une forme de propagande qui ne se présente pas comme telle. Il s'agit de présenter comme un fait objectif, au travers de médias si possible peu marqués politiquement, ou de plusieurs médias de tendances apparemment différentes, pour renforcer l'impression de sérieux,

une fausse nouvelle⁴⁵. Par nature, cette technique est très adaptée à la politique étrangère, par exemple en faisant croire au public que tel pays adverse a fait tel chose, ou que l'un de ses dirigeants a déclaré telle chose, alors que ce n'est pas vrai⁴⁶, mais le public peut difficilement le vérifier. Les auteurs de la désinformation n'ont pas nécessairement besoin de recourir à la contrainte ou à la corruption pour obtenir des médias qu'ils passent cette "désinformation", car ces médias peuvent être d'avance acquis à la cause que sert cette désinformation.

L'une des formes que prend la désinformation est celle des sondages d'opinion. Cette pratique, née aux Etats-Unis dans les années 1920, s'est répandue dans le monde. Si l'établissement des panels permettant d'effectuer le sondage est peu sujet à manipulation, car la supercherie serait trop visible et l'institut de sondage risquerait d'y perdre sa crédibilité, la manipulation de l'opinion par les sondages se fait par le choix des questions et le moment de la diffusion du sondage. Le sondage conforte la tendance qu'il fait apparaître et peut conduire une fraction influençable du public à rejoindre ce qu'on lui présente comme la tendance majoritaire.

3.2.1 / 4 Les messages subliminaux

Les messages subliminaux sont des images ou des messages écrits ou parlés, que les individus perçoivent sans s'en rendre compte, parce qu'ils sont dissimulés, qu'ils sont au-dessous du seuil (d'où leur nom de sub liminaux) de perception sensorielle consciente, mais qui n'en parviennent pas moins au cerveau et,

⁴⁵ Lire, notamment : Vladimir Volkoff : *Petite Histoire de la désinformation*, éd. du Rocher, 1999

⁴⁶ L'affaire de la dépêche d'Ems, en 1870, est un bon exemple de désinformation : à l'occasion d'une tension entre la France et la Prusse, le premier ministre prussien, Bismarck, livra à la presse une dépêche tronquée de telle manière qu'elle apparaisse à la France comme une provocation et la pousse à la guerre, ce que Bismarck souhaitait, sûr qu'il était de la supériorité de l'armée allemande.

notamment, à la mémoire. L'efficacité de cette technique est discutée, mais son caractère particulièrement déloyal conduit généralement à la prohiber, par la loi ou par les règles déontologiques professionnelles.

3.2.1 / 5 Panem et circences

L'une des finalités du travail de persuasion, comme de nombreuses activités de l'Etat, outre celle de conduire le peuple vers un objectif déterminé, est de faire en sorte que les gouvernés se tiennent en paix, les uns envers les autres, mais, surtout, vis-à-vis du gouvernement. Celui de la Rome antique avait découvert cette question et fut le premier à y apporter une réponse systématique, au moins à l'égard du peuple de la capitale, qui comptait un million d'habitants à son apogée. Cette réponse comportait deux éléments : des distributions de blé ou d'argent, pour éviter des émeutes provoquées par la faim, et des spectacles (les fameux jeux du cirque), pour distraire le peuple, d'où la formule, passée en proverbe « *panem et circenses* ». Toutes les sociétés élaborées depuis lors ont repris la même recette, en l'adaptant aux conditions techniques et financières du moment. On peut dire qu'aujourd'hui, les prestations sociales, la redistribution social-démocrate et le fordisme représentent le volet « panem », tandis que la télévision, les jeux vidéo, etc. représentent le « circenses ». De même, la prospérité matérielle procurée aux populations des monarchies pétrolières explique probablement en partie la stabilité politique de ces pays dont les régimes, par leur nature, aurait été chassés partout ailleurs.

3.2.1 / 6 L'incitation

Le gouvernement peut aussi chercher à inciter les gouvernés à faire ou à ne pas faire. Les deux principales formes d'incitation sont :

a) La méthode de type publicitaire, proche de la propagande, est celle de la campagne d'affichage et de messages radio et télédiffusés en faveur d'un objectif d'intérêt général : les économies d'énergie, le port de la ceinture de sécurité, l'inscription sur les listes électorales, etc.

b) Les incitations financières, sous forme d'exonérations fiscales ou de subventions.

L'incitation financière est plus particulièrement une méthode gouvernementale et une méthode moderne. Une méthode gouvernementale parce que, si, dans les pays qui pratiquent le multipartisme, le discours n'appartient pas seulement au gouvernant et qu'il doit le partager avec d'autres émetteurs, tels que les médias, les partis politiques, les syndicats et les associations, en revanche, l'incitation financière, elle, est rarement à la portée de ces autres émetteurs. Autant une entreprise peut essayer d'inciter les clients possible à acheter un produit, par un rabais, par exemple, car elle escompte compenser et au-delà cette dépense par une augmentation de ses ventes, autant un média ou une formation politique ne peut recourir à un tel mécanisme. Tout au plus un candidat d'opposition peut-il essayer d'inciter les électeurs de certaines catégories à voter pour lui par la promesse que, s'il est élu, il favorisera cette catégorie.

C'est une méthode moderne, ensuite, parce qu'elle consiste dans des subventions ou des allègements d'impôts qui n'ont de sens que dans une société suffisamment développée et monétarisée pour que ce type d'incitation ait un effet.

3.3 Les services de l'Etat

3.3.1 Persuader et contraindre demandent du personnel. L'Etat et les collectivités publiques emploient un nombre souvent important d'agents, représentant 10 à 20 % de la main d'œuvre totale selon les Etats à l'époque contemporaine. L'une des questions que la puissance publique doit trancher est celle de la situation juridique de ces personnels, qui peut aller de l'assimilation totale au secteur privé à un statut purement réglementaire.

3.3.2 Les services publics

On emploie souvent, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, le terme de service public, au singulier ou au pluriel. L'emploi de ce terme

traduit une certaine conception de la relation entre gouvernants et gouvernés, dans laquelle les premiers sont moins les chefs, ceux qui tracent la voie, conduisent le peuple vers son destin et ordonnent les mesures nécessaires à cette fin, que des prestataires qui fournissent des services à des gouvernés qui sont plus des usagers, voire des clients. Les services publics ne sont pas des structures (ministères, services, établissements, agences), mais des activités : les activités régaliennes et celles des activités non régaliennes dont on considère qu'en raison de leur intérêt et de leur importance pour la collectivité nationale, elles doivent être régies par des règles qui ne sont pas ou pas strictement celles de l'offre et de la demande, par exemple en garantissant aux utilisateurs un maximum de continuité, ou en pratiquant des tarifs qui sont inférieurs à ce qu'exigerait le calcul de rentabilité. Leur périmètre est donc variable, en fonction des considérations que nous avons évoquées au chapitre précédent.

Il ne faut pas confondre service public et secteur public. Les deux notions peuvent, à un instant *t*, coïncider ou non. Le secteur public est l'ensemble formé par les administrations et les organismes et établissements de l'Etat (collectivités locales comprises). Lorsque l'Etat a des ramifications étendues, il peut posséder des établissements qui oeuvrent dans des domaines qui ne sont pas des services publics (par exemple des mines, une entreprise de construction d'automobiles, d'avions civils, ou une chaîne de télévision⁴⁷). A l'inverse, rien n'interdit que certains services publics soient assurés par des entreprises privées, soit que ces services publics soient suffisamment rentables pour ce faire, soit que cette entreprise reçoive une subvention de la puissance publique. Dans ce dernier cas, celle-ci cherche, par ce recours à l'entreprise privée à faire bénéficier le service public de l'efficacité de la gestion privée. La concession d'un service public (d'enseignement, de soin, de distribution d'eau, etc.) à une entreprise privée est une forme

⁴⁷ C'est la raison pour laquelle l'expression "chaînes du service public" à propos de télévisions d'Etat est vicieuse et qu'il faut parler de chaînes du secteur public".

d'externalisation, qui permet aux services de l'Etat de se concentrer sur les missions de conception et de contrôle. Comme celui du service public, le périmètre des services susceptibles d'être ainsi externalisé varie dans le temps et dans l'espace. Les pays anglo-saxons sont ceux qui ont donné la plus grande extension à ce périmètre, mais les autres ont dû également y venir sous la pression de leur endettement croissant.

3.3.3 L'administration.

L'administration est l'ensemble des services civils (donc hors armée, gendarmerie et police, mais aussi hors juridictions), qui exécutent et appliquent les lois et règlements et les décisions du gouvernement. Elle peut avoir :

- soit une organisation que nous appellerons classique, parce qu'elle est la plus ancienne, organisée sur un mode pyramidal à partir de chaque ministre et se déclinant au plan central en directions ayant des compétences fonctionnelles (finances, affaires juridiques, ressources humaines, informatique), ou thématiques (urbanisme, police, agriculture, etc.), comprenant un ou deux niveau et, au plan local, en directions départementales, régionales ou provinciale ;

- soit une organisation par agences : le ministre ne garde auprès de lui que des services relativement limités, chargés de définir les objectifs et de contrôler les agences et les missions sont assurées par des agences dotées de la personnalité morale, de l'autonomie budgétaire, se finançant souvent par des taxes ou des rémunérations de prestations et bénéficient d'une plus grand souplesse de gestion du personnel que l'administration classique. Ces agences font leur affaire de l'exécution des missions qui leur sont confiées et doivent rendre compte. Cette solution se prête plus facilement au mode d'organisation matriciel, c'est-à-dire regroupant autour d'un projet ou d'un produit donné des personnels ayant des compétences différentes (budget, ressources humaines, technique, informatique, etc.) En contrepartie, elle peut être source de confusion et de mauvaise circulation de l'information, notamment entre échelon ministériel et les agences.

3.3.4 L'Etat et ses agents

Les agents publics doivent, eux aussi, être persuadés et contraints. La persuasion tend à prendre une place de plus en plus importante avec le temps, mais la contrainte, qui prend généralement la forme d'une organisation pyramidale et d'un lien hiérarchique fort garde son importance. Elle connaît cependant une limite, au moins dans les régimes libéraux, dans la théorie dite des "baïonnettes intelligentes", en vertu de laquelle les agents publics doivent obéir aux ordres hiérarchiques, mais peuvent se délier de ce lien d'obéissance lorsque les ordres reçus sont manifestement contraires à la loi. Dans certains systèmes juridiques, non seulement le subordonné peut refuser d'obéir, mais il le doit et il peut même être poursuivi pénalement en cas de désobéissance⁴⁸. Néanmoins, tout est affaire de circonstances et le fonctionnaire se trouve parfois confronté à un dilemme difficile dont les critères ont essentiellement la capacité de lui nuire du pouvoir politique qui lui donne ces ordres s'il n'y obéit pas et les chances qu'a ce pouvoir de durer ou au contraire d'être renversé. .

⁴⁸ C'est le cas en droit français ; cf. article 2 du code pénal.

QUESTION N° 4 – PERSUADER ET CONTRAINDRE : L'ACTION EXTERIEURE

4.1 Les acteurs en présence

4.1.1 Forts et faibles

La grille de lecture qui nous paraît la plus pertinente est celle qui fait ressortir les rapports de forces entre Etats et, accessoirement autres groupements humains. Le statut d'Etat fort peut être absolu ou relatif, régional ou mondial, durable ou éphémère (il n'est jamais définitif –alors que celui d'Etat faible l'est le plus souvent).

Un raccourci est parfois employé par l'un des belligérants consistant à désigner le pays adverse par le nom de son chef. Les Anglais parlent ainsi de "*Napoleonic wars*" pour parler des guerres menées par la Grande-Bretagne contre la France entre 1803 et 1815, ou parlent de guerre contre Hitler, contre Saddam Hussein, etc. Ces raccourcis ont aussi un arrière-pensée de propagande qui consiste à faire croire que l'on n'a rien contre le peuple et qu'on ne se bat que contre son mauvais chef, dont on ne cherche finalement qu'à le libérer, pour son bien et pour le bien du monde. En réalité, les conflits internationaux opposent des Etats ou des groupes d'Etats, non des individus. En revanche, il arrive que le faible ne soit pas un Etat souverain, mais un peuple dominé.

Lorsque, dans un même théâtre géopolitique⁴⁹, il n'y pas un dominant, mais plusieurs Etats capables de se contrebalancer l'un l'autre, et des dominations temporaires et précaires, comme ce fut le cas en Europe depuis la chute de l'empire romain, les frontières des

⁴⁹ La géopolitique est le compartiment de la science politique qui s'attache à étudier les rapports de forces entre les peuples, sous l'angle de la géographie (physique et humaine) et de leur incidence sur la politique étrangère et sur la stratégie des nations.

Etats au sein de ce théâtre ont tendance à être très mouvantes. Il ne faudrait cependant pas croire que, depuis 1945, la carte politique de l'Europe s'est gelée : le mouvement continue au même rythme que par le passé, il n'est que de considérer l'éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie, ou de la Tchécoslovaquie.

4.1.2 Les facteurs d'inégalité de puissance

La puissance des Etats dépend de cinq facteurs principaux de puissance, que l'on peut classer, du plus naturel et quantitatif au plus humain et qualitatif :

- Le territoire
- La population
- La production
- La capacité militaire.
- L'aptitude manœuvrière.

4.1.2 / 1 Le territoire

- Des différences de tailles considérables.

A la question que nous avons posée au chapitre premier, celle du positionnement optimal de la structure étatique, l'Histoire a répondu de façon très différente d'un pays à l'autre. Ce n'est ni la raison ni le souci de l'efficacité, qui a primé. Toutes les tailles existent et voisinent, faisant cohabiter des Etats petits ou moyens avec de "puissants voisins". Une grande superficie n'a qu'une incidence relative : elle permet, en cas d'invasion d'organiser la terre brûlée. En cas de retraite, elle permet de durer plus longtemps et oblige l'envahisseur à étirer ses lignes logistiques. Elle réduit par ailleurs l'impact des bombardements aériens. A l'inverse, elle rend la surveillance des frontières plus difficile et les opérations de concentration des troupes plus longues⁵⁰.

- Des différences de conditions géographiques. La terre et

⁵⁰ C'est à cause de l'immensité de son territoire que, en 1914, la Russie déclencha la mobilisation générale dès le 31 juillet, par précaution. Cette précaution eut des conséquences tragiques, puisque l'Allemagne, s'estimant menacée, en tira prétexte pour déclarer la guerre à la Russie.

l'eau.

Les aptitudes naturelles des Etats sont diverses : fertilité du sol, eaux plus ou moins poissonneuses, richesse minière du sous-sol... On distingue traditionnellement l'existence de deux grands types de puissances : les puissances continentales et les puissances maritimes ou thalassocraties. Cette distinction fonctionne assez bien quand il s'agit d'opposer Athènes à Sparte, au V^{ème} siècle av. JC., l'Angleterre à la France lors de la « troisième guerre de Cent-ans » (1689-1815), le Japon et la Chine, ou les puissances anglo-saxonnes, maîtresses des mers et du commerce international, face à l'Allemagne lors des guerres mondiales du XX^{ème} siècle, ou face à l'URSS durant la guerre froide. Les puissances continentales développent comme instrument de puissance une armée de terre qui leur est nécessaire pour maintenir leur domination sur le continent, et sont plus faibles sur mer. Les thalassocraties cherchent avant tout à préserver le commerce international, qui est l'une des bases essentielles de leur puissance, se dotent d'une marine puissante et recherchent souvent la stratégie indirecte ou périphérique (blocus et bombardement des ports du continent par leur flotte et, à l'époque contemporaine, prédilection pour les bombardements aérien).

4.1.2 / 2 La population

*« Il n'est richesse que d'hommes »
(Jean Bodin)⁵¹.*

A niveau de développement économique égal, les différences de population jouent un rôle évident. La puissance démographique de la France jusqu'au début du XIX^{ème} siècle explique en partie sa prééminence sur le continent européen. Par ailleurs, l'effet de masse peut compenser la différence de richesse et de développement. En cas de conflit entre un pays peuplé mais peu développé et un pays moins peuplé, mais développé, être énorme

⁵¹ In Les Six livres de la république, 1576.

(en superficie et en population) peut être un atout pour le pays pauvre et dissuader le riche de l'attaquer. Cet effet de dissuasion, n'a toutefois pas joué à l'égard de l'Angleterre face à l'Inde au XVIII^{ème} siècle, ni du Japon face à la Chine dans les années 1930-1940 (mais, dans ces deux exemples, l'envahisseur a quand même fini par être expulsé). Néanmoins, en dehors des Etats dont la population se compte en centaines de millions d'habitants, la population, même assez nombreuse, n'est pas un atout en soi si la qualité n'accompagne pas la quantité. Au contraire, elle peut être un handicap. La phrase célèbre de Bodin devrait moins s'interpréter comme un hymne à une politique nataliste que comme une incitation à l'investissement dans l'éducation : la vraie richesse humaine est celle, qualitative, de la discipline, de la qualification professionnelle, de l'ingéniosité et du travail.

Au sein de cette richesse humaine, une mention spéciale doit être faite de ce que nous appelons l'énergie collective et de la cohésion identitaire. A l'inverse, le faible peut toujours espérer l'affaiblissement du fort par le jeu des dissensions internes et de ce que Ch. De Gaulle appelait "la discorde chez l'ennemi"⁵².

4.1.2 / 3 La production économique

Un territoire étendu et une population importante ne font pas la puissance s'ils ne s'accompagnent d'une production économique puissante. Cette puissance économique peut reposer sur une production de matières premières – c'est le cas typique des pays producteurs de pétrole-, avec parfois une distorsion considérable entre la population du pays et le volume de ses revenus (émirats du Golfe persique, Brunei), soit de l'industrie et de l'ingéniosité de ses habitants, comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Europe occidentale. En temps de paix, la première situation peut être plus avantageuse dans la mesure où elle amène sans difficulté des masses considérables de devises au pays producteur. Lorsqu'un tel pays est en guerre, en revanche, il peut être soumis à

⁵² Ch. De Gaulle, La discorde chez l'ennemi. Berger-Levrault, 1924

un blocus et, dans ce cas, il risque d'être très vulnérable, car ne pouvant plus exporter les matières premières sources des précieuses devises, ni importer les biens industriels dont il n'est pas producteur.

La configuration nouvelle dans laquelle se trouvent certains pays développés depuis les dernières années du XX^{ème} siècle, c'est-à-dire ne produisant pas de matières premières mais ne produisant plus non plus de biens manufacturés, du fait des délocalisations, les rend extrêmement vulnérables en cas de conflit.

4.1.2 / 4 La puissance militaire.

Cette puissance est seconde par rapport à la puissance économique. Le plus important est d'avoir la puissance économique. Un pays qui détient celle-ci a déjà des moyens d'agir sur la scène internationale (s'il en a la volonté) et de s'y faire respecter, mais tôt ou tard, il éprouve le besoin de mettre sa puissance militaire à l'unisson de sa puissance économique, car il reste des types d'actions qui nécessitent cet outillage particulier qu'est une force armée⁵³. La puissance militaire est largement déterminée par la capacité économique du pays, c'est-à-dire par son produit intérieur brut, mais avec des distorsions qui découlent des différences d'efforts que les nations consentent pour se payer une force armée (cf. chapitre 7). L'illustration la plus topique de cette variable fut fournie, dans les années 1950-1980, par l'affrontement américano-soviétique, dans lequel l'URSS parvint à faire jeu égal avec les Etats-Unis en matière militaire, mais en exerçant sur son PIB une ponction de l'ordre de 25 %. Reste enfin à affecter les moyens aux bons outils, ce qui suppose une bonne information sur les moyens et les intentions de l'adversaire potentiel, une bonne capacité d'anticipation. Un des dangers qui guettent le chef est notamment d'imaginer la guerre de demain comme la guerre d'hier et d'être « en retard d'une guerre ».

⁵³ A cet égard, le Japon constitue une exception, et n'a pas la force armée proportionnelle à son poids dans l'économie internationale, mais cette situation s'explique par le poids de l'Histoire et les conséquences de sa défaite de 1945.

4.1.2 / 5 L'aptitude manœuvrière.

La capacité militaire elle-même n'est que de peu de valeur et risque d'être gaspillée, si elle n'est pas servie par une capacité tactique et stratégique. A l'inverse, une petite armée peut compenser sa modestie par une grande aptitude manœuvrière. C'est une configuration qui s'est rencontrée maintes fois dans l'Histoire : les armées grecques face aux Perses aux V^{ème} et IV^{ème} siècles av. J.C., les Légions romaines face aux masses gauloises, les Anglais face aux Français dans la première phase de la guerre de Cent-ans, les armées de Bonaparte en Italie face aux Autrichiens, l'armée israélienne face aux armées arabes en 1948-1973. Mais l'aptitude manœuvrière n'est pas seulement militaire. Elle est aussi diplomatique. La politique britannique de l'équilibre des puissances continentales au XIX^{ème} siècle, l'isolement de la France par Bismarck sous le second Empire, la stratégie d'encerclement de l'Allemagne par la France sous la III^{ème} République, ou l'attitude des Etats-Unis à l'égard du Japon au début des années 1940 sont autant d'exemples d'habileté manœuvrière dans le domaine de la diplomatie.

4.2 Les relations internationales vues par le fort.

4.2.1 Les buts du fort.

4.2.1 /1 Les buts économiques.

Le mobile économique est le plus répandu des mobiles d'action et de conflit, même s'il peut être habillé de divers prétextes. Il peut être offensif : conquérir des marchés, des débouchés, sécuriser un approvisionnement dans une matière première vitale comme le pétrole, imposer au faible des clauses léonines⁵⁴ comme par exemple la clause du traité d'Utrecht (1713) par lequel l'Espagne accordait à l'Angleterre le privilège de l'assiento⁵⁵, ou des clauses qui, sous couvert de libre échange, favorisent le fort, parce qu'il a un

⁵⁴ On appelle clause léonine, en droit civil et, par extension en droit internationale, une clause introduite dans un contrat par des cocontractants qui dispose sur l'autre de moyens de pression et qui déséquilibre le contrat en sa faveur.

⁵⁵ Le monopole de la traite des esclaves d'Afrique à destination des colonies espagnoles d'Amérique.

avantage comparatif qui rendent les termes de l'échange inégaux⁵⁶. Mais, s'agissant d'un Etat fort, qui a donc à perdre, le mobile peut souvent aussi être défensif : défendre des positions acquises antérieurement ou pérenniser une rente de situation.

La recherche de l'expansion territoriale peut avoir des but mixtes, parmi lesquels les buts économiques ne sont pas forcément majoritaires et coexister avec d'autres objectifs comme le rattachement de population de même origine ethnique, ou une politique de prestige et d'affirmation de soi d'un Etat, par exemple en tant que leader régional.

4.2.1 / 2 Les buts non marchands.

4.2.1 / 2.1 La sécurité pour ses ressortissants et protégés.

C'est le mobile qui a conduit les Chrétiens d'Europe occidentale à se lancer dans ces expéditions qu'on a appelées plus tard les croisades. Ce même motif a, par la suite, été mis en avant à différentes reprises par les Européens, par exemple lorsque les Espagnols et les Français attaquèrent ce que l'on appelait alors les "puissances barbaresques", c'est-à-dire les provinces maghrébines de l'empire ottoman, qui se livraient, du XVI^{ème} jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, à la piraterie et réduisaient en esclavage les Chrétiens qu'ils capturaient.

4.2.1 / 2.2 La propagation d'une religion, d'une idéologie ou d'une culture.

Par hypothèse, les religions liées à un peuple et assumées

⁵⁶ Comme exemple d'utilisation léonine de la doctrine du libre-échange, on citera le traité de Methuen, conclu entre la Grande-Bretagne et le Portugal en, 1703 et qui imposait à ce dernier d'admettre les marchandises anglaises à des conditions douanières avantageuses pour cette dernière, qui empêchait l'émergence d'une industrie locale, mais également les accords conclus entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne durant la Deuxième guerre mondiale, par lesquels celle-ci s'engageait à laisser entrer, également à des conditions avantageuses pour les Etats-Unis, les produits américains dans l'empire britannique.

comme telles ("les dieux de la cité") ne sont pas à l'origine de tentatives d'expansion. L'expansion d'origine religieuse est liée à l'apparition de religions universalistes, qui cherchent à convertir. C'est ce qui semble expliquer l'étonnante expansion de l'Islam aux VII^{ème} – VIII^{ème} siècles. Le prosélytisme, c'est-à-dire la volonté de convertir à sa religion ceux qui n'y adhèrent pas, est quelquefois le fait d'un Etat, mais il est souvent celui de prêtres (dans la religion chrétienne, on parle de missionnaires) ou simplement d'adeptes. L'expansion du culte de Mithra ou du christianisme dans les premiers siècles de notre ère, de l'Islam en Afrique subsaharienne ou du bouddhisme en Asie doit autant à ce travail de fourmis qu'aux offensives étatiques. Ce travail ne relève pas de la science politique sauf lorsqu'il est accompagné ou complété par la protection de l'Etat ou par la conversion des gouvernants, laquelle a souvent une influence déterminante sur le sort du pays, en vertu de l'adage "*cujus regio, cujus religio*"⁵⁷.

L'expansion à motif idéologique laïc est plus récente. L'un de ses premières illustrations concrètes est la politique expansionniste et annexionniste de la France de la révolution, à partir de 1792 (continué par Napoléon Bonaparte). Même si elle refusait la perspective que lui proposait Trotski de la révolution mondiale, l'action de l'URSS à partir de 1945 (création de "républiques sœurs en Europe de l'est, comme la France en avait créé en 1792-1796) et soutien aux mouvements et guérillas révolutionnaires, anticolonialistes sur tous les continents), s'inscrit dans cette lignée.

⁵⁷ Formule latine pouvant s'interpréter comme signifiant que la religion d'un Etat est celle de son chef. L'idée a été utilisée en Allemagne lors de la paix d'Augsbourg, en 1555, qui a instauré une coexistence pacifique entre Etats luthériens et Etats catholiques au sein du Saint-Empire. Plus généralement, dans les sociétés traditionnelles, elle marque l'influence déterminante de la religion du chef sur la religion du peuple. C'est ce qu'a illustré au IV^{ème} siècle la conversion des empereurs romains au christianisme, qui a été la condition et le prélude du basculement complet de l'empire dans le christianisme, ou encore le grignotage progressif de l'Afrique subsaharienne par l'Islam.

Quant à l'expansion à visées culturelles, nous y reviendrons au chapitre 7.

Les buts immatériels sont rarement totalement purs de toute préoccupation matérielle. Ainsi, la création de "républiques sœurs" est-elle aussi un moyen de se constituer un "glacis" défensif. La création des « concessions », en Chine au XIX^{ème} siècle⁵⁸, ou, plus généralement les entreprises coloniales européennes, était mue par la volonté d'évangéliser (et donc de sauver, au sens chrétien du terme) des "sauvages" qui vivaient dans l'ignorance du vrai dieu, ou de leur apporter les bienfaits de la civilisation, mais également par l'espérance de débouchés pour les produits manufacturés des puissances coloniales et de sources d'approvisionnement en produits de base. En outre, la recherche de l'expansion culturelle n'est souvent pas gratuite. C'est une action destinée à préparer le terrain à l'expansion commerciale et les propagateurs d'une religion peuvent être, *volens nolens*, les précurseurs d'une expansion politique et commerciale. Dans le Pacifique, les pasteurs et les prêtres ont souvent précédé les puissances coloniales, Angleterre et France.

4.2.2 Les moyens d'action du fort. La stratégie du fort au faible.

4.2.2 / 1 Le choix des armes.

Le fort est celui qui dispose du plus grand choix dans les leviers d'action. Il peut utiliser des moyens que seul il détient, mais également des moyens utilisés par le faible. On sait, depuis Machiavel, que le fort peut chercher à se faire craindre ou à se faire aimer ou jouer des deux leviers. Le fort doit respecter un certains nombres de préceptes sous peine de courir à l'échec en dépit de ses moyens :

⁵⁸ Les concessions étaient des parcelles de territoires littoral que certaines puissances occidentales (Grande-Bretagne, Etats-Unis, France, etc.) avaient obligé la Chine à leur concéder pour une durée limitée (généralement 99 ans), profitant de la faiblesse de la Chine et en excipant de l'insécurité dont étaient victimes les commerçants européens dans ce pays.

- Distinguer le court terme du long terme.

L'action de court terme doit s'insérer de façon cohérente dans une stratégie de long terme. Un succès ou une satisfaction de court terme peuvent parfois être négatifs sur la durée.

- Doser l'action militaire et l'action psychologique.

Pour paraphraser Montesquieu, on pourrait dire qu'il ne faut jamais faire par l'action militaire ce que l'on peut faire par l'action psychologique, sous cette réserve que dans certains cas l'action militaire peut être une forme de l'action psychologique.

- Savoir s'autolimiter et se garder du "complexe d'Icare".

L'une des difficultés, pour le fort, est en effet d'apprécier correctement la mesure de sa force. Celle-ci peut avoir un effet grisant qui fait perdre cette justesse de jugement. On tombe alors dans ce que les Grecs anciens appelaient l'*ubris* ou démesure, qui fait rechercher des buts hors d'atteinte, comme Alexandre le grand conquérant un empire tellement immense que ses phalanges macédoniennes ne pourraient jamais le conserver, ou comme Napoléon I^{er} et Hitler attaquant la Russie alors qu'ils ont déjà plusieurs adversaires sur les bras.

La situation actuelle du monde se caractérise par la rigidification des frontières, d'une part par le droit international et les organisations telles que l'O.N.U. et, d'autre part, par l'arme atomique. Cette rigidification tend à transférer la question de l'expansion vers le champ culturel et vers le champ économique. On n'envahit plus des territoires, on conquiert des esprits, des capitaux et du pouvoir d'achat.

4.2.2 / 2 Persuader.

Les moyens d'action extérieure sont fondamentalement les mêmes qu'à l'intérieur : la persuasion et la contrainte et, s'agissant de cette dernière, la propagande et l'incitation.

4.2.2 / 2.1 La propagande.

"La victoire ne revient

pas à celui qui a la plus grosse bombe, mais à celui qui sait raconter la plus belle histoire."

Il importe de distinguer la victoire de court terme et la victoire de long terme. Non seulement le rapport de force est parfois évolutif, mais, même lorsque la force matérielle est durablement d'un côté, une victoire purement militaire peut être remise en cause par d'autres facteurs de long terme : l'économie, la démographie ou la culture. La propagande, indispensable avant et pendant le conflit, l'est donc encore après la victoire, pour donner à celle-ci un caractère durable, même si l'efficacité de cette propagande sur le vaincu est aléatoire.

Analysée du point de vue des relations extérieures, la propagande est un mode d'action de base, qui peut porter sur la culture du pays émetteur, mais également sur son économie et sur son "modèle" sociopolitique ; il s'agit alors d'une propagande idéologique proche du prosélytisme religieux. Il peut être direct - financer des encarts publicitaires ou de la "publicité rédactionnelle", comme le pratiquent toujours certains Etats - ou entretenir des réseaux émetteurs de radio en ondes courtes, dans les années 1950-90, par exemple-, ou indirecte -financer des médias du pays cible mais qui diffusent l'idéologie du pays émetteur ou vantent ses mérites-.

4.2.2 / 2.2 La diplomatie d'influence.

Il s'agit d'une action plus discrète et plus subtile que la propagande. Ces méthodes, dites de "*soft power*", trouvent plus encore à s'employer pour conduire le faible à intérioriser sa faiblesse (en jouant sur le "réflexe de servilité" qui touche toujours une partie de la population du faible), et à adhérer aux objectifs du fort. Au surplus, l'une est liée à l'autre, puisque l'imprégnation culturelle est de nature à favoriser l'imprégnation politique.

Plus une société est complexe, tant au plan économique que

politique, plus les sujets sur lesquels peut porter l'influence, les forums sur lesquels elle peut s'exercer, ainsi que ses méthodes, sont diversifiés, imposant à l'Etat qui veut développer son influence de développer ses méthodes d'action. C'est ainsi, par exemple que, dans un monde dominé par l'innovation technique et les mouvements de fonds, les normes techniques, le choix des règles relatives aux marques et aux brevets, ou celui des normes comptables, sont des enjeux économiques forts.

4.2.2 / 2.3 L'incitation

4.2.2 / 2.3.1 A l'égard des gouvernants

L'incitation à l'égard des gouvernants peut prendre trois formes, dans l'ordre croissant d'intensité : les pressions (démarches diplomatiques ou personnelles pressantes), la corruption et le chantage. La première forme ne nécessite pas de développements. Extrêmement répandue pour de grands ou de petits sujets, elle est souvent suffisante dans la mesure où, le rapport de forces étant intériorisé par le faible, celui-ci comprend qu'il n'a pas d'intérêt à le remettre en cause. Les manœuvres employées à l'égard des dirigeants tchécoslovaques par l'URSS en 1948 et qui aboutirent à ce que l'on a appelé le "coup de Prague", sont un exemple de pressions personnelles sur un dirigeant politique dans le cadre d'un rapport de force.

La deuxième a été employée depuis très longtemps, par exemple par les Perses pour acheter des complicités parmi les cités grecques, puis par Philippe de Macédoine dans le même but, ou par Rome à l'égard des princes hellénistiques, plus tard (XVII^{ème}-XIX^{ème} siècles) massivement par les puissances européennes à l'égard des roitelets africains ou autres, sous forme de dons d'armes, d'alcool, de coupons de tissus, etc., pour obtenir des facilitations d'installations (mouillage ou droit d'aiguade pour les navires, comptoirs commerciaux, etc.). La corruption peut n'être qu'indirecte, lorsque le fort ne corrompt pas le gouvernement du faible, mais soutient chez le faible un gouvernement corrompu.

Le chantage peut être politique ou économique (le chantage personnel est plus lié à la politique intérieure d'un pays. S'il est utilisé par une puissance étrangère, ce sera donc plutôt par l'intermédiaire d'un média ou d'un parti du pays cible.

Le chantage politique, qui suit souvent les pressions lorsque celles-ci n'ont pas suffi, consiste essentiellement dans la menace de recours à la force et à la guerre. Un exemple fameux de chantage est celui qu'a employé l'Allemagne en septembre 1938, pour obtenir la cession, par la Tchécoslovaquie, de territoires à forte proportion de citoyens germanophones (les "Sudètes"). Le chantage, en l'occurrence, s'est exercé à la fois contre le gouvernement tchèque et contre ceux de Grande-Bretagne et de France. Ceux-ci ne se sentant pas en mesure de faire accepter une guerre par leur opinion publique, ni de gagner celle-ci, cédèrent et la Tchécoslovaquie dut remettre à l'Allemagne les districts en cause.

Le chantage économique consiste, par exemple, à faire miroiter, en cas de consentement du faible, la création de richesse ou d'emplois (implantation d'usines, exploitation de gisements miniers, signature de contrats, etc.), ou, au contraire, à brandir la menace de priver l'autre Etat de ces avantages (rompre les contrats, faire affaire avec un autre Etat) ou d'instaurer des droits de douane dissuasifs sur des produits du pays faible (menace souvent utilisée par les Etats-Unis à l'égard de la France à propos du triptyque vins-fromages-parfums) ou, à l'inverse, d'interrompre l'exportation de tel ou tel matière première dont le faible a besoin.

4.2.2 / 2.3.2 L'incitation à l'égard des gouvernés.

L'incitation à l'égard des gouvernés, qui se combine avec la propagande, est un moyen indirect de contrainte à l'égard des gouvernants. A l'époque moderne, où les gouvernés disposent de nombreux moyens d'information, il est nécessaire, pour une puissance qui veut agir sur une autre, d'agir sur l'opinion publique de celle-ci et pas seulement sur ses dirigeants. Cette action peut être de court ou de long terme.

- L'action de court terme consiste, pour les services secrets du fort, à actionner divers réseaux, associatifs, médiatiques, politiques, pour pousser la population à descendre dans la rue massivement, en espérant que ces manifestations de masse dégénèrent et/ou que le gouvernement du pays cible soit poussé à la faute dans le cadre du cycle provocation-répression. elle peut aller jusqu'à la fourniture de matériel et de formation théorique sur la tactique de la manifestation et du combat de rue, sur l'élaboration de slogan, la fabrication de cocktails molotov, etc. C'est évidemment un moyen de déstabilisation d'un pays tiers, moyen qui peut être puissant et efficace. A côté de l'action de guerre menée contre l'Irak et l'Afghanistan, les Etats-Unis ont beaucoup employé cet instrument depuis les années 2000, en Ukraine ("révolution orange"), en Géorgie (révolution des roses), en Egypte ou en Syrie. Les représentants locaux d'entreprises américaines gérant des "réseaux sociaux" comme Twitter ont été particulièrement utiles pour actionner ces réseaux et les mettre au service de la politique étrangère de leur pays. On peut penser que ce type d'action n'est pas étranger au mouvement de "mai 1968", en France, pour pousser le général de Gaulle vers la sortie, ce qui a réussi.

- L'action de long terme consiste dans un travail continu d'acculturation, de diffusion des modes de vie, de consommation et donc de pensée du fort, comme celui exercé depuis les années 1940 par les Etats-Unis, que ce soit à l'égard des pays "occidentaux", où cette action s'exerce par tous les canaux permis par la liberté d'expression ou à l'égard des pays du bloc soviétique, quand il existait, via *"La voix de l'Amérique"* ou *"Radio Free Europe"*.

4.2.2 / 3 Contraindre

On distinguera ici l'exercice de la contrainte en temps de paix et la guerre.

4.2.2 / 3.1 La contrainte en temps de paix : "Surveiller et punir".

En temps de paix, le fort utilise à l'égard du faible les mêmes techniques que celles qu'emploient les gouvernants, au plan interne,

à l'égard des gouvernés.

4.2.2 / 3.1.1 Surveiller

a) Le renseignement.

Il est très important, pour tout Etat, de disposer d'un service de renseignement efficace. Cette importance est proportionnelle au rôle qu'entend jouer le pays sur la scène internationale ou, au moins, régionale. Un micro-Etat à vocation de paradis fiscal ou touristique peut évidemment s'en passer. Le service de renseignement a un rôle offensif, qui consiste à collecter des informations secrètes ou confidentielles sur le pays cible. Dans la pratique, dans la masse des données que traitent les services de renseignement, la majorité sont des informations "ouvertes", c'est-à-dire accessibles au public (ou à un public plus ou moins large), mais complétées par des informations non-ouvertes. Ces services ont aussi un rôle défensif tendant à dépister les activités des services de renseignement des autres Etats, qu'ils soient ennemis ou "amis". Leurs domaines d'action usuels sont militaires, politiques, scientifiques ou économiques.

Dans le domaine politique, le renseignement vise à la fois les gouvernés et les gouvernants du pays que l'on surveille .

- Les gouvernés : il s'agit principalement de surveiller le moral du peuple notamment pour savoir si, en cas de conflit, l'opinion publique soutiendrait ses dirigeants.

- les gouvernants. Il s'agit d'une part de connaître leurs motivations et leur projets, bref, de "lire dans leur jeu" à leur insu et d'autre part, de chercher des secrets (maîtresse, compte en Suisse, pédophilie, etc.) qui permettraient de les "tenir".

Les sciences et techniques et l'économie comptent ainsi parmi les principaux domaines sur lesquels porte l'effort de renseignement. Il vise quatre objectifs :

- surveiller l'état d'avancement de l'économie du pays cible ;
- fournir aux entreprises du pays qui surveille des

renseignements sur la santé financière d'entreprises du pays cible afin de leur permettre de se positionner sur des opérations possibles de prise de contrôle ;

- fournir des informations techniques susceptibles de faciliter la réalisation de projets dans des domaines de pointe ;

- Enfin, bien entendu, activer des contre-mesures pour lutter contre les mêmes actions en provenance des autres puissances.

b) Les moyens de surveillance.

- Les moyens traditionnels reposent sur le réseau diplomatique et sur l'espionnage.

Les réseaux diplomatiques les plus étendus sont, à l'époque contemporaine, ceux des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni. Les ambassades et notamment les services des attachés militaires, des attachés de police et des attachés commerciaux, constituent des couvertures d'activités de renseignement. En dehors des ambassades, les chefs d'escales des compagnies aériennes, les représentants d'entreprises, notamment d'entreprises publiques, jouent souvent ce rôle. A côté de l'espionnage au sens traditionnel, l'évolution des techniques a permis ou nécessité le développement de moyens de surveillance à distance, par des satellites dédiés (satellites espions) et par des réseaux tels que le réseau "Echelon", des pays anglo-saxons⁵⁹ et le système américain PRISM⁶⁰.

⁵⁹ Le réseau Echelon partagé par les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, est constitué de satellites espions et d'antennes situées en Allemagne, en Chine, en Corée du Sud, au Danemark, au Japon, en Norvège ou en Turquie, qui espionnent les communications dans le mode entier, qu'il s'agisse des communications- par signaux radio haute fréquence (HF), des câbles sous-marin, des micro-ondes, des satellites (Intelsat, Inmarsat, des réseaux numériques et des fibres Optiques ou de l'Internet. D'autres pays, dont la France, se sont dotés, avec moins de moyens, de systèmes ayant les mêmes finalités.

⁶⁰ Le système PRISM a été mis en place par l'administration américaine en 2007 pour intercepter les communications d'internautes étrangers, se situant

Le renseignement militaire est le plus ancien, car l'avantage que peut retirer le commandant d'une armée en campagne de la possibilité de lire dans le jeu de l'adversaire tombe sous le sens. Le renseignement militaire fait généralement l'objet d'un organisme spécifique au sein de l'armée⁶¹. Dès lors, le renseignement non militaire est généralement confié à un autre organisme, qui peut d'ailleurs également s'occuper de renseignement militaire de façon complémentaire ou concurrente du service de renseignement militaire.

En France, la conception de l'honneur et de l'art militaire qui a longtemps prévalu au sein de l'armée l'a conduite à professer le plus souverain dégoût à l'égard de l'espionnage, au lieu d'y voir un instrument important et à part entière de l'action politique en général et militaire en particulier et donc à se priver de cet instrument. Même si cette attitude est révolue depuis la Première guerre mondiale, l'aptitude des peuples à l'action sous couvert est inégale. Le peuple français extraverti, xénophile et adorant la parole, est probablement le moins fait au monde pour travailler dans le secret et le silence. Chaque année apporte son lot de ratages des commandos spéciaux. D'autres pays, au contraire, aiment tellement l'action sous couvert qu'ils multiplient, comme les Etats-Unis, les agences en la matière, au risque de créer les conditions d'une guerre des services.

- Les relais dans la société civile : Les techniques modernes de communication, *blackberry* dans les années 2000, *smartphones* dans les années 2010 (car la technique évolue vite en la matière), sont tellement d'attrait pour les décideurs du monde politique ou des

hors des Etats-Unis, sur neuf grands réseaux sociaux comme Facebook

⁶¹ Non seulement les forces armées dans leur ensemble peuvent avoir un service de renseignement, mais également chaque grande unité organique. En France, c'est traditionnellement le rôle du Deuxième bureau de chacune de ces grandes unités. Au fil du temps, de nombreux organismes se sont créés, plus ou moins bien coordonnés.

affaires, qu'ils prennent des risques en matière de sécurité et de confidentialité. Par ailleurs, le recours croissant à l'externalisation de nombreuses tâches par les entreprises et par les administrations, fait la prospérité de cabinets de consultant, d'audit, ou d'expertise divers, qui ont ainsi accès aux secrets les mieux gardés de ces organismes. Qu'il s'agisse des fabricants de systèmes de télécommunication civils ou des cabinets de consultants, ces prestataires ne sont pas nécessairement sans liens avec le gouvernement de leur pays d'origine.

Comme pour les moyens de surveillance des gouvernés par la puissance publique, la limite est moins dans les moyens techniques que dans la capacité à traiter la masse d'information recueillie, à la hiérarchiser et à en tirer les bonnes conclusions.

4.2.2 / 3.1.2 Punir

En temps de paix, le fort n'a pas besoin d'user en permanence de sa force sur le faible, car ce dernier a intériorisé le rapport de force et règle généralement son comportement en conséquence. Lorsque l'usage de la force est nécessaire, il peut prendre plusieurs formes.

Les opérations de vive force en temps de paix peuvent prendre les formes suivantes :

- les opérations de commando ponctuelles, les coups d'Etats, comme ceux que les Etats-Unis ont tentés (affaires de la Baie des Cochons à Cuba en 1962), réalisés (à Saint-Domingue en 1965) ou appuyés (renversement du président Allende au Chili 1973), ou comme ceux conduits par la France dans certains pays d'Afrique (Centrafrique, Comores) les bombardements de sites censés travailler au développement de l'industrie nucléaire de l'adversaire, comme ceux effectués par Israël contre l'Irak dans les années 1980 et contre l'Iran dans les années 2000.

- les assassinats.

L'assassinat politique est de tous les temps. Il n'est pas l'apanage de groupuscules d'opposition, ni des dictatures. Il a été

utilisée, par exemple, par la Syrie (assassinat de l'homme politique libanais Rafik Hariri en 2005) et par Israël (assassinat d'Ahmed Jabari, leader du mouvement palestinien "Hamas" en novembre 2012). Le président de la République de Cuba, Castro, a, semble-t-il, fait l'objet de plusieurs tentatives d'assassinat de la part des services américains et des opposants réfugiés aux Etats-Unis. L'action de ces services a été également évoquée dans la mort du président du Venezuela, Hugo Chavez.

- de façon moins violente, les intrusions et attaques virales à l'égard des systèmes informatiques de l'adversaire, conçues comme des avertissements, constituent des formes modernes de démonstrations de force.

4.2.2 / 3.2 La contrainte en temps de guerre

Dans la guerre, le plus grand bienfait est d'en finir vite. On doit diriger son attaque contre tous les moyens de secours que possède l'Etat ennemi, contre ses finances, ses chemins de fer, ses approvisionnements, même contre son prestige et son honneur.
(H. de Moltke)

Selon les civilisations, la guerre est un mode normal et fréquent de règlement des conflits ou un moyen ultime (*ultima ratio regum*⁶²), ou, enfin, un fléau à mettre hors la loi, comme l'Eglise catholique chercha à le faire dès le moyen-âge⁶³. Au XX^{ème} siècle, l'apparition de moyens de destructions gigantesque a tendu à restreindre le champ du recours à la guerre. On a tendance depuis le dernier quart du XX^{ème} siècle, à considérer que la ligne de démarcation entre paix et guerre s'estompe et à parler plutôt de

⁶² « L'ultime argument des rois », selon la devise gravée sur les canons de l'armée française sous Louis XIV.

⁶³ Cette mise de la guerre hors la loi a inspiré la déclaration franco-américaine dite « Pacte Briand-Kellog » de 1928 et, par-delà, toutes les constructions supranationales depuis lors.

conflits de basse ou de haute intensité. Dans le cadre de cette étude qui se veut diachronique, cette distinction est néanmoins pertinente.

4.2.2 / 3.2.1 Les modalités des actions de guerre.

Le choix des armes, déjà évoqué, se pose de façon plus précise et plus technique en cas de guerre :

- entre la mise en œuvre de moyens de terre, de mer et de l'air ou seulement ces derniers (bombardement par missiles, avions et, bientôt, par drones) ;

- entre armement "conventionnel" et armement nucléaire⁶⁴ ;

- entre une guerre économique fondée sur le blocus et embargo. L'embargo est l'interdiction faite par le gouvernement d'un pays aux commerçants et industriels de ce pays, voire, s'il en a les moyens, de tous les pays, d'exporter ou d'importer des marchandises d'un pays ou vers celui-ci. Le blocus consiste à empêcher un Etat d'importer ou d'exporter, notamment en bloquant ses ports par des moyens navals militaires. Le blocus et l'embargo peuvent être généraux ou sélectifs (limités à certaines marchandises). Ces armes peuvent être utilisées en temps de guerre, mais aussi en temps de paix, comme un instrument d'une sorte de guerre froide.

- Entre l'action frontale et la déstabilisation des arrières de l'ennemi, au moyen de ce qu'on a appelé à une certaine époque la

⁶⁴ Les armes nucléaires représentent un saut technique et stratégique déterminant dans l'histoire de la guerre et des relations internationales. La détention de ces armes est donc très discriminantes. Certains des Etats qui étaient détenteurs de ces armes dans les années 1960 (Etats-Unis, Russie, Chine, France et Royaume-Uni) ont promu l'idée que leur détention par un trop grand nombre de pays constituerait un danger pour la paix du monde. C'est l'origine du traité de non prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968, qui a été signé par tous les autres Etats à l'exception de l'Inde, du Pakistan, d'Israël et de la Corée du Nord, qui ont au contraire fait le choix de s'en doter. La politique de dissuasion repose sur la théorie inverse, selon laquelle la diffusion de l'arme nucléaire est un facteur de paix peut se soutenir, dans la mesure où les risques de représailles qu'encourt celui qui attaque un Etat, même plus faible, doté de cette arme, est de nature à lui faire renoncer à l'attaque "de vives forces".

« cinquième colonne » : en cas de guerre, il s'agit d'agents infiltrés, destinés à agir sur les arrières de l'ennemi en se faisant passer pour des nationaux et, sous ce couvert, à propager de fausses nouvelles et, de façon générale, contribuer à la désorganisation de l'ennemi. La forme extrême de cette action consiste dans ce qui a été théorisé sous le nom de technique du chaos contrôlé, consistant à entretenir dans une région donnée des conflits de basse ou moyenne intensité pour empêcher que les pays de la région deviennent une force militaire ou économique gênante pour le fort. C'est la technique employée par les Etats-Unis et Israël au Proche-Orient depuis les années 1980.

- Entre l'action directe ou l'action par tiers interposé (Etat vassal), comme le fit l'URSS dans les années 1960-1970 par exemple (Vietnam, Angola, Ethiopie, etc.).

- Le recours aux armes prosrites par les conventions internationales ou réprouvées par la morale : les gaz toxiques, les armes bactériologiques. Ces armes sont apparues sous un format industriel au début de la Première guerre mondiale, en 1915, à Ypres, avec le gaz toxique. Par la suite, le développement technique a considérablement élargi le champ des possibles, mais l'utilisation ne s'est pas accru dans la même mesure (pas de gaz toxiques pendant la Seconde guerre mondiale, mais le napalm), même si tout pays qui a des ambitions sur la scène internationale se doit de posséder de tels armes dans son arsenal. Depuis lors, ces armes ont donné lieu à une parade, qui consiste à accuser l'adversaire devant l'opinion publique internationale d'utiliser ou d'avoir l'intention d'utiliser ces armes.

Par hypothèse, le fort dispose d'instruments qui lui sont propres (dans le monde contemporain, par exemple, l'arme nucléaire ou les porte-avions) mais également, s'il le décide, des moyens du faible au fort, notamment de l'action sous couvert (commandos, attentats, action sur l'opinion publique, etc.). Les deux types d'actions peuvent fusionner dans certaines circonstances. Il en est ainsi du terrorisme, c'est-à-dire de l'action consistant à terroriser une population par le recours à des attaques aveugles, ne visant pas

spécifiquement des cibles militaires, contrairement aux conventions de La Haye, ni même telle ou telle personne. L'action terroriste est utilisée par le faible, mais elle peut l'être aussi par le fort. Relèvent de ce type d'action de terreur les bombardements massifs de villes, par l'artillerie ou l'aviation.

4.2.2 / 3.2.2 Le choix du moment.

Qu'est-ce qui fait qu'un Etat décide d'assumer les aléas d'une campagne militaire, de passer à l'acte ? Compte tenu du grand nombre de guerres entre Etats qui ont eu lieu depuis plusieurs siècles, le passage de l'action diplomatique à l'action militaire comporte d'innombrables illustrations et des cas de figure multiples. Nous les regroupons ici en quatre types principaux.

- L'agresseur se sent assez fort. Il veut "régler son compte" au faible (cas par exemple de la France contre la Hollande en 1672 et de la plupart des guerres du Premier empire, cas de l'Autriche-Hongrie contre la Serbie en 1914 ou des Etats-Unis contre l'Irak en 1991 et 2003. Parfois, il a conscience de ce que le temps travail contre lui et il brusque les choses.

Les négociations n'ont pas abouti, ou l'agressé a multiplié chicanes et les finasseries, portant à son comble l'exaspération de l'agresseur (c'est ce qui a souvent motivé les campagnes militaires coloniales, par exemple en Inde ou en Indochine)

Les dirigeants de l'Etat agresseur ont besoin d'une victoire militaire pour réchauffer l'enthousiasme de leur opinion publique.

Les dirigeants de l'Etat agresseur agissent sous le coup de la passion, par exemple parce que leur honneur ou celui de la nation est en jeu : cas de la France contre l'Allemagne en 1870, ou des Etats-Unis contre l'Afghanistan après les attentats de 2001.

Le fort, bien qu'en mesure d'imposer sa volonté *de plano*, a souvent tendance à chercher à endosser le rôle d'agressé. C'est particulièrement vrai à l'époque moderne, où les gouvernements pensent plus facile de faire accepter par l'opinion publique une guerre menée pour répliquer et se défendre face à une agression plutôt que d'apparaître comme le gros qui martyrise le petit, comme

l'agresseur par qui les malheurs de la guerre arrivent. Cette tendance s'explique facilement par trois facteurs :

- la mentalité chrétienne, qui valorise le statut de victime ;
- la puissance sans précédent des armements modernes qui fait que les populations sont particulièrement exposées en cas de guerre et qu'il faut s'assurer de leur adhésion au conflit
- la dépendance beaucoup plus forte que dans les siècles précédents des gouvernés à l'égard de l'opinion publique.

C'est ce que tentèrent, par exemple, le gouvernement allemand en 1914 face à la Russie⁶⁵ et à la France⁶⁶ et en 1939 face à la Pologne, ou encore le gouvernement américain face au Japon en 1941⁶⁷ et à l'Irak en 2003⁶⁸.

4.2.2 / 3.2.3 Après la victoire, que faire du vaincu ?

Le vainqueur peut imposer trois types de mesures au vaincu.

- Le taxer. C'est la très ancienne pratique du tribut, dénommé à l'époque moderne "indemnité de guerre" ou "réparations", par lequel le vainqueur se dédommage des dépenses qu'il a exposées dans le conflit. Le tribut peut être exigé en numéraire ou en nature et, dans ce second cas, soit en emmenant en esclavage une partie de la population vaincue (pratique condamnée à l'époque contemporaine), soit en lui imposant de livrer du matériel (locomotives, camions, etc.) ou des biens immatériels (c'est ainsi que les vainqueurs de 1918 ont bénéficié, à titre de réparations de

⁶⁵ En décrétant unilatéralement que la mobilisation générale de l'armée russe constituait en soi une agression justifiant son entrée en guerre.

⁶⁶ En inventant de prétendues attaques frontalières de la part de l'armée française, alors que celle-ci s'était retirée à 3 kilomètres de la frontière, sur ordre du gouvernement qui prévoyait une telle manoeuvre.

⁶⁷ Le gouvernement des Etats-Unis a adopté en 1940, face au Japon, une attitude tellement inflexible qu'il savait qu'elle ne pouvait que conduire le gouvernement japonais à prendre l'initiative des hostilités. Il est vrai que, pour des raisons de politique intérieure, le président des Etats-Unis, Roosevelt, qui avait promis le maintien de la paix lors de sa campagne électorale de 1940 et ne pouvait pas se déjuger trop ouvertement en prenant l'initiative de la guerre.

⁶⁸ Avec l'épisode des "armes de destruction massive".

l'Allemagne, de brevets d'invention ou de parts de capital d'entreprises), soit en imposant au vaincu des clauses commerciales tellement désavantageuses qu'elles constituent une sorte de tribu permanent. C'est l'exemple du système "pétrole contre nourriture" que les Etats-Unis ont imposé à l'Irak entre 1991 et 2003.

- lui imposer des clauses léonines autres que financières, commerciales ou territoriales. Il s'agira par exemple de clauses d'ordre politique, comme celles imposées par les Etats-Unis à l'Allemagne et au Japon après 1945, touchant leur organisation politique et administrative et visant à éviter le retour, dans ces pays, de régimes autoritaires et militaristes.

- l'annexer. L'annexion a été un des modes les plus utilisés pour la constitution des Etats actuels, mais ce mode est quasiment tombé en désuétude et condamné du fait de la prévalence dans le système de valeur en vigueur, du principe d'auto-détermination. La tendance est donc plutôt à la partition, ou à l'union librement consentie, à dominante douanière et économique. Une version particulière de l'annexion est constituée par la colonisation, qui présente deux caractéristiques : l'absence de continuité territoriale entre le fort et le faible et le caractère possiblement non nécessairement définitif de l'opération. Quoi qu'il en soit, cette forme d'annexion est actuellement condamnée a fortiori.

Deux versions atténuées de l'absorption :

- l'annexion d'une partie du territoire du vaincu
- le protectorat, qui a été pratiquée par la Grande-Bretagne dans une partie de l'Inde et par la France en Tunisie, en Indochine ou au Maroc.

4.3 Les relations internationales du point de vue du faible

*C'est celui qui se défend
qui fait la guerre.
(C. von Clausewitz)*

4.3.1 - Faut-il se défendre ?

La question renvoie à des réflexions sur lesquelles nous reviendrons aux chapitres 5 à 7. La volonté de se défendre est un élément constitutif de la définition d'un groupe humain doté d'une identité commune. Un peuple est un groupe humain qui a la volonté de se défendre collectivement contre les agressions extérieures. Bien sûr, la lutte peut parfois être inégale. Le faible doit se battre avec les moyens du faible, ce combat peut se dérouler aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre et, dans ce dernier cas, aussi bien quand le territoire du faible est libre, en tout ou partie, qu'une fois qu'il est entièrement occupé par l'ennemi. Ce sont seulement les modalités du combat qui changent.

4.3.2. La stratégie du faible au fort.

4.3.2 / 1 Les moyens d'action du faible

4.3.2 / 1.1 Cesser d'être faible

Pour cesser d'être faible ou, du moins, pour assurer sa sécurité malgré cette faiblesse, l'Etat faible peut essayer de recourir à l'une des six méthodes suivantes :

- Se rendre fort sur un théâtre limité.

C'est d'abord une stratégie de guerre classique, qui conduit le faible, par exemple, à regrouper ses forces et à se rendre très mobile, pour attaquer successivement plusieurs forces adverses. Cette tactique a été illustrée brillamment par Napoléon I^{er}, lors de la campagne de France de 1814 (Champaubert, Montmirail...), mais elle est difficile à tenir dans la durée. Elle est plus facile à conduire sous forme de raids, ou d'escarmouches et a été illustrée, sous cette forme, dans un passé lointain par les Vikings, qui n'étaient que des poignées d'hommes, et qui tenaient en échec l'empire carolingien, ou par les Sarazins, à la même époque et un peu plus tard. Les uns comme les autres étaient, globalement, plus faibles que les pays dans lesquels ils effectuaient leurs raids, mais en intervenant sur un territoire limité et pendant une période de temps également limitée, ils s'assuraient une supériorité locale et temporaire. C'est aussi une composante de toute guérilla.

- Faire monter le prix de la victoire pour le fort. C'est évidemment le but de tout effort d'armement d'un faible qui sait

qu'en cas de conflit, il ne peut avoir le dessus mais qui espère qu'en augmentant les pertes qu'aurait à subir le fort pour vaincre, il multiplie les situations où celui-ci renoncera à l'agression. C'est aussi le raisonnement qui sous-tend la politique de dissuasion nucléaire adoptée par différents pays qui ne sont ni les Etats-Unis, ni la Russie.

- conclure des alliances. C'est la solution qu'utilisa, par exemple, la France, avec la Russie puis avec la Grande-Bretagne, après la défaite de 1871, alors que l'Allemagne creusait l'écart démographique et qu'une victoire de la France seule sur elle en cas de conflit était définitivement hors de portée. Une alliance particulièrement utile est celle qui permet de prendre à revers l'adversaire potentiel. C'est ce que tenta de faire la France au XVI^{ème} siècle avec l'alliance ottomane, contre les Habsbourg et à la fin du XIX^{ème}, avec, là encore, l'alliance russe, contre l'empire allemand.

La problématique de l'alliance est analogie à celle qui se pose aux peuples au plan intérieur que nous verrons au chapitre suivant : c'est celle du choix entre sécurité et liberté. En effet, l'alliance, pour le faible, revient à contracter une assurance, mais, en contrepartie, elle comporte des inconvénients ou des servitudes, avec en particulier le risque de se voir entraîné dans un conflit que l'on ne souhaitait pas ou en tous cas, qui ne correspondent pas nécessairement aux intérêts géopolitiques du faible (cas de la participation de la France à diverses interventions militaires de l'OTAN en ex-Yougoslavie ou au Moyen-orient), au contraire, d'être réduit à l'impuissance parce que l'allié ne veut pas marcher (cas de figure qu'a rencontré la France avec la Grande-Bretagne en 1936⁶⁹).

Sur le plus long terme :

⁶⁹ L'Allemagne ayant remilitarisé la rive gauche du Rhin en violation du traité de Versailles, c'était un casus belli et, historiquement la dernière chance pour les alliés de vaincre l'Allemagne qui n'était lancée que depuis l'année précédente dans une politique de réarmement. La Grande-Bretagne était à l'époque dirigée par les partisans de "l'appeasement" à l'égard de Hitler et s'opposa à une riposte militaire.

- développer sa natalité, ce qu'on a appelé au Québec la « revanche des berceaux », en faisant référence à la situation très minorée des Canadiens francophones après la défaite de 1760 et à l'importance que les Québécois avaient réussi à conquérir au sein de la fédération canadienne grâce au poids démographique qu'ils avaient acquis. Le tiers monde, globalement, grâce aux progrès de la médecine occidentale, a pu, lui aussi, avoir sa revanche des berceaux et un pays, même pauvre, ne peut être traité comme quantité négligeable lorsqu'il aligne plus de 100 ou 150 millions d'habitants comme l'Indonésie, le Pakistan ou le Nigéria.

- organiser la revanche économique, comme le Japon et l'Allemagne d'après 1945 et comme la Chine du XXI^{ème} siècle. Ces pays ont compris que plutôt que d'essayer d'imposer leur hégémonie par la conquête ou d'imposer leur idéologie politique, la puissance économique leur donnerait un poids certain dans le concert des nations.

- disposer du contrôle d'une quantité importante d'une matière première. C'est le cas de l'Arabie Séoudite et des "émirats arabes", que même les Etats-Unis sont obligés de ménager, en dépit du caractère foncièrement anti-occidental de leur soutien financier à l'expansion mondiale de l'Islam.

4.3.2 / 1.2 A défaut de pouvoir devenir fort, deux voies s'offrent au faible : celle de la collaboration et celle de la résistance.

4.3.2 / 1.2.1 la collaboration.

a) Avant l'invasion : la collaboration entre le fort et le faible peut être aussi un moyen, pour l'Etat faible qui "fait le gros dos", d'attendre des jours meilleurs, ces derniers pouvant consister dans la décadence ou la chute de l'Etat fort, qui finit souvent par arriver. Encore faut-il que l'Etat faible ait réussi à préserver son identité pendant tout ce temps. Au pire, elle consiste dans l'acceptation par le faible d'un statut d'Etat vassal ou client, ou de protectorat. Ce statut peut être *de facto* ou *de jure*. Il peut être l'antichambre de l'annexion, comme ce fut le cas pour divers Etats, -les royaumes hellénistiques, par exemple vis-à-vis de l'empire romain.

b) Après l'invasion, on peut distinguer deux situations : celle où le vainqueur entend simplement occuper temporairement le territoire du vaincu et lui dicter ses conditions territoriales, idéologiques ou religieuses et celle où le vainqueur entend annexer le territoire du vaincu.

La première situation (l'occupation temporaire) se subdivise elle-même en deux variantes, selon que l'armée d'occupation traite avec le gouvernement en place ou institue un gouvernement à sa dévotion.

- La première variante est celle qu'a connue, par exemple, la France en 1814-1818 de la part des armées alliées, et en 1871-1873 de la part de l'armée allemande, et plusieurs Etats d'Europe⁷⁰ en 1940-1944 de la part de l'armée allemande également. C'est évidemment le plus favorable au faible, qui doit, certes, en passer par les exigences du fort (cessions territoriales, paiement d'un tribut, etc.), mais qui préserve l'essentiel pour l'avenir, c'est-à-dire sa souveraineté et son identité) ;
- La seconde variante, celle du « gouvernement fantoche », a été utilisée par la France dans les années 1797-1814, avec les "républiques sœurs" (républiques cisalpine, parthénopéenne, batave, etc., puis les royaumes attribués par Napoléon à ses frères ou à ses proches, Louis en Hollande, Joseph en Espagne, Murat à Naples, etc.). Il le fut

⁷⁰ Dix Etats ont alors été occupés par l'armée allemande, par ordre chronologique : la Tchécoslovaquie, la Pologne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la France, la Yougoslavie et la Grèce.

aussi par l'URSS à l'égard des pays tombés dans sa sphère d'influence à Yalta⁷¹, et où elle implanta des gouvernements communistes qu'elle soutint ensuite par la force (RDA, 1953, Budapest, 1956, Prague, 1968). Il est illustré par l'Irak entre 2003 et 2012 et l'Afghanistan, durant les invasions russe et américaine.

La seconde situation, où l'Etat faible disparaît en tant qu'Etat, relève, le cas échéant, de la problématique des sous-ensembles nationaux (cf. chap. 1^{er}).

La collaboration est souvent la seule solution pour les peuples asservis quand la servitude s'annonce longue et les soutiens extérieurs de peu de secours (cas des peuples de l'ancien empire ottoman, ou des Polonais entre le dernier partage de leur pays en 1795 et sa résurrection en 1919, etc.)

4.3.2 / 1.2.1 La résistance

Avant l'invasion

a) La résistance armée

Le faible ne doit jamais exclure a priori cette résistance, ni partir battu. D'abord parce qu'elle peut parfois révéler un rapport de forces un peu différent de ce que les apparences laissaient supposer. C'est par exemple le cas de la Grèce face aux Perses au V^{ème} siècle avant JC. En effet, la puissance du fort peut avoir été surestimée, y compris par lui, et celle du faible sous-estimée. Confronté à un événement imprévu ou à un environnement inhabituel, le fort peut, par ailleurs, que ce soit pour cette raison ou pour une autre, commettre des erreurs, comme l'armée française en 1672, lorsqu'elle envahit la Hollande et perdit du temps à faire le siège en règle de

⁷¹ Conférence tenue du 4 au 11 février 1945 à Yalta (Crimée), au cours de laquelle les Etats-Unis et l'URSS répartirent les Etats d'Europe entre leurs sphères d'influence respectives.

toutes les villes, au lieu de foncer sur Amsterdam, ce qui laissa aux Hollandais le temps d'ouvrir leurs écluses et de bloquer la progression de l'armée royale. Ensuite, la force, voire l'acharnement, déployés par le fort contre le faible, a souvent tendance à indisposer l'"opinion publique internationale" contre le premier et à susciter un mouvement de sympathie au profit du faible.

- La résistance terrestre

Outre la bataille frontale classique, qui lui est a priori défavorable, le faible peut recourir à des modes de combat spécialement adaptés à son statut :

Le harcèlement, qui est la version défensive de la technique du raid précitée.

La "terre brûlée", qui consiste à se replier en détruisant les ressources, notamment alimentaires, dont peut avoir besoin l'envahisseur dans sa progression. Cette tactique suppose évidemment un territoire suffisamment vaste. Elle est bien adaptée au théâtre d'opération russe, par exemple, où elle se combine avec l'action du "général hiver". C'est la raison pour laquelle ces deux techniques ont été utilisées par la Russie contre l'armée française lors de la campagne de 1812 et contre l'Allemagne en 1941. L'ouverture des écluses, précitée, a constitué l'équivalent, pour la Hollande, de la tactique de la terre brûlée.

- La stratégie du faible au fort sur mer

La stratégie du faible au fort sur mer est assez différente, y compris dans ses effets sur l'opinion publique. Elle consiste essentiellement dans la pratique de la guerre de course, c'est-à-dire dans l'attaque par de petits navires armés et rapides, des navires de commerce de l'adversaire. Elle a été pratiquée massivement pendant un siècle par la France, lorsqu'après la défaite navale de la Hougue (1690), la marine royale n'a plus été en mesure de rivaliser en bataille rangée avec la marine britannique. Après un relatif effacement tout au long du XIX^{ème} siècle, elle a connu une nouvelle forme

intensive au XX^{ème} siècle, avec l'apparition des sous-marins. En particulier, la marine allemande, surclassée en surface par les marines anglo-saxonnes, y a recouru "à outrance" lors des deux guerres mondiales. Son danger est d'indisposer l'opinion publique des neutres, car c'est une tactique peu discrétionnaire, où l'agresseur risque de détruire des navires des pays neutres et de tuer des ressortissants de ces pays⁷².

b) L'action économique

Le principal moyen d'action du faible dans le domaine économique est le boycott des produits du fort. C'est ce qui a été tenté par la France à l'égard de l'Angleterre entre 1806 et 1814 et qui est connu sous le nom tout à fait impropre de "blocus continental"⁷³. A une échelle plus modeste, le mot d'ordre de boycott des tissus anglais, lancé par Gandhi en 1919 obéit à la même logique.

c) l'action psychologique et culturelle.

Tant qu'il garde sa liberté de manœuvre, le faible dispose, dans la mesure de ses moyens, de tous les instruments d'un Etat souverains et donc, à la résistance armée, s'ajoutent les moyens de propagande destinés à ameuter l'opinion publique internationale en sa faveur. C'est à quoi s'emploie, par exemple, l'Etat palestinien, face à Israël. L'un des objectifs possibles de cette action est de susciter la "discorde chez l'ennemi", en finançant en sous-main un parti d'opposition ou un rival au chef.

La résistance dans le pays envahi.

Le vaincu ne cherche pas forcément à résister : ainsi, ni l'Allemagne ni le Japon n'ont été le théâtre d'actions de guérilla

⁷² C'est ce qui s'est passé en 1915, lorsque le torpillage du navire britannique (belligérant) Lusitania a entraîné la mort de passagers américains (neutres).

⁷³ Il s'agissait de boycotter, en France et dans les pays alliés ou vassaux de la France, les produits anglais, dans l'espoir de faire plier économiquement l'Angleterre. Cet espoir fut déçu, faute de coopération de la part des Etats alliés et faute de douaniers en nombre suffisant pour lutter contre la contrebande.

contre l'occupant américain après 1945. Le faible qui désire poursuivre le combat dispose encore de quelques armes, en attendant des jours meilleurs, qui sont analogues à celles dont dispose un sous-groupe national dans sa lutte contre l'Etat central (cf. chap. 1^{er}) : la guérilla, la résistance passive ou la non violence, l'action psychologique et culturelle

a) La guérilla

La guérilla, que les militaires appelaient jusqu'au début du XX^{ème} siècle la "*petite guerre*", a été et est pratiquée dans de nombreuses circonstances depuis des siècles, mais le développement et la diffusion des armes à feu et des explosifs a facilité ce type de combat, en donnant à l'action individuelle un maximum d'effet de destruction. Tant que l'Etat faible n'a pas capitulé, l'action de guérilla peut être menée par son armée régulière (éventuellement par des corps francs ou commandos spécialisés). C'est le harcèlement dont nous avons parlé. Une fois la défaite consommée, la guérilla peut être poursuivie soit par des éléments de l'armée vaincue, coordonnés ou non par une organisation centrale de résistance, soit par des francs-tireurs soulevés plus ou moins spontanément, soit enfin par des formations politisées composées de partisans du régime vaincu ou au contraire de l'opposition. On parlera aussi de "*guerre de partisans*"⁷⁴. Cette guérilla nécessite cependant quelques conditions pour avoir des chances de succès.

Outre l'existence d'une motivation, qui est une condition commune à toutes les actions de résistance, la guérilla nécessite, pour durer, la détention d'armes et un territoire dont la configuration se prête à l'action clandestine.

- Les armes peuvent provenir de stocks issus de la guerre perdue ou de fournitures émanant d'une puissance étrangère ;

⁷⁴ Le mot partisan vient ici de parti, non pas au sens de parti politique, mais au sens de petite troupe de soldats destinés à faire des "coups de main". On parlera d'un parti de cosaques ou d'un parti de hussards, etc.

- Le territoire : les régions de jungle tropicales ou équatoriales, comme le Vietnam, la Birmanie ou l'Amérique latine sont particulièrement propices, ce qui explique la longévité des mouvements et, s'agissant du Vietnam, leur succès) A l'inverse, les territoires désertiques sont peu propice, en raison de l'absence de couvert végétal, mais cet inconvénient peut être compensé par leur étendue, ce qui explique le relatif succès du mouvement AQMI⁷⁵ dans le Sahel. Une structure clanique de la société, comme en Afghanistan ou comme, là encore, en milieu touareg dans le Sahel, favorise également les complicités, et s'accompagne généralement d'une culture de la solidarité et de l'« omerta », qui rend difficile le travail des forces de l'ordre. Sur le territoire européen, les milieux les plus favorables à la guérilla sont le bocage, comme en Vendée et en Bretagne à l'époque de la révolution française, le maquis ou la haute montagne, comme dans certaines régions occupées par l'armée allemande durant la deuxième guerre mondiale (Vercors, Glières, Yougoslavie...).

b) le terrorisme.

Nous avons mentionné le terrorisme pratiqué par les Etats pour démoraliser les populations civiles. Celui-ci peut aussi être pratiqué, sur un mode artisanal, dans le cadre d'une action du faible au fort. Le terrorisme procède alors principalement par voie d'attentats, et, à ce titre, doit beaucoup aux progrès de la technique des explosifs à partir du XIX^{ème} siècle (dynamite, plastic...). Il procède également par enlèvement. Que ce soit par le biais de la technique des enlèvements ou par celui de l'extorsion de fonds destinée à alimenter les caisses du mouvement, les actions des mouvements terroristes s'apparentent à celles des bandits de droit commun et la fin du XX^{ème} siècle a vu de nombreux mouvements nés dans le terrorisme politique évoluer vers la délinquance de droit commun, les objectifs politiques finissant par être perdus de vue.

⁷⁵ Al Qaïda au Maghreb islamique.

Les attentats terroristes, comme les manifestations de rue violentes, peuvent répondre à un but tactique consistant à pousser les autorités à la faute, en se lançant dans une répression dure. Comme dans les relations politiques internes (cf. supra chapitre 3) cette répression permet au mouvement de faire des martyrs, dont la mémoire sert de ciment au mouvement, provoque l'indignation d'une partie de l'opinion publique dans le pays et à l'extérieur. Cette tactique est particulièrement répandue au Proche-Orient (conflit israëlo-palestinien, guerre civile au Liban naguères, en Syrie, etc.).

c) la non-violence

La résistance passive ou la non violence (grèves, grèves de la faim), peut également être un outil contre le fort. Il a été mis en œuvre dans l'Inde des années 1930-1940, sous l'inspiration de Gandhi. Elle permet de fournir les agences de presse en photos spectaculaire (milliers de personnes assises ou couchées devant les policiers, grévistes de la faim décharnés), et peut, là aussi, pousser à la faute le fort, avec le même effet auprès de l'opinion publique internationale.

d) l'action psychologique et culturelle.

L'action culturelle et la propagande auprès des populations du pays vaincu sont destinées à l'entretenir dans la conscience de son identité et dans un esprit de résistance. En cas d'occupation étrangère, cette action peut difficilement être menée par le gouvernement, soit que celui-ci n'existe plus (cas où le vainqueur annexe le vaincu et cas où il l'administre directement, comme le firent de 1945 à 1949 les alliés en Allemagne et les Américains au Japon), soit que l'occupant exerce une surveillance qui prive ce gouvernement de marge de manœuvre, mais cette action peut être le fait du gouvernement en exil, quand il en existe un – elle est même le principal instrument qui reste à sa disposition –, ou d'organismes non gouvernementaux ("comité national", parti politique etc.) Cette action peut être subventionnée par des Etats étrangers, c'est même généralement grâce à cette aide que cette action psychologique peut

atteindre un seuil critique. Les modalités techniques de cette action varient selon les époques. Globalement, elle a profité du développement technique des moyens de diffusion, qui, jusqu'au XV^{ème} siècle reposaient sur la parole humaine. L'imprimerie, a permis la diffusion en nombre de tracts, de livres et de libelles, puis, depuis les années 1930, la radio, puis la télévision ont fournis des moyens encore plus puissants d'atteindre les masses. L'action de la "France libre" et du général de Gaulle (que ces adversaires avaient d'ailleurs surnommé le "général Micro") parlant depuis "Radio Londres" et écoutées en France occupée par l'armée allemande est un exemple typique de cette possibilité d'action du faible au fort après l'invasion. Enfin, depuis les années 2000, l'internet, par le biais des "blogs", permet de diffuser des nouvelles et des commentaires qui n'ont pas accès aux gros médias, tandis que les réseaux sociaux permettent une diffusion de mots d'ordre et une mobilisation rapide, par exemple en vue d'une manifestation.

Les armes dont dispose le vaincu ne lui sont pas spécifiques. Elles peuvent aussi être employées par des organismes non gouvernementaux, tels que des groupes politiques d'opposition au pouvoir central (cf. les guérillas d'Amérique latine, les maquis Karens en Birmanie, etc.) ou par des sous-groupes nationaux combattant pour leur indépendance (cf. les différentes "guerres coloniales" des années 1947-1962).

4.4 Les limites des deux stratégies.

Dans un conflit entre Etats, les limites se trouvent soit dans la capacité de la population à accepter les efforts, voire les sacrifices, qu'exige le conflit, soit dans les capacités matérielles des armées.

Dans la stratégie du faible au fort, le fort peut matériellement venir à bout du faible. Cette stratégie n'a pas pour objectif de vaincre le fort, mais de l'obliger à accroître son effort de guerre, à détourner des moyens au détriment d'un autre théâtre (c'est la motivation des maquis qui se sont déclarés en 1944 sur les arrières de l'armée allemande). Le fort est essentiellement confronté

aux limites du premier type (acceptation du conflit par l'opinion publique), comme l'ont expérimenté les Américains au Vietnam en 1964-1974 ou les Soviétiques en Afghanistan au début des années 1980 ; il peut également rencontrer des difficultés du second type, tenant à l'inadaptation de son matériel au type de guerre imposé par la géographie (comme l'ont expérimenté les Soviétiques en Finlande en 1940 et en Afghanistan en 1980, ou, là encore, les Américains au Vietnam) mais non insolubles et relèvent plutôt d'un temps d'adaptation.

La stratégie du faible au fort qui joue sur l'opinion publique du second, voit son efficacité dépendre de la détermination ou, au contraire, de la sensibilité, de cette opinion publique. Les militants d'Irlande du Nord en grève de la faim ont fait l'expérience de cette limite, puisque le gouvernement britannique a refusé de céder à cette pression (c'est ainsi qu'entre mai et août 1981, la grève de la faim a coûté la vie à Robert Sands et à 9 autres militants nationalistes irlandais).

4.5 Le concert des nations, hier et aujourd'hui.

4.5.1 Les règles du jeu de la diplomatie. Le droit des gens.

Outre les principes de cooptation et d'égalité juridique des Etats, que nous avons évoqué au chapitre 1^{er}, les règles traditionnelles du jeu diplomatiques construites au fil des siècles, principalement en Europe, comprennent :

- le respect mutuel par les Etats de leur souveraineté (sauf en cas de conflit)
- le fait que la reconnaissance porte sur des Etats souverains et non sur des régimes politiques, ceux-ci étant réputés légaux jusqu'à preuve du contraire ;
- la tradition multiséculaire (consignée aujourd'hui dans les conventions de Vienne) du statut protecteur des ambassadeurs et des consuls et des règles relatives à leurs pouvoirs de représentation et de négociation ;
- un droit des traités, qui définit leur formalisme et leur

force juridique. De même qu'il ne peut y avoir développement économique sans un certain respect des contrats et de la propriété industrielle, de même, ce développement n'est possible que dans un cadre où les agents économiques peuvent faire fond sur les traités signés qui leur assurent un minimum de prévisibilité dans les relations internationales et un minimum de stabilité sans laquelle personne n'investit.

- un esprit de réciprocité qui conduit entre Etat souverains, à ne consentir aucun avantage à un Etat, à une religion, à une communauté, à une langue étrangère qui ne correspondent à un avantage identique accordé à ceux de son pays par le pays étranger.

- Des règles relativement codifiées concernant le commencement et la cessation des hostilités : on n'entre de vive forces sur le territoire d'un Etat que sur la base, soit d'un traité d'alliance ou d'un accord de défense conclu avec lui, pour le défendre, soit, au contraire, d'une déclaration de guerre. L'état de guerre est notifié formellement à l'adversaire ainsi qu'à l'ensemble des puissances, par circulaire diplomatique, de manière à ce qu'elles sachent quelles seront les règles de conduite des belligérants, notamment à l'égard des navires neutres. La fin de la guerre est marquée soit par un traité de paix, soit, à tout le moins, par une convention d'armistice ou par une capitulation signée par les deux parties.

4.5.2 Le concert des nations

Le concert des nations est un terme de la diplomatie classique, remontant au XVII^{ème} siècle, qui désigne l'ensemble des relations des Etats –des puissances, pour employer un autre terme classique – en vue de régler les questions d'intérêt commun, générales ou relatives à une région. Il vise à prévenir les conflits ou à les régler. Le concept s'est affiné de façon non institutionnelle aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècle en Europe, notamment autour du congrès de Vienne de 1815 et des multiples différends suscités par la question d'Orient⁷⁶ d'une part, par les questions coloniales d'autre

⁷⁶ La question d'Orient est le nom donné au XIX^{ème} siècle aux questions

part, sur la base du droit des gens et des usagers diplomatiques. Les conventions de La Haye de 1899 et 1907 ont codifiée les « lois et coutumes de la guerre sur terre » et créé la cour permanente d'arbitrage⁷⁷.

Le concert des nations, depuis le milieu du XX^{ème} siècle, est dominé par cinq caractéristiques :

La première et la plus importante est l'existence de l'arme nucléaire. La détention, par un certain nombre de pays, de cette armes au pouvoir de destruction immense a rendu les conséquences possibles d'une guerre entre ces pays tellement lourdes qu'elle a éradiqué la pratique de la guerre ouverte entre eux, au profit de conflits économiques ou culturels, d'une part, et de conflits militaires sur des théâtres secondaires, par pays alliés interposés.

La seconde caractéristique est la domination écrasante des Etats-Unis (dont le budget militaire est égal à celui de la totalité des autres pays⁷⁸). Depuis la chute de l'URSS, qui s'était un temps posée en rivale, le principal enjeu géostratégique du XXI^{ème} siècle est de savoir si le monde sera "unipolaire" ou "multipolaire", c'est-à-dire si un ou des contreponds stables à l'hyperpuissance américaine pourra émerger.

La troisième caractéristique est l'importance considérable de

relatives au sort des territoires européen de l'empire ottoman en décadence, et notamment la question du contrôle des détroits des Dardanelles et du Bosphore.

⁷⁷ Elles visent notamment à assurer un minimum de loyauté dans la conduite de la guerre, et à préserver les populations civiles et les prisonniers de guerre. Elles sont à l'origine de ce que l'on appelle le droit humanitaire, complété notamment par la convention de Genève de 1949.

⁷⁸ Situation qui évoque celle de la Grande-Bretagne au XIX^{ème} siècle, qui s'efforçait d'avoir une marine de guerre qui équivalait à la somme des autres marines européennes.

la finance internationale et, précisément du caractère international, c'est-à-dire supranational ce celle-ci. Jadis, en Europe, la supranationalité était représentée par l'autorité du Pape d'une part et par les alliances matrimoniales qui unissaient les cours princières⁷⁹. Aujourd'hui, il est représenté par celle des banques et de l'appartenance commune des membres du groupe dominant des différents pays aux mêmes clubs confidentiels sur lesquels nous reviendrons (cf. chapitre 10).

La quatrième est la montée en puissance de la notion d'opinion publique internationale. L'opinion publique a eu assez peu de voie au chapitre jusqu'au XIX^{ème} siècle sur la conduite de la politique étrangère. Le développement des médias de masse et des régimes représentatifs a conduit les gouvernements à compter avec leurs opinions publiques et à utiliser davantage le volet « 'persuasion » de leur arsenal opérationnel, mais la notion d'*opinion publique internationale* est autre. Il est déjà difficile de saisir le sens de l'opinion publique d'un pays, il l'est plus encore d'extraire des opinions publiques des différents pays une dominante réelle. En règle générale, à l'époque contemporaine, on peut considérer que, sauf évènement particulier dans lequel des opinions distinctes s'expriment nettement, l'opinion publique internationale est l'opinion dominante des gros médias anglo-saxons, relayée par les médias des autres pays.

Enfin, la cinquième caractéristique est l'institutionnalisation. Celle-ci a commencé à partir de 1920 au travers de la SDN (Société des Nations) rebaptisée ONU (Organisation des Nations Unies. Cette institutionnalisation s'est accompagnée d'un changement de terminologie et la vieille expression de « concert des nations » a fait place à la celui de « communauté internationale ». 193 Etats sont membres de l'ONU. Son conseil de Sécurité, sorte de directoire, comprend 15 Etats membres, dont cinq permanents (Etats-Unis,

⁷⁹ Encore au début du XX^{ème} siècle, l'empereur d'Allemagne, le roi d'Angleterre et le tsar étaient cousin et descendaient tous de la reine Victoria.

Chine, Russie, Royaume-Uni et France). Cette organisation s'efforce de prévenir les guerres par le règlement pacifique des différends et, lorsqu'elles ont éclaté, d'y mettre fin rapidement en prescrivant une solution à cet effet et, au besoin, en envoyant une force d'interposition ou de maintien de la paix sur le champ de bataille. Néanmoins, il y a toujours place dans les relations internationales, pour des relations et des rapports de forces bilatéraux ; on peut même dire qu'ils demeurent la règle.

En effet, depuis 1945, les ingérences étrangères ne sont plus le monopole des Etats : l'Organisation des Nations unies est dotée, contrairement à la SDN, du pouvoir de constituer des contingents militaires (les "casques bleus") et adopte des résolutions sur des conflits qui peuvent être assorties de la décision d'envoyer un tel contingent, essentiellement comme force d'interposition entre des belligérants, notamment pour assurer le respect d'un armistice. Sur le modèle de l'ONU, l'Union africaine⁸⁰ s'est dotée de la possibilité d'envoyer sur un théâtre de conflit intra-africain, une force de paix.

Cette organisation charpentée et coûteuse n'a cependant pas paru suffisante et la pratique s'est développé, dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, des réunions de chefs d'Etat ou réunions "au sommet", devenues simplement « sommets", regroupant les dirigeants des pays mes plus importants selon des géométries variables (G5, G6, G7, G8, G20).

⁸⁰ Organisation des Etats africains qui a succédé en 2002 à l'Organisation de l'Unité africaine.

*II^{ème} PARTIE – LES TROIS PROBLEMATIQUES MAJEURES
DE L'ACTION DE L'ETAT*

**QUESTION N° 5 : L'IDENTITÉ ET L'INTEGRITÉ DU
GROUPE ET LEUR PRÉSERVATION**

*« Ce que le public te reproche,
cultive-le : c'est toi-même. »
(J. Cocteau)⁸¹.*

L'Etat étant l'expression de l'existence et de l'identité d'un peuple et de la volonté de celui-ci d'être régie par des lois qui soient les siennes, sa principale raison d'être et sa première mission, dont découlent les autres, est de préserver l'existence, c'est-à-dire l'identité du groupe en tant qu'il est non miscible dans les autres groupes.

5.1 Le consistance de l'identité du groupe

L'identité d'un groupe humain est, en premier lieu, l'ensemble des caractéristiques qui, par leur combinaison particulière, le différencient collectivement des autres groupes humains. Ces caractéristiques peuvent être de plusieurs ordres.

L'homogénéité physique n'est une composante ni suffisante ni nécessaire de l'identité d'un peuple, mais il peut exister des caractéristiques physiques majoritaires dans la population : la couleur de la peau, des cheveux et des yeux, la taille, la forme du nez, des yeux, des lèvres, la propension à telle ou telle pathologies, la fréquence d'un groupe sanguin, d'un rhésus. Même si la caractérisation d'un peuple par ses traits physiques est un sujet sensible en raison du souvenir de persécutions qui ont existé tout au long de l'Histoire sur la base de tels critères, on ne peut pas ne pas

⁸¹ Le Potomak.

citer cet aspect de l'identité. Elle est plus visible chez des peuples peu nombreux comme les Scandinaves ou les Basques, que chez des peuples de plusieurs dizaines de millions d'habitants comme les grands peuples d'Europe, mais les Chinois et les Japonais illustrent le cas de peuples à la fois nombreux et homogènes, du fait du relatif isolement dans lequel ils ont vécu pendant plusieurs siècles. L'existence de tels traits physiques homogènes et frappants pour l'observateur extérieur a parfois conduit à caractériser un pays, voire un continent par les traits physiques de ses habitants. C'est le cas quand on appelle, par exemple l'Afrique « le continent noir »

A ces caractéristiques physiques, il faut ajouter les traits de caractère, de psychologie collective. Le sang chaud ou le sang froid, l'impulsivité ou le flegme, la crédulité ou la méfiance, la violence ou l'astuce, etc., ce qui peut prêter à des clichés et à des idées préconçues, dont il faut essayer de faire la part. Ces traits peuvent d'ailleurs avoir été façonnés ou influencés, au fil des siècles, par les conditions naturelles ; ils peuvent aussi avoir été importés par des migrants.

Viennent ensuite le mode de vie, les modes de production et les usages qu'ont permis ou imposé la situation du territoire, son climat, son relief, son sol et les cultures que l'on peut y faire venir. Historiquement, cette composante de l'identité collective est peut-être celle qui a eu le plus d'importance, celle qui en a le plus perdu pour les peuples modernes - et peut-être d'ailleurs est-ce l'une des définitions de la modernité -. Dans les siècles passés, la géographie physique, le relief, le climat, imposaient aux peuples qui se succédaient sur un même territoire les mêmes pratiques, les mêmes modes de vie. Le développement des techniques permet aux hommes d'aujourd'hui d'avoir un mode de vie qui n'est plus dicté par la nature dans laquelle ils vivent. Non seulement la diversité des conditions physiques n'entraîne plus une diversité des modes de vie, mais l'uniformisation des techniques entraîne l'homogénéisation de ceux-ci. Néanmoins, des éléments hérités des âges anciens, des dizaines de générations qui les ont précédés peuvent perdurer.

Les membres d'une même communauté partagent également des mythes, des histoires, qu'il s'agisse de mythes religieux, de mythes idéologiques ou d'évènements historiques magnifiés. Ces mythes sont influencés par le milieu ambiant et reflètent la psychologie du peuple qui les a créés, puis ils rétroagissent sur la mentalité. Ils contribuent à l'estime de soi du groupe et sont donc un ciment important de celui-ci.

L'identité d'un peuple est une notion à la fois subjective - la conscience des individus d'avoir une identité commune- et objective - l'existence d'une homogénéité ethnique ou, au moins culturelle, comprenant notamment des expériences communes (guerres, etc.) - Nous considérerons que l'identité est le dosage spécifique de traits physiques, psychologiques et culturels par lequel un peuple se différencie collectivement des autres.

Les fondements de la volonté de préservation de l'identité

L'existence d'une identité commune est l'un des deux éléments nécessaires à la viabilité de l'Etat (cf. chapitre 1^{er}). L'homogénéité protège le peuple contre les guerres civiles à fondement ethnique et le passé comme l'époque contemporaine en donnent à foison des exemples a contrario (cf. le cas de la Yougoslavie, pour prendre un exemple récent à moins de 1500 kilomètres des frontières françaises, ou celui de nombreux Etats d'Afrique, de la Mauritanie au Congo Kinshasa et de la Côte d'Ivoire à la Somalie en passant par le Sahel).

5.2 Les menaces pesant sur l'identité

Si la question de l'identité se pose, c'est que celle-ci n'est jamais acquise une fois pour toute et qu'elle peut toujours être remise en cause.

5.2.1 Les atteintes à l'intégrité physique.

5.2.1 / 1 L'élimination physique.

L'élimination physique est évidemment une atteinte radicale à l'identité du groupe, puisque le groupe est supprimé. Elle peut résulter :

- d'une politique de destruction systématique, comme celle menée par les Anglais puis les Américains contre les Indiens en Amérique du Nord,

- de facteurs pathogènes introduits par des conquérants et contre lesquels les habitants ne sont pas immunisés, ce qui entraîne pour eux une surmortalité par épidémies (cas, là encore, des Indiens d'Amérique),

- du travail forcé qui épuise le peuple dominé (Amérique espagnole). Les Allemands ont tenté quelque chose de ce genre sur une petite échelle, dans les territoires qu'ils occupaient en Europe, avec les camps de concentration qu'ils organisèrent pendant la 2^{ème} guerre mondiale.

- de la destruction de leur écosystème (Amazonie), Cette élimination n'est jamais totale pour un groupe tant soit peu important, mais des peuples peu nombreux des Antilles et d'Amazonie ont totalement disparu depuis l'arrivée des Européens au XVI^{ème} siècle.

Lorsqu'un peuple a plusieurs composantes ethniques, dont l'une croît plus vite (se reproduit plus vite) qu'une autre, il en résulte, à terme, un changement dans les grands équilibres ethniques du pays. La composante à croissance rapide est souvent celle, plus dynamique, issue de l'immigration. On le constate en Amérique du nord, où les amérindiens ne parviennent pas à remonter la pente démographique face aux immigrants européens ou autres. Dans le cas des Etats-Unis, une ironie de l'Histoire fait que les immigrants anglo-saxons sont à leur tour menacés par de nouvelles vagues d'immigrants dont une majorité, dite de latinos, sont en réalité des amérindiens, mais cette fois d'Amérique centrale. Ce déséquilibre peut aboutir à l'éviction ou au métissage⁸².

⁸² On parle parfois de génocide par substitution et de génocide par métissage.

5.2.1 / 2 L'éviction.

L'éviction peut être pratiquée par les conquérants sur les propres terres du peuple conquis. Elle est alors une forme atténuée de l'élimination, par le parage dans des réserves et la clochardisation, telle qu'elle est pratiquée en Amérique du Nord et en Australie (Aborigènes).

L'éviction hors du territoire d'origine pratiquée par une puissance étatique prend la forme de déportations de population. L'Antiquité en a connu de nombreux exemples, en Grèce, en Asie mineure, etc., de même que le moyen-âge (empire ottoman). L'éviction peut résulter non d'une politique active de l'Etat, mais de l'immigration, que ce soit de manière lente et relativement non violente, comme dans les banlieues de certaines villes d'Europe occidentale, ou de façon plus massive, comme par exemple dans le cas de l'éviction des Serbes du Kosovo par l'immigration albanaise, de celle des Palestiniens par l'immigration juive depuis les années 1920, ou encore de celle des Arabes par les Turcs dans le sandjak d'Alexandrette en Syrie⁸³.

5.2.1 / 3 Le métissage

Le métissage est la forme la plus simple, la moins conflictuelle et, partant, la plus répandue, de la destruction de l'identité physique d'un peuple. Le terme désigne le résultat des unions entre les membres de groupes identitaires différents. Là encore, il peut s'agir de la conséquence d'une action délibérée de l'Etat, comme celles que mènent le gouvernement chinois au Tibet et au Sinkiang, depuis les années 1950 - concurremment, d'ailleurs, avec une politique d'éviction-, ou d'un simple phénomène

⁸³ Ce district du nord-ouest de la Syrie fut envahi avant et après la Première guerre mondiale par une forte immigration turque, encouragée par les autorités d'Ankara. A la fin des années trente, la population turque était devenue majoritaire et Ankara revendiqua ce territoire. La France, qui exerçait à l'époque un mandat de la SDN sur la Syrie et qui cherchait à obtenir la neutralité, voire l'alliance de la Turquie contre l'Allemagne, céda ce territoire à la Turquie, qui n'avait aucun sur lui.

d'immigration non maîtrisé, comme dans la France du XXI^{ème} siècle.

5.2.1 / 4 Les différentes formes de dégradation

Il s'agit ici des dégradations provoquées par les fléaux naturels, tels que les maladies épidémiques ou endémiques (certaines régions équatoriales, par exemple, sont touchées à l'état chronique par des maladies telles que la maladie du sommeil, le paludisme, etc., d'autres région ont connu des maladies liées aux carences alimentaires) ou par les fléaux sociaux tels que la drogue ou l'alcoolisme. Ces fléaux sociaux ont des impacts géopolitiques : on rappellera le rôle de l'alcool, introduit par les Européens, dans la destructions des Indiens d'Amérique du Nord et la lutte du peuple chinois contre l'opium importé par les Anglais de leurs colonies indiennes, au XIX^{ème} siècle.

5.2.2 Les menaces sur l'identité culturelle - Mimétisme et particularisme

Il y a, chez les peuples, comme chez les individus, deux tendances, l'une majoritaire, les portant à imiter un modèle, l'autre minoritaire, les portant à cultiver ou à assumer leur particularisme, leur identité. Ces tendances varient dans le temps et dans l'espace. Ces phénomènes d'imitation ou d'influence d'un peuple sur d'autres peuvent parfois être réciproques. Dans d'autres cas, ils sont unilatéraux, ou du moins massivement déséquilibrés en faveur de l'un par rapport aux autres, on peut alors parler de modèle dominant. La propension au mimétisme ou au désir de différenciation, de singularité, varie selon les peuples et, pour un même peuple, selon les époques, comme, pour les individus, elle varie selon les personnes et pour un même individu, selon les âges, mais globalement, la propension au mimétisme domine, parce que sans elle, il n'y aurait pas de vie sociale pour l'individu, ni de cohésion pour un peuple, ce qui donne un avantage structurel à tout modèle dominant, dès lors qu'il est parvenu à ce statut.

La fascination exercée par le modèle dominant sur les dominés peut conduire un peuple à l'aliénation, à l'abdication de

son identité et, finalement, à l'abandon leur indépendance. Or, le modèle dominant contemporain présente deux caractéristiques qui lui donnent une puissance sans équivalent dans le passé. En premier lieu, la monétarisation et la marchandisation qui se développent à l'époque contemporaine tendent à ramener les êtres et les choses à leur seule valeur marchande. En second lieu, l'idéologie qu'il véhicule lui-même est hostile aux différenciations collectives et ne tolère que les différenciations individuelles voulues par les individus. Une telle posture est évidemment antinomique avec les identités nationales, qui sont, précisément, des différences collectives qui s'imposent aux membres du groupe.

5.3 Les moyens de la préservation de l'identité collective.

5.3.1 L'intégrité physique.

5.3.1/ 1 Les mesures de préservation physique.

5.3.1/ 1.1 La préservation de la natalité et de la santé

La préservation de l'intégrité physique de la population contribue à préserver sa vigueur et sa capacité combative et les premières politiques de santé publique, au XIX^{ème} siècle, ont généralement été inspirées par ce mobile, de même que les initiatives, publiques ou privées, en faveur de l'éducation physique. Néanmoins, de par ses méthodes, cette politique concerne en général tous les habitants d'un pays, sans distinctions de nationalité ou de race (sauf s'il existe une minorité clairement mise au ban de la société). Relèvent de cette démarche la lutte contre les pratiques qui portent atteinte à la natalité, comme l'avortement, ou à l'intégrité physique du peuple, comme l'alcoolisme, le tabagisme ou la toxicomanie, mais également les actions de prévention des accidents du travail ou de la circulation routière. Ces politiques obéissent aussi à d'autres motifs, notamment budgétaires. La forme extrême de l'action des pouvoirs publics en faveur de la préservation des caractéristiques physiques du groupe prend la forme de la politique eugéniste, qui peut aboutir, par exemple, à éliminer dès la naissance ou avant la naissance les individus considérés comme non sains. De telles mesures ont été mises en œuvre en Allemagne dans les années

1930-1940 et en URSS.

La question de la population prend des formes différentes selon les peuples et selon les époques, en fonction de paramètres résultant de comportements plus ou moins spontanés des peuples : la propension à se reproduire et la propension à émigrer, qui déterminent la politique du gouvernement : dans les pays qui connaissent une faible croissance, voire se dépeuplent, il cherchera à encourager la natalité (primes, allocations) et à lutter contre l'avortement, mais certains pays connaissent au contraire une croissance démographique spontanée qui empêche leur décollage économique et entretient un sous-prolétariat sans emploi, source de menace pour l'ordre public. Ils s'efforceront alors d'encourager le « contrôle des naissances », voire de limiter autoritairement, avec plus ou moins de succès, le nombre d'enfants par famille, comme le fit le gouvernement autoritaire chinois avec la politique dite de « l'enfant unique » qui, adoptée à la fin du XX^{ème} siècle, a facilité la croissance économique du pays et l'émergence d'une classe moyenne.

5.3.1/ 1.2 Les mesures de contrainte.

Nous avons cité les atteintes dont l'identité d'un peuple pouvait faire l'objet, atteintes parfois violentes. A l'inverse, le groupe, pour défendre cette identité, peut être amené à prendre des mesures, certaines pacifiques et préventives, d'autres violentes, elles aussi. Lorsque coexistent dans un même Etat, plusieurs peuples, et que des tensions se manifestent entre ces communautés, la tentation peut se faire jour, pour le peuple dominant, d'en venir aux voies de fait contre le ou les peuples minoritaires. Ces voies de fait peuvent prendre diverses formes, qui sont, par ordre croissant de violence :

- la ségrégation, destinées à maintenir tout ou partie des communautés dans un périmètre limité, afin notamment d'éviter les métissages. Une telle ségrégation a été pratiquée aux Etats-Unis, essentiellement dans les Etats du sud, à forte communauté noire, en Allemagne à l'égard des juifs avant que les autorités passent à une phase plus radicale, et en Afrique du sud, à l'égard de la majorité

non blanche, entre 1950 et 1990 sous le régime dit de "développement séparé" ou *apartheid*.

- l'expulsion, dont on peut citer aussi bien des exemples anciens (celle des musulmans et des juifs d'Espagne aux XV^{ème} - XVII^{ème} siècle), que modernes (échanges de populations intervenus en Europe centrale après 1918 et 1945, pieds-noirs fuyant l'Algérie en 1962, agriculteurs blancs quittant la Rhodésie devenue le Zimbabwe).

- l'extermination. Sur ce chapitre, l'Histoire donne des exemples tout au long des siècles. Le développement des moyens de destruction au XX^{ème} siècle a donné à celles réalisées à l'époque moderne (Arméniens en Turquie, juifs dans les pays occupés par l'Allemagne dans les années 1940, Ruanda en 1994, etc.) une ampleur sans précédent.

A l'opposé de cette politique de préservation de l'identité ethnique du sous-groupe national dominant, il y a la politique d'assimilation forcée, dans laquelle le sous-groupe national dominant estime ne pouvoir venir à bout du particularisme d'un sous-groupe dominant qu'en le fondant dans l'ensemble national (ce que l'on appelle parfois le génocide par métissage), ce qui dénote chez le sous-groupe dominant, soit un mépris pour la question identitaire, soit une grande confiance dans la force de son identité, dans son caractère dominant et dans sa force d'attraction.

5.3.1/ 1.3 La lutte contre l'immigration

5.3.1/ 1.3.1 Les caractéristiques du phénomène

Même s'il existe des préoccupations d'ordre économique à la source de certaines politiques de restriction à l'immigration, (préservation de l'emploi des nationaux dans un contexte de chômage), l'enjeu central de la "maîtrise des flux migratoires" est la préservation d'un minimum d'homogénéité ethnique du groupe. Les migrations de peuples sont de tous les temps :

- Les migrations ont un mobile économique ;
- L'immigration est intercontinentale depuis la découverte de l'Amérique, mais, au XX^{ème} siècle au XX^{ème} siècle, ce caractère

intercontinental a cessé d'être exclusivement européen⁸⁴.

- L'immigration ne prend plus seulement pour cible, comme pendant des millénaires, des territoires vides ou peu dense, mais des pays pleins, car le critère de choix n'est plus l'existence de terres où s'installer mais de ville où trouver du travail, légal ou illégal. En outre, les grandes agglomérations favorisent plus la dissimulation que la campagne.

- Les conséquences de l'immigration ne sont pas qu'identitaires : elles sont également économiques et sécuritaires, mais, dans le domaine identitaire, elles sont irréversibles.

- Le nombre de pays qui reçoivent des migrants et, plus précisément de pays qui sont confrontés à un problème de maîtrise des flux migratoires s'est considérablement accru depuis la fin du XX^{ème} siècle.

- L'aide à l'immigration clandestine, l'activité des filières et des passeurs, sont devenus un des trafics illicites brassant les sommes les plus importantes au plan mondial, après le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes.

- La question de l'immigration est devenue, dans les pays-cibles, une question centrale du débat politique. Que ce soit pour des raisons identitaires, sécuritaires ou économiques, les opinions publiques se révoltent contre l'incurie des autorités. Il en résulte des velléités d'action, mais qui doivent se concilier avec d'autres contraintes, qui sont essentiellement, d'une part, les intérêts financiers favorisant l'immigration en tant qu'elle fait pression contre la hausse des salaires et, d'autre part, les réactions humanitaires d'une partie de la population, ces deux considérations convergeant.

5.3.1/ 1.3.2 Les moyens du contrôle

Dans le scénario classique de la lutte de l'épée et du bouclier, les Etats sont amenés à déployer des moyens croissants contre ce

⁸⁴ Avant le XX^{ème} siècle, même s'il existait un flux d'immigration chinoise et japonaise vers les Etats-Unis, des flux restreints de Malaisie vers la Polynésie ou Madagascar et des déportations d'esclaves africains vers l'Amérique, les migrations transocéaniques étaient essentiellement le fait des Européens.

phénomène :

- contrôles en amont des frontières, par le visa préalable du passeport du migrant ;
- contrôle des frontières par des effectifs de plus en plus nombreux ;
- lutte contre la fraude documentaire par la mise en œuvre de documents d'identité et de voyage de plus en plus sophistiqués (avec composant électronique, empreintes digitales numérisées, etc.) et de plus en plus chers ;
- Multiplications des réglementations tatillonnes, conséquence de l'irruption de cette thématique dans le débat politique : elles sont d'autant plus amples qu'elles sont le résultat d'engagements ou de compromis politiques ;
- Procédures d'expulsions contre ceux qui n'ont pas respecté ces règles.

La lutte contre l'immigration se heurte à de multiples difficultés ; citons en premier lieu l'hostilité de certains courants d'opinion, particulièrement représentés dans certaines professions (enseignants, journalistes, magistrats, etc.) et le refus des pays d'origine des migrants de reprendre leurs nationaux interpellés en situation irrégulière). Elle présente un coût qui est de plus en plus hors de portée des Etats, mais l'immigration elle-même présente pour les pays cible un coût économique et social plus élevé que celui de cette action défensive, quoique plus diffus.

5.3.1/ 1.3.3 Identité et intégration

Quels que soient les moyens mis en œuvre, une collectivité nationale n'est pas hermétique surtout à l'époque contemporaine, et des éléments extérieurs s'y mêlent constamment au groupe de base. Cette incorporation ne pose pas de problème aussi longtemps que ces éléments extérieurs sont très minoritaires. Plus ils atteignent une part importante, plus se posent :

- la question de leur positionnement au regard de l'identité nationale du pays d'accueil : à cet égard, il existe deux types de politiques bien marquées : celle qui consiste à laisser les nouveaux

arrivants vivre selon leurs coutumes, au risque de voir le corps social réagir violemment ou se morceler et celle qui consiste à intégrer les nouveaux arrivants au moyens de cours de langue, d'éducation civique, etc., financés par la collectivité.

- la question de leur influence, positive ou négative, sur le peuple qui les accueille, qui est aussi la question de la capacité d'absorption et d'intégration de celui-ci. Sans revenir sur la problématique de l'éviction, pour qu'il y ait intégration, il faut qu'il y ait une identité nationale consistante, concrète, à quoi les nouveaux arrivants puissent s'intégrer.

5.3.1/ 2 Les mesures juridiques.

5.3.1/ 2.1 l'accès à la nationalité.

La préservation de l'identité ethnique (entendue au sens d'homogénéité) peut passer par le contrôle de l'accès à la nationalité et/ou à la citoyenneté. Le sujet n'est pas nouveau et Suétone note déjà, dans sa « Vie des Douze césars », à propos d'Auguste (et l'auteur cite ce trait comme un exemple de la grandeur de cet empereur) : *"En outre, comme il (Auguste) jugeait important de conserver à la race romaine sa pureté, et de ne pas la laisser corrompre par le moindre mélange de sang étranger ou servile, Il accorda très peu de droit de cité romaine et restreignit l'usage de l'affranchissement des esclaves."*⁸⁵ »

Il existe trois modes principaux d'acquisition de la nationalité.

Le mode principal et le plus répandu dans le monde, réside dans la filiation : l'enfant né de parents français est français, où qu'il soit né sur la planète. C'est ce qu'on appelle le droit du sang (*jus sanguinis*)..

Le second mode d'acquisition découle du lieu de naissance : est français l'enfant né en France, même si ses parents sont étrangers. C'est ce que l'on appelle le droit du sol (*jus soli*)

⁸⁵ Magni praeterea existimans sincerum atque ab omni colluvione peregrini ac servis sanguinis incorruptum servare populum, et civitates romanas parcellissime dedit et manumittendi modum terminavit (Auguste, XL)

Enfin, le troisième mode découle d'une décision de l'Etat : est Français celui auquel l'Etat décide de conférer la nationalité française⁸⁶.

Tous les pays ne connaissent pas les trois modes. Ceux qui sont les plus attachés à l'homogénéité de leur population ne reconnaissent que le droit du sang ou, en tous cas, ne recourent que de façon limitée aux deux autres modes. Même les plus ouverts prévoient des conditions à l'octroi de la nationalité hors droit du sang et du sol, en général la vérification que l'intéressé a assimilé à minima la culture et les valeurs du pays hôte.

- La législation sur l'accès à la nationalité reste une des clefs du problème identitaire. Toutefois, une politique d'accès relativement restreint à la nationalité doit s'accompagner d'une maîtrise effective des flux migratoires, et notamment des flux irréguliers, sous peine d'aboutir à une impasse, avec accumulation d'un stock de population étrangère important. Le Japon a, jusqu'à présent réussi dans cette voie, grâce sans doute à son insularité et à la relative imperméabilité de son tissu social. En revanche, l'Allemagne affiche un chiffre de population étrangère élevé (7 millions contre 3,5 pour la France) essentiellement parce que l'accès à la nationalité y est, ou a longtemps été beaucoup plus modéré qu'en France.⁸⁷

Le cas d'Israël est très particulier, puisque tout juif de la

⁸⁶ Chacune de ces modalités peut donner lieu à des aménagements et notamment à des conditions légales. Par exemple, s'agissant du droit du sol, il peut être subordonné à une condition d'ancienneté et/ou de légalité du séjour des parents dans le pays hôte ou à une condition d'âge de l'enfant, ou encore à une démarche expresse de sa part. La naturalisation peut être purement discrétionnaire, mais elle est généralement subordonnée à des conditions d'ancienneté, d'assimilation ou de services rendus. Certains pays l'accordent en récompense d'investissement effectués par le bénéficiaire sur leur territoire.

⁸⁷ La Grèce est confrontée, dans les années 2010, au même problème à une plus petite échelle.

diaspora peut se réclamer de la nationalité israélienne s'il vient vivre dans ce pays. Ce pays fait donc remonter très loin le droit du sang, puisqu'il joue même si les ancêtres de l'immigrant ont quitté Israël il y a plusieurs siècles : le fondement juridique du droit du sang n'est alors pas la nationalité, mais l'appartenance ethnique. L'Allemagne a fait jouer un mécanisme analogue avec les "Allemands ethniques" (*Volksdeutsch*) qui sont des descendants de colons allemands installés au cours des siècles en Russie et Europe de l'est.⁸⁸ Il existe également un flux de latino-américains qui demandent la nationalité espagnole en excipant de lointains ancêtres ayant émigré et invoquant la législation espagnole sur la *Hispanidad* (ce fut le cas en particulier d'Argentins au plus fort de la crise économique argentine).

5.3.1 / 2.2 Autres mesures juridiques.

Dans les pays ou territoires où existent des communautés aux identités distinctes, celles-ci peuvent être prises en compte dans la loi électorale, notamment par la création d'un système de « double collège », chacun élisant ses représentants, comme cela s'est pratiqué en Algérie avant l'indépendance. Cela permet de donner à la communauté minoritaire un poids plus que proportionnel à son poids démographique. Un autre type d'incidence des préoccupations ethniques et identitaires sur la loi électorale est donné par la Nouvelle-Calédonie où, depuis les accords de 1988, le corps électoral est plus ou moins figé afin que des évolutions démographiques récentes ne viennent modifier l'équilibre entre les communautés européennes et mélanésienne) de l'archipel.

D'autres mesures légales peuvent consister en diverses formes de discrimination, non pas physique et matérielle, comme l'apartheid déjà cité, mais juridique, comme l'exclusion des étrangers de l'exercice de certaines professions.

⁸⁸ Dans les deux cas, la volonté de compenser une certaine faiblesse démographique n'est pas absente de ses dispositifs atypiques.

5. 3. 2 L'identité culturelle

L'identité culturelle réside d'abord dans la langue, mais elle se compose également, on l'a dit, d'un ensemble de modes de pensée, de traditions, de pratiques, d'expressions culturelles. Le groupe peut chercher à les exporter ou, à tout le moins à les défendre contre des agressions extérieures.

5. 3. 2 / 1 La défensive.

La préservation de la culture ne va jamais de soi, n'est jamais un acquis. Il en est de la culture comme de la population : toute culture nationale peut accepter des apports extérieurs qui lui permettent de s'enrichir, mais au-delà d'un certain seuil, ces apports ne constituent plus un facteur d'enrichissement, mais un facteur de destruction. Quels moyens les Etats et les peuples peuvent-ils et mettent-ils en œuvre ?

5. 3. 2 / 1.1 L'Etat

Ces moyens sont ceux de toutes les actions gouvernementales, telles que nous les avons vus au chapitre 3 : la réglementation, la sanction, l'incitation et la persuasion. L'utilisation de ces moyens pour protéger l'identité culturelle (et notamment linguistique) du groupe doit tenir compte du précepte de Montesquieu ("Il ne faut jamais faire par les lois ce que l'on peut faire par les mœurs»). Normalement, la communauté doit être suffisamment dynamique pour sécréter spontanément sa culture et les anticorps susceptibles de protéger celle-ci, au point que l'on peut se demander si une action gouvernementale est légitime. Une approche de type libéralo-darwinien conduirait en effet à considérer que si la culture d'un groupe n'est plus assez forte pour se défendre toute seule, elle doit disparaître. Toutefois, le dynamisme identitaire d'un groupe humain est sujet à des fluctuations et l'Etat peut chercher à compenser une perte – qui peut être momentanée – de dynamisme, par une action en quelque sorte contra-cyclique. L'action culturelle défensive trouve son principal point d'application dans la langue.

5. 3. 2 / 1.1.1 La langue

C'est en effet un domaine où l'Etat a un poids propre

- D'abord, par l'officialisation de la langue : c'est la notion de langue officielle, parfois intégrée dans la constitution. C'est le cas de certains Etats des Etats-Unis ainsi que, depuis 1992, de la France (article 2 de la Constitution). Le Québec a fait des lois linguistiques (loi 63, loi 101, loi 178) un instrument privilégié de son émancipation à l'égard du gouvernement central du Canada et de réaffirmation de la dignité du peuple québécois.

- En deuxième lieu, en défendant la langue nationale dans l'administration et les tribunaux, dans les documents et formulaires administratifs, dans les passeports et cartes d'identité. En outre, l'Etat peut encourager l'emploi de mots créés à partir de racines de la langue nationale, en substitution de mots d'origine étrangère et par le simple fait de les employer dans sa propre production normative, compte tenu de l'influence de cette production, par capillarité, la répandre dans l'ensemble de la société. C'est ce qui a été fait dans certains cas en Allemagne (par exemple pour *regenschirm* à la place de parapluie, *rundfunk* et *fernsehe* à la place des universels *radio* et *télévision*, etc., en Israël, qui dut introduire dans l'hébreu, langue adaptée à la vie pastorale de l'antiquité, les mots de la vie moderne, ou en France avec la création, dans chaque ministère, d'une commission de terminologie, qui conçoit et propose -sinon impose- des équivalents français aux termes étrangers.

- En troisième lieu à travers l'enseignement, qui est souvent assuré pour une partie importante par l'Etat ou les collectivités locales⁸⁹ et où il peut imposer l'emploi d'une langue plutôt que d'une autre. La langue dans laquelle se fait l'enseignement est aussi un enjeu vis-à-vis des langues régionales et a joué un rôle important dans l'unification linguistique des grands Etats d'Europe par exemple au XIX^{ème} siècle.

- En quatrième lieu, au-delà des domaines dont l'Etat a un

⁸⁹ Mais, sur ce dernier point, les collectivités locales peuvent parfois essayer de se servir du système éducatif, quand l'organisation intérieure du pays leur en confie la compétence, pour promouvoir une langue locale, en concurrence ou en opposition avec la langue nationale.

contrôle direct, il peut essayer d'imposer l'emploi de la langue nationale par la loi. Eventuellement, lorsque la défense de l'identité n'est plus une préoccupation centrale des citoyens, il peut le faire en invoquant d'autres intérêts, comme, par exemple, la protection des consommateurs, en réglementant l'emploi de la langue nationale dans les emballages et les notices des produits vendus dans le commerce, la sécurité exigeant que le consommateur puisse comprendre les indications qu'ils comportent (c'est l'un des motifs invoqué en France, avec la loi "Toubon" du 4 août 1994), ou l'intérêt des travailleurs, en exigeant que les ordres leurs soient donnés dans la langue du pays et que leur contrat de travail soit rédigé dans cette langue.

La langue, c'est aussi l'écriture, l'alphabet. La question de l'alphabet utilisé s'est posé pour certains pays. Les Gaulois, qui n'avaient pas développé d'alphabet propre, utilisaient l'alphabet grec puis, après l'invasion romaine, l'alphabet latin. Pour Mustapha Kemal, en Turquie, la substitution de l'alphabet latin à l'alphabet arabe a été conçue comme un signe de modernisation de la Turquie et non comme une forme de renonciation à l'identité turque, dont l'alphabet arabe, après tout, ne faisait pas partie. La Perse y a songé (d'autant que l'alphabet arabe n'est pas du tout adapté à la langue persane), mais a finalement gardé l'alphabet arabe. Le Japon pour incorporer des mots occidentaux, a développé des caractères alphabétiques à côté des idéogrammes. Dans le même temps, la Chine reste attaché à ses milliers d'idéogrammes, qui sont également malcommodes, notamment dans l'univers moderne de l'internet et des SMS, mais qui sont consubstantiels à sa civilisation.

5. 3. 2 / 1.1.2 Les domaines culturels autres que la langue.

L'Etat peut chercher à contrôler l'accès des œuvres étrangères au marché national, afin d'éviter que le peuple perde son identité au contact des goûts, les idées et les modes d'expression étrangers. C'est ce qui fut pratiqué par les empires du Japon et de Chine lorsque l'expansion européenne aborda leurs rivages, au XVI^{ème}-XVII^{ème} siècle. C'est aussi ce que pratiquent les Etats

totalitaires, qui reposent sur une idéologie précise et qui cherchent donc à éviter ce qui pourrait saper cette idéologie.

5. 3. 2 / 1.1.3 La protection du patrimoine.

Les sites et paysages, qu'ils soient construits ou non construits, constituent un élément majeur de l'identité nationale. Ils en constituent l'identité visuelle, c'est-à-dire le cadre dans lequel s'est déroulée l'Histoire du groupe et dans lequel se déroule sa vie, un écosystème qui a été en partie déterminé par l'homme, mais qui a également déterminé l'homme. La question de leur préservation ne se pose que depuis l'explosion démographique et l'industrialisation de l'agriculture. En phase de décollage économique, les Etats tendent à sacrifier cet élément au développement de la production, comme ils ont tendance à sacrifier l'environnement, la qualité de l'air ou celle de l'eau. C'est néanmoins l'une des missions essentielles de la puissance politique que de veiller à ce que ce cadre soit respecté.

5. 3. 2 / 1.2 L'action de la « société civile ».

La question se pose pour les Etats de savoir s'il y a encore, face au modèle dominant, un espace pour la culture du particularisme. La question du positionnement des peuples à l'égard d'un modèle dominant nécessite de faire appel aux notions, déjà évoqués, de mimétisme et d'affirmation de soi, entre lesquelles les peuples comme les individus oscillent. Les pays européens qui ont recouvré leur unité ou leur indépendance aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles fournissent un exemple de mobilisation d'un peuple pour la restauration de son identité. On citera entre autres le combat pour l'opéra allemand à une époque où régnait la langue italienne (Mozart lui-même est passé de l'italien à l'allemand pour ses opéras) ou de l'œuvre d'épuration (katarévousa) de la langue grecque après la fin de la domination turque.

La prise en main par la société civile de la défense de l'identité culturelle peut passer par le mouvement associatif (associations de défense de la langue, de promotion de tel mode d'expression ou de restauration de tel monument), par certains

enseignants motivés et, dans les pays où cela fait partie de la culture et où le régime fiscal le favorise, par des fondations.

5. 3. 2 /2 L'offensive

5. 3. 2 /2.1 A l'intérieur

Les Etats nouveaux ou reconstitués éprouvent le besoin de remettre en valeur leur patrimoine national afin de contribuer à créer ou à recréer un sentiment d'appartenance. Les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes en 1991 donnent un exemple récent et typique de ce réflexe. Elles suivent en cela la voie tracée par les Etats issus de l'éclatement des empires ottoman et austro-hongrois et ceux nés des la décolonisation.

L'action en faveur de l'identité peut prendre une forme positive, comme l'aide aux différentes formes d'expression artistique, par le biais de subventions, de déductions fiscales ou de facilités de financement.

5. 3. 2 /2.2 A l'extérieur

5. 3. 2 /2.2.1 Le rayonnement

L'influence peut se manifester sans intervention de la puissance publique, de par le rayonnement de la culture du pays. C'est dans une certaine mesure ce qui s'est produit aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècle pour la culture française, qui a exercé un réel rayonnement à l'égard des classes riches de certaines régions comme l'Europe de l'est, l'Amérique latine ou l'Espagne, sans que le gouvernement français ait dépensé un centime en action culturelle extérieure.

5. 3. 2 /2.2.2 Une politique d'influence

Plus fréquemment, il s'agit d'une politique délibérée. La promotion culturelle s'inscrit dans le cadre plus large de la diplomatie d'influence, et de ce qu'on appelle en anglais le "*soft power*" ("puissance douce").

Ici aussi, l'action peut avoir pour auxiliaire l'initiative privée.

A cet égard, la diffusion du mode de vie américain et, à travers lui, d'une vision américaine du monde, doit plus au cinéma hollywoodien et aux feuilletons et téléfilms américains qu'à une politique directe du gouvernement américain. Des fondations privées peuvent financer diverses formes d'action de communication, y compris l'octroi de bourses d'études, comme par exemple la fondation du milliardaire britannique C. Rhodes (*Rhodes scholarships*), ou celle du milliardaire américain G. Soros, « Open Society ».

Néanmoins, la diffusion de ces produits de masse n'est pas due qu'au libre jeu de l'offre et de la demande ou à des initiatives privées, et les gouvernements peuvent chercher à favoriser l'écoulement de leur marchandise culturelle sur les marchés extérieurs, en faisant d'une pierre deux coups, se procurant un gain économique et une influence culturelle. C'est bien ainsi que le gouvernement américain l'entendait lorsqu'il conclut en 1946 avec le gouvernement français, les accords dits Blum-Byrnes, par lesquelles la France, dépendante des lignes de crédits que lui consentait le gouvernement américain, fut contrainte de concéder aux films américain un très large accès aux écrans français

En toute hypothèse, c'est un champ naturel d'action de la puissance publique, qui peut être une forme de la stratégie du fort au faible (4.2.2 / 2.3.2) et qui s'exerce par exemple au travers de la politique d'accueil d'étudiants étrangers, au besoin, là encore, par l'attribution de bourses (publiques cette fois). Cette action est motivée par trois espoirs : permettre aux entreprises du pays de recruter les plus doués de ces étudiants à l'issue de leurs études, dans le cadre de la concurrence généralisée que se livrent les pays développés sur le marché international des talents, faire de ces étudiants, lorsqu'ils retournent dans leur pays, des relais des actions (implantations, exportations, etc.) des entreprises du pays d'accueil et enfin, de façon plus diffuse, entretenir un réseau de sympathie et de compréhension à l'égard du pays hôte dans les pays d'origine de ces étudiants. Au début du XXI^{ème} siècle, les pays qui accueillent le

plus d'étudiants étrangers sont les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie ; la France est le premier pays non-anglophone d'accueil des étudiants étrangers, il est vrai qu'elle jouit d'un avantage comparatif imparable mais coûteux pour les contribuables français, qui est de ne pas faire payer leur scolarité à ces étudiants étrangers.

En fait, la clef de l'efficacité de ces actions est l'existence d'une vraie vitalité naturelle de l'identité nationale : les dépenses publiques en la matière sont condamnées à l'inefficacité, si cette vitalité n'existe pas.

5. 3. 2 / 2.2.3 Le rôle des "diasporas".

Le développement et la diversification des migrations à partir du XIX^{ème} siècle a abouti à la naissance, dans certains pays, de communautés d'originaires d'un pays étranger. Même sans constituer un "sous-groupe" au sens que nous avons étudié au chapitre 1^{er}, ces communautés peuvent avoir un rôle d'influence au service de l'Etat de leur pays d'origine. Un exemple souvent cité est celui des communautés de ressortissants d'origine allemande au Brésil ou en Argentine, qui ont pu servir, dans la 1^{ère} moitié du XX^{ème} siècle, de relais à la propagande et à l'influence diplomatique des gouvernements allemands, notamment du III^{ème} Reich. Pour qu'un gouvernement puisse s'appuyer sur de telles communautés, il faut que celles-ci présentent une certaine importance numérique, un certain degré de conscience d'elles-mêmes et d'attachement au pays d'origine, qui ne se retrouve pas souvent. Ainsi, les nombreux Français qui vivent à Londres ou dans la Silicon Valley, par exemple, n'ont aucun effet d'influence politique ou culturelle sur le pays d'accueil, non plus que ceux qui vivent en Suisse ou en Belgique en tant qu'exilés fiscaux. La question se pose des communautés musulmanes dans les pays d'Europe de l'ouest en général et en France en particulier. Il semble que ces communautés soient d'origines géographiques trop diverses pour pouvoir servir les desseins d'un pays d'origine en particulier ; en revanche, la religion musulmane qui est leur point commun trouve en eux des ambassadeurs et des prosélytes, aidée en cela par les monarchies

pétrolières du golfe persique.

5.4 Identité et indépendance

5.4.1. L'identité commune comme moteur de l'indépendance nationale et de l'expansion

L'énergie vitale d'un peuple est fortement corrélée à l'existence et à la conscience d'une identité commune forte. Cette énergie peut se manifester :

- par une *défense* farouche de l'indépendance menacée. Dans l'Antiquité, c'est, par exemple, la résistance des Grecs, durant les Guerres médiques : Thermopyles, Salamine, Platée, Marathon, ou celle des Gaulois et les Ibères contre les Romains. Au Moyen-âge, ce sont les Berbères contre les Arabes au VII^{ème} siècle, etc.. A l'époque moderne, ce fut le cas des Français en 1914-18 ou des Soviétiques en 1941-45⁹⁰, ou encore celui des peuples colonisés ou sous protectorat, qui se sont soulevés pour leur indépendance,

- *par l'offensive*. Cette énergie s'exprime par de brusques et temporaires dilatations du destin de certains peuples (les Normands du IX^{ème} au XI^{ème} siècles, les Mongols aux XIII^{ème}-XIV^{ème} siècles, le Portugais et les Espagnols aux XV^{ème}-XVI^{ème} siècles, les Hollandais au XVII^{ème}, etc.). Même quand l'expansion se revêt des oripeaux de l'idéologie, comme ce fut le cas de la part de la France vers 1792 en Europe (apporter les Lumières aux peuples enchaînés) ou au XIX^{ème} siècle en Afrique (apporter le progrès aux races inférieures), ou de la Russie soviétique au XX^{ème} siècle, c'est toujours l'énergie vitale, la force d'expansion d'un peuple et son affirmation de soi qui est le véritable moteur.

L'énergie vitale varie d'un peuple à l'autre comme d'un

⁹⁰ Ce dernier cas est d'autant plus éclairant que, face au danger allemand, le gouvernement soviétique, qui était naguère internationaliste et résolument moderne et ne voyait que vieilles défroques petites bourgeoises et rétrograde dans les manifestations de l'identité traditionnelles russe, fit appel à l'Histoire russe, à l'âme russe et de rapprocha même de l'Eglise orthodoxe, pour galvaniser le peuple russe.

individu à l'autre et, surtout, pour un même peuple, d'une époque à une autre, selon des cycles d'expansion et de décadence.

5.4.2. L'identité nationale comme menace pour l'indépendance. Culture dominante et cultures dominées.

Il est des circonstances où un peuple doit sacrifier une part de son identité s'il veut défendre son indépendance (c'est-à-dire, plus précisément, se donner les moyens de la défendre). Cette problématique se présente à chaque fois qu'il y a rencontre de deux peuples de niveaux de développement matériel et institutionnel différents, ou de puissances différentes. On en trouve des exemples à toutes les époques :

- Les Cités grecques, au IV^{ème} siècle av. J.C., ont perdu leur indépendance, faute de pouvoir s'unir et mettre en place un modèle étatique efficace pour défendre l'indépendance collective de la Grèce, face à la Macédoine. Il en a été de même des Gaulois face à Rome au I^{er} siècle av. J.C. L'empereur grec de Constantinople, menacée par les Ottomans, s'engagea à renoncer au particularisme religieux pour obtenir des secours des Occidentaux (concile de Florence, 1439), mais il était trop tard et, de toute façon, ces tentatives clairvoyantes étaient sabotées en sous-main par son clergé.

- Dans d'autres cas, le renoncement au particularisme n'est pas destiné directement à sauver l'indépendance du pays, mais à permettre son accession à la modernité économique et administrative ; on pense à Pierre le Grand précipitant, grâce à son énergie, la Russie dans la modernité, représentée par l'Europe occidentale et en particulier par la Hollande et la France (la petite histoire le montre faisant couper de force la barbe des boyards pour qu'ils occidentalisent leur apparence)

De même, le Japon de l'ère *meiji* et d'après 1945 a su adopter résolument les solutions techniques et organisationnelles de l'Occident tout en gardant, dans une certaine mesure, une identité nationale propre. En regard de cette réussite, la Chine a longtemps

fait figure d'homme malade de l'Asie, hésitant, pendant 150 ans de convulsions (de la guerre de l'Opium⁹¹ à Teng-Hsiao-Ping⁹²), entre préservation à tout prix de son identité et modernisation à outrance, avant de renoncer à son isolement pour bénéficier de la prospérité économique capitaliste. Plus généralement, tous les peuples non « occidentaux » confrontés, depuis Christophe Colomb jusqu'à la colonisation du XIX^{ème} siècle, à la puissance matérielle occidentale ont dû se positionner par rapport au modèle occidental. Cette confrontation dure toujours. Il s'agit, pour tous ces peuples, de trouver le bon équilibre : s'occidentaliser, pour adopter les qualités techniques, l'efficacité matérielle, de l'occident, mais tout en gardant les éléments fondamentaux de leur culture. Le Japon et les peuples d'extrême-orient semblent avoir trouvé un équilibre. La difficulté des peuples musulmans à trouver cet équilibre est la principale cause des troubles islamistes. Quant à l'Afrique noire, le placage de structures occidentales sur les modes de penser propres n'ont pas engendré un véritable équilibre.

5.5 Identité, universalisme et mondialisation.

Nous avons évoqué au 5.2 les manières dont l'identité nationale peut être atteinte, tant physiquement que moralement. Ces atteintes proviennent traditionnellement de fléaux naturels (épidémies) ou sociaux (drogue, alcoolisme), de l'immigration ou de l'action d'ennemis. Il est une source particulière de mise à l'épreuve des identités nationales, qui est constituée par certaines religions ou certaines idéologies. L'universalisme, qui met en avant la fraternité humaine par delà les différences nationales en est une première catégorie, dont relèvent le christianisme et l'idéologie de la révolution française de 1789, inspirée par la franc-maçonnerie. Cependant, les projets universalistes prônent l'amour ou la fraternité, ou le rapprochement entre les peuples. Ils ne cherchent

⁹¹ Guerre faite par la Grande-Bretagne à la Chine en 1840, pour obliger le gouvernement chinois à renoncer aux décrets par lesquels il interdisait l'opium, car ces décrets portaient atteinte au commerce de l'Inde, alors colonie anglaise et grande productrice d'opium.

⁹² Dirigeant chinois à la fin des années 1970.

pas nécessairement l'abolition des nations (cf. la parabole de la tour de Babel, dans la Bible ou encore la formule de Jean Jaurès : "un peu d'internationalisme éloigne de la patrie ; beaucoup d'internationalisme y ramène"⁹³), mais plutôt les manifestations les plus agressives de cette identité. Il en va différemment du mondialisme.

Si dans les nombreux pays issus de la décolonisation (1947-1965) et de l'éclatement de l'URSS (1991), le processus de promotion de l'identité nationale en marche depuis le début du XIX^{ème} siècle s'est poursuivi avec vigueur, dans certains pays plus anciens, au contraire, plusieurs facteurs sont à l'œuvre depuis le dernier quart du XX^{ème} siècle pour remettre en cause les identités nationales. Une forte *thanatos*, ou pulsion de mort, entraîne une perte des défenses immunitaires du corps social et la prévalence d'une idéologie, composante du « modèle dominant », hostile à toutes les différenciations collectives et qui en revanche met en valeur les différenciations individuelles. Ce mouvement idéologique est allé en s'accéléralant : limité aux milieux anarchistes ou nihilistes et à de petits cercles d'intellectuels pacifistes avant 1914, l'idéologie communiste et les horreurs des deux guerres mondiales l'ont considérablement alimenté. Depuis le dernier quart du XX^{ème} siècle, il a été récupéré par le modèle dominant, car il y a une convergence entre la "pensée 68" (hédonisme et individualiste, et les intérêts des géants de l'industrie et de la finance pour faire naître un "homme nouveau", certes différent de celui envisagé par les marxistes-léninistes dans les années 1920-1950, mais un consommateur docile, ayant les mêmes goûts d'un bout à l'autre de la planète et permettant ainsi de réaliser un marché planétaire, d'allonger au maximum les séries de production et d'étaler les frais fixes.

Cette tendance à l'uniformisation se manifeste de différentes manières : au plan socio-économique, aucun modèle ne cherche plus à concurrencer le modèle dominant fondée sur la libre-entreprise et le

⁹³ L'armée nouvelle, 1911

libre-échange. Au plan industriel, la pression de la concurrence résultant de la généralisation dudit libre-échange interdit toute fantaisie en matière de solution technique. Au plan des habitudes de consommation, la recherche par les grandes entreprises de la création d'un marché mondial de consommation exerce une pression en faveur des composantes consommationnelles du modèle dominant (vêtements, nourriture, productions audiovisuelles, etc.). S'agissant des nouveaux outils rendus possibles par les techniques modernes, comme internet, non seulement ils imposent un comportement formaté (tout le monde « clique » de la même manière, appuyée sur les mêmes touches, répond selon le même langage imposé par l'ordinateur), mais, en outre, la communication que permet cette technique va plutôt dans le sens du renforcement de l'uniformisation et du gréganisme (« Tweeter », « Fesse-bouc », etc.) que dans le sens de l'expression d'opinions minoritaires qui ne trouveraient pas l'accès du public dans les gros médias, même si cette seconde possibilité existe dans une certaine mesure. Les règles européennes jouent toujours dans le sens de l'abandon par les nations des solutions techniques ou organisationnelles originales qu'elles avaient pu adopter, et jamais dans le sens inverse. Enfin l'idéologie dominante prêche « l'ouverture à l'autre » et le métissage, et condamne la défense des identités, que la "novlangue" en vigueur appelle "repli identitaire", assimilé aux régimes totalitaires du milieu du XX^{ème} siècle. Le discours dominant sur les hommes et sur les peuples accompagne ces tendances : il mettait l'accent, jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, sur les différences et sur les spécificités, il nie aujourd'hui celles-ci ou plus exactement il nie les différences collectives, considérées comme stigmatisantes, alors qu'elles sont l'essence de toute identité collective.

Dans le même temps, tout phénomène idéologique suscitant une réaction en sens inverse d'une partie des gouvernés, des facteurs de persistance demeurent : réflexe de survie contre réflexe de servilité, attachement au patrimoine et à la culture nationale (art de vivre et la qualité de la vie, tradition, tissu social tissu associatif, survie de pôles de résistance dans

l'enseignement, c'est la forme que prend au XXI^{ème} siècle le phénomène éternel de succession des phases d'expansion et de repli, avec cependant cette particularité qui réside dans l'emprise du modèle dominant, sans équivalent dans les époques passées.

QUESTION N°6 - SECURITÉ ET LIBERTÉ : QUEL ÉQUILIBRE ?

La sécurité et la liberté sont les deux aspirations essentielles des peuples, les principales raisons d'être de l'Etat. Outre la préservation de l'identité, l'appareil d'Etat est celui qui assure l'ordre, la sécurité intérieure et la liberté collective du groupe, c'est-à-dire l'indépendance. C'est à cela que se rattachent ses attributs principaux : les forces de l'ordre et la justice. Mais s'il y a le plus souvent convergence entre sécurité individuelle et sécurité collective, la compatibilité entre liberté individuelle et liberté collective est moins assurée.

6.1 L'attrait des peuples pour l'ordre ou pour la liberté individuelle varie dans le temps et dans l'espace.

6.1.1 Variations dans l'espace

Chaque peuple a, dans son bagage identitaire, des traits de psychologie propres, qui, entre autres, valorisent plus ou moins la discipline et l'ordre collectifs. De même, la propension au consensus et au contrôle sociaux est variable, l'un de ses facteurs de variabilité étant l'homogénéité du groupe. Un peuple homogène a plus tendance à respecter les lois sociales et morales du groupe

Ces différences se répercutent sur le mode de gouvernement. Quatre types de peuples paraissent faciles à gouverner :

- Le peuple respectueux de la force et de l'exercice autoritaire du pouvoir, comme les peuples slaves, qui épargne au gouvernant la peine de longs discours de persuasion ;
- Le peuple dans la culture duquel l'individu n'est rien la communauté est tout, comme les peuples d'extrême-orient.
- Le peuple qui a le sens et le goût de l'ordre et de la discipline, comme les peuples germaniques.

- Le peuple à fort consensus, comme les peuples nordiques, à l'égard duquel la force et de l'exercice autoritaire du pouvoir sont moins nécessaires. Ils peuvent même éventuellement être contre-productifs et cabrer le peuple contre le gouvernement.

Les peuples indisciplinés, batailleurs, au tempérament bouillant et à l'esprit critique s'en consolent en s'imaginant plus créatifs et plus libres.

La différenciation des peuples selon la place, le rôle reconnu à l'individu va d'ailleurs au-delà de la question de la place de la sécurité et de la liberté. Elle différencie aussi les peuples dans leur acceptation, plus généralement, du rôle organisateur de l'Etat dans les matières non régaliennes. En effet, le rapport à la chose publique est très différent selon les peuples. La *summa divisio* distingue ceux qui ressentent la puissance publique comme extérieure, voire comme étrangère et ceux qui la ressentent comme une émanation du corps social. Un critère typique à cet égard est précisément l'attitude à l'égard de la police. Pour les uns, la sécurité commune est d'abord le fait du corps social, notamment au travers du contrôle social, et la police est un auxiliaire créé pour aider le corps social à assurer cette sécurité en apportant son expertise. Pour les autres, la sécurité commune n'est pas l'affaire des gouvernés, elle est l'affaire de la police, pour laquelle ils estiment payer suffisamment d'impôts, et ce n'est pas la police qui collabore avec le corps social, mais les citoyens qui aident la police et comme souvent, dans ces cultures, en outre, cette police est plutôt méprisée, aider la police est socialement mal perçu, ce qui, évidemment, ne facilite pas le maintien de l'ordre et de la sécurité.

6.1.2 Variations dans le temps

Sur le long terme, il semble que les sociétés les plus anciennes dont nous ayons connaissance (la Mésopotamie, l'Egypte, la Chine), aient été des sociétés où le principe d'autorité était appliqué avec fermeté, voire avec férocité, cette fermeté étant la contrepartie de la faiblesse des moyens de l'Etat. L'évolution des

sociétés "modernes" s'est faite dans le sens d'une sensibilité croissante, d'une attention accrue à la personne, au respect de l'administré, et plus généralement, à une atténuation du principe d'autorité.

Sur un plus court terme, des variations existent aussi. Au sortir d'une période de trouble (guerre civile, révolution, etc.) ayant causé de l'insécurité, un peuple accepte plus volontiers au moins temporairement, un régime de lois restreignant les libertés. L'Histoire de France en fournit plusieurs exemples, comme l'instauration de l'absolutisme au lendemain des guerres de religions et de la Fronde, au XVII^{ème} siècle, le consulat et l'Empire après les violences de la période 1789-1799, ou encore le début du Second-Empire (ce que les historiens appellent l'"empire autoritaire"), après les désordres de la II^{nde} République. Plus récemment, la peur et l'irritation suscitées par les désordres de mai 1968 ne sont sans doute pas étrangères au vote très favorable à la majorité sortante de centre-droit aux élections législatives du mois suivant.

La variation dans le temps porte enfin sur la définition de la notion de liberté. Durant des siècles, la liberté, pour un peuple n'avait qu'un seul sens et s'entendait de la liberté collective : un peuple libre était un peuple qui n'était pas sous la coupe d'un autre peuple. Depuis le XVIII^{ème} siècle, à cette signification s'en est ajoutée une autre, celle de liberté des gouvernés par rapport aux gouvernants.

La question des rapports entre la sécurité et les libertés doit s'analyser au regard des menaces endogènes – c'est la notion d'ordre public –, et au regard des menaces exogènes -c'est la notion de sécurité nationale.

6.2 L'ordre public et les libertés

6.2.1 L'ordre public

La notion d'ordre public est centrale. Elle a une acception étroite : le maintien de l'ordre et de la paix publique, la protection

des vies et des biens des citoyens, et une acception large, qui désigne l'ensemble des règles publiques destinées à organiser une activité, un secteur de la vie sociale ou économique conformément à la conception en vigueur de l'intérêt général – on parlera alors, par exemple, d'ordre public social, d'ordre public financier, etc.

6.2.2 La liberté et les libertés.

Au singulier, dans le contexte de la science politique, le mot *liberté* a un sens plus circonscrit qu'en philosophie. On parle de la *liberté individuelle*, c'est-à-dire

- de la liberté d'aller et venir : droit de circuler librement sur le territoire du pays, dans les parties non privatives ;

- de la "sûreté", c'est-à-dire de ne pas risquer d'être arrêté, détenu, arbitrairement et sans avoir été entendu par un juge et avoir eu le droit de se défendre ;

- et du droit à la vie privée, c'est-à-dire le droit d'avoir un domicile, d'y être à l'abri des intrusions non désirées des tiers, mais également des représentants de l'Etat. Ce droit inclut aussi le droit à l'image, au nom, à l'intimité, etc.

Le terme de libertés au pluriel (on parle des "libertés publiques") désigne, outre la liberté individuelle, la liberté d'expression, de la liberté de la presse, la liberté religieuse, de la liberté d'association, de la liberté de réunion et de manifestation..

6.2.3 La liberté individuelle garante de la sécurité : l'auto-défense

Les membres du groupe abandonnent à celui-ci tout ou partie de leur compétence pour assurer leur sécurité, c'est même une des raisons d'être les plus profondes de la constitution du groupe. Ils acceptent que les chefs du peuple prennent des mesures, organisent la défense et que ces mesures restreignent leur liberté. Néanmoins, cet abandon ne peut être total. En premier lieu, les gouvernés peuvent aussi chercher à se défendre eux-mêmes, soit individuellement, soit en se regroupant.

6.2.3 / 1 L'auto-défense individuelle.

Elle peut prendre elle-même trois formes, qui peuvent se cumuler

6.2.3 / 1.1 Les mesures préventives.

Bien fermer sa maison, y installer une « alarme » reliée au commissariat de police ou des caméras de surveillance, ne pas sortir à certaines heures ou dans certains lieux, ne pas faire état de ses trésors à tort et à travers et avoir une bonne assurance sont des mesures préventives, précautions minimales qui ne relèvent que de chaque individu. L'addition de ces mesures individuelles et privées contribue à la sécurité collective. Elles font partie du contrôle social. La question devient une question de science politique lorsque, par exemple, le citoyen n'est pas un citoyen, mais une organisation privée (chaîne de supermarchés, banques, etc.), et qu'à l'instar de la puissance publique, elle met en place des réseaux de caméras de surveillance pour prévenir les vols à la tire, ou des mouchards sur ses ordinateurs, ou des écoutes téléphoniques, pour vérifier que ses salariés n'utilisent pas leur ordinateur ou leur téléphone à des fins privées. Dans ce cas, l'organisme en question revendique une liberté, celle d'assurer sa sécurité (contre les vols et abus divers), mais, ce faisant, il porte atteinte aux libertés de ses clients ou de ses employés.

Question de science politique encore, lorsque de nombreux particuliers se dotent d'armes, que la multiplication de ces armes, comme c'est le cas aux Etats-Unis, semble être un facteur de violence et que cet instrument de sécurité devient en fait un facteur d'insécurité. Le droit de posséder des armes fait partie de la charte des droits américaine (2^{ème} amendement). En effet, compte tenu de l'origine des Etats-Unis (une insurrection armée contre la tutelle britannique), les Américains, de façon cohérente, considèrent qu'il y a un lien entre liberté et démocratie d'une part, port d'armes de l'autre⁹⁴. La question de la détention d'armes dépasse ainsi la

⁹⁴ Cette liberté est défendue par une ligue, la National rifle association ou NRA, à la puissance de laquelle les subsides des industriels de l'armement ne

légitime défense contre les voleurs et les assassins, pour aborder la question de la légitime défense contre l'Etat oppresseur ou inique.

Dans les deux cas, il appartient à la puissance publique de jouer un rôle d'arbitre. Dans la France de l'Ancien régime, l'optique était différente : seuls les nobles pouvaient porter une arme (une épée, en l'occurrence). Elle n'était donc pas un symbole de liberté, mais de rang. Elle symbolisait aussi l'origine militaire de la noblesse, mais cette libre détention d'arme était elle-aussi facteur de trouble à l'ordre public, avec le développement des duels. Dans la majorité des Etats européens, le port d'arme par les particuliers est soumis à autorisation, et limité aux armes de collections démilitarisées, aux armes de chasse (avec permis de chasser) et aux armes de compétition.

6.2.3 / 1.2 La « légitime défense ».

C'est le fait de se défendre face à une agression immédiate. Dans l'accomplissement de cet acte de défense, l'agressé peut à son tour commettre un préjudice à l'agresseur. Il y a un lien évident entre la question du port d'armes et celle de la légitime défense. En effet, dans les sociétés où les particuliers ont le droit de porter des armes, les actes de légitime défense risquent d'être plus nombreux et plus sanglants. Or, l'un des principes fondamentaux du droit pénal, qui est celui de la proportionnalité des délits et des peines, s'applique aussi à la légitime défense : celui qui se défend ne doit pas causer à l'agresseur un dommage trop disproportionné (pour autant que la situation permette un tel discernement) avec la nature de l'agression. La situation qu'une législation pénale d'un pays fait à l'agressé ainsi devenu agresseur est un bon thermomètre de la liberté individuelle qui règne dans ce pays.

6.2.3 / 1.3 Se faire justice soi-même

Cela signifie qu'a posteriori, la victime d'un crime ou d'un délit contre ses biens ou sa personne cherche à se venger ou

sont pas étrangers.

demande à des proches de la venger. Cette idée de vengeance est consubstantielle à certaines sociétés claniques, comme en Corse ou en Albanie, où elle est inhérente à la notion d'honneur. C'est le système de la vendetta. Compte tenu des désordres de toutes natures que provoque ce système, le droit pénal moderne de la plupart des pays pose en principe que nul ne peut se faire justice à lui-même.

6.2.3/ 2 L'auto-défense organisée :

C'est la situation où les mesures de précaution précitées ne sont plus prises seulement par chaque individu ou par chaque foyer, chacun en ce qui le concerne, mais où des citoyens forment des groupements privés, extérieurs à l'Etat, pour assurer une protection dont ils estiment qu'elle est insuffisamment assurée par l'Etat. Il faut distinguer ces groupement des entreprises de sécurité privées qui fournissent des gardiens, des gardes du corps, etc., en ce que ce sont des particuliers qui oeuvrent pour leur propre sécurité. Ce type d'initiative peut être utile pour compléter les interventions de l'Etat, mais en général, celui-ci les voit d'un mauvais œil, au mieux comme une marque de défiance en sa capacité à assurer des gouvernés, au pire comme un début de sécession ou de sédition. Les groupes d'auto-défense sont, de fait, souvent le fait de sous groupes nationaux, tels que les blancs dans le sud des Etats-Unis après la guerre de sécession (Ku-Klux-Klan) ou au Zimbabwe après la fin de la domination blanche. Aux confins des notions d'auto-défense et de sécurité privée, on trouve les résidences sécurisées, qui sont des lotissements fermés et puissamment protégés et gardiennés, qui se sont multipliés depuis la fin du XX^{ème} siècle, notamment en Amérique et en Afrique du Sud.

6.2.4 L'ordre, protecteur de la liberté.

Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le Maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit.

(Henri Lacordaire).

La défense de l'ordre public est d'abord protectrice des gouvernés. Elle vise à les protéger contre les actes, les comportements, les agressions, qui peuvent émaner des gouvernés les uns contre les autres. L'ordre ne répond pas seulement à l'objectif des gouvernants d'avoir des gouvernés paisibles et obéissants. Il est la première demande des citoyens à l'égard de la puissance publique, car cet ordre est le garant de la liberté et de la première des libertés, qui est celle de vivre, notamment pour les plus faibles (enfants, vieillards, etc.). En cas de désordre, les faibles sont les premières victimes. Les forts, les riches, les rusés, s'en tirent, parce que c'est précisément dans les temps de désordre que sortir à point nommé le sac d'or ou la liasse de billets ouvre les portes, fait tomber les barrages routiers, désintéresse les kidnappeurs, permet de se ravitailler au marché noir, de se payer un faux passeport, un billet de bateau ou d'avion et de partir avec une valise pleine. La théorie darwinienne selon laquelle les crises permettent justement d'éliminer les faibles, les moins rusés, etc., qui sont des boulets pour la société, n'a pas triomphé jusqu'à présent et les sociétés humaines sont organisées pour assurer la survie de tous autant que possible.

Le terme d'ordre public a également un sens large, qui n'est pas seulement lié à la paix publique ou au maintien de l'ordre. Au-delà de cette question de la sécurité publique immédiate, l'ordre est aussi la réglementation de l'activité humaine, dans un secteur donné, dans le but d'éviter ou d'essayer d'éviter les fraudes, les contrefaçons, les installations et les fabrications dangereuses pour la santé, les contrats léonins entre employeurs et salariés ou entre vendeurs et acheteurs, etc. Il introduit des droits de recours devant un juge, des obligations d'information, ou de tenue de comptabilité. A cet égard, elle est contraire à la théorie libérale et surtout libertarienne. Selon cette doctrine, il appartient aux individus (éventuellement en se groupant librement), d'assurer leur défense contre les risques que la réglementation veut prévenir. Le produit inadapté ou dangereux ne trouvera plus preneur, de par le libre jeu

des lois du marché et du fait que le consommateur, le citoyen, est rationnel et n'agit pas à l'encontre de ses intérêts, et que l'information circule vite et librement. Le médecin véreux, le notaire malhonnête ne trouveront plus de clients, car leur malhonnêteté sera vite connue. S'il y a eu des victimes, la justice leurs accordera de telles indemnités que le fautif en sera ruiné. Force est de constater qu'aucun peuple, jusqu'à présent, n'a souhaité faite l'expérience de cette vie sans réglementation. Le sociologue Michel Crozier a appelé « système d'organisation bureaucratique tout système dans lequel le circuit Erreur-information-correction fonctionne mal »⁹⁵ et le sentiment dominant est que la solution privée est, en fin de compte, "bureaucratique" au sens de Crozier et qu'il vaut mieux avoir, par exemple, un service d'incendie constitué de sapeurs-pompiers organisé par l'administration plutôt que de le sous-traiter à une entreprise privée, qui risque de faire faillite, de "mettre la clef sous la porte", ou, comme les compagnies d'assurance, de rechercher tous les prétextes pour ne pas mettre en œuvre ses obligations ou pour les exécuter au rabais, obligeant l'administration (ou les particuliers, groupés en association de défense, dans le schéma libéral) à faire jouer la concurrence pure et parfaite d'Adam Smith et à s'adresser à un concurrent, tout en allant devant un tribunal pour obliger la société précédente à verser des indemnités ; le temps que le concurrent soit en place et l'affaire jugée, plusieurs années plus tard, la pinède aura eu le temps de brûler et d'être remplacée par les bungalows des spéculateurs immobiliers. Du reste, la multiplication des enceintes et traités internationaux dans les domaines les plus divers (transports, environnement, qualité des aliments, etc.) favorise un certain conformisme, la recherche du plus grand commun dénominateur et, justement, le principe de précaution, et donc une réglementation de plus en plus abondante. L'un des moteurs de cette réglementation, à travers la protection des consommateurs ou des travailleurs, est aussi une préoccupation de préservation de l'ordre public au sens matériel du terme, car en l'absence d'une telle réglementation, les conflits entre les uns et les

⁹⁵ *In Le Phénomène bureaucratique*, p. 229.

autres, et en particulier entre les employeurs et les salariés, risqueraient d'être plus violents qu'ils ne le sont grâce à cette réglementation (le droit du travail en l'occurrence).

6.2.5 L'ordre, destructeur de la liberté

6.2.5 / 1 Le maintien de l'ordre et la sécurité publique

Il y a deux ou trois mille ans, la plupart des peuples vivaient sous le régime d'un despotisme sanguinaire tempéré par l'impuissance (lenteur des moyens de communication, manque de finances). Aujourd'hui, en occident du moins, l'Etat est moins despotique mais infiniment plus puissant. En particulier, la progression de la surveillance) est spectaculaire, du fait du progrès technique: C'est ainsi que, pour les besoins de la protection de l'ordre et de la sécurité se sont développés depuis le XX^{ème} siècle :

- Les fichiers d'identité
- Les fichiers biométriques (empreintes digitales, génétiques...)
- Les écoutes téléphoniques et tout ce qui relève de la même logique et est permis par des moyens techniques plus sophistiqués ;
- Les caméras de vidéosurveillance, le suivi des déplacements des individus au travers de leur carte de paiement ou leur téléphone mobile (par la "géo-localisation") ⁹⁶

L'ensemble de ces outils rendent difficile, voire illusoire, la préservation de la confidentialité de la vie privée, qui est une composante de la liberté individuelle, mais ils sont acceptés par les gouvernés parce que ce sont des moyens de retrouver les auteurs d'infraction (vols, agressions dans les transports en commun, grande criminalité) et donc des instruments de la sécurité. En effet, en règle générale, les contraintes et les restrictions à la liberté et à la vie privée sont mieux acceptées par les gouvernés lorsqu'elles apparaissent comme destinées à assurer leur sécurité. Les

⁹⁶ Toutefois, comme pour la prise de décision (cf. 2.2.1 / 1), la limite de cette prolifération d'informations mise à la disposition de la puissance publique réside dans sa capacité à traiter cette information.

gouvernants peuvent avoir intérêt à maintenir un certain niveau d'insécurité, afin de justifier le maintien d'un appareil répressif important, qu'ils pourront aussi utiliser à des fins politiques. C'est la théorie du gouvernement par le chaos⁹⁷. A tout le moins, ils pourront avoir tendance à présenter à l'opinion publique les opposants comme des délinquants commettant des actes de violences ou des infractions de droit commun, tandis que ces opposants chercheront à faire reconnaître la spécificité des infractions commises dans le cadre politique –c'est un des aspects de l'histoire de la démocratie. Dans les Etats les plus autoritaires (le régime de la "Terreur", en France, en 1793-94 et tous ses héritiers totalitaires du XX^{ème} siècle), les gouvernants ne s'embarrassent pas de des faux-semblants et la répression des dissidents se justifient par leur opposition mêmes aux principes intangibles

6.2.5 / 2 La réglementation

Chaque activité humaine, la production de biens et de services, en particulier, se trouve enserrée dans un réseau plus ou moins étroit de normes étatiques ou supra-étatiques, d'obligations et d'interdictions. Les entraves à la liberté existent aussi dans des domaines techniques, et elles se sont, elles-aussi considérablement développée, sûres de leur légitimité, car motivées par le souci de la sécurité physique : normes de construction, normes techniques relatives aux appareils électro-ménagers, aux jouets, aux véhicules, à la conduite automobile. Les réglementations techniques se développent, sous l'effet des facteurs, que nous avons évoqués au chapitre 2, de multiplication des normes mais aussi de facteurs spécifiques, tels que le principe de précaution. Toutes ces règles comportent des restrictions à la liberté" (par exemple, le port de la ceinture de sécurité) mais, compte tenu de leur mobile sécuritaire, les gouvernés ont tendance à les accepter. La position des entrepreneurs est ambivalente : ils protestent parfois en mettant en avant le fait que cette multiplication aboutit parfois à la paralysie, mais en même temps les campagnes périodiques de "mise aux

⁹⁷ Le terme de chaos contrôlé est emprunté à la physique.

normes" obligent les consommateurs à changer leurs équipements et font marcher les affaires. Le droit des marchés publics offre une autre illustration d'une réglementation que la volonté d'éviter le favoritisme et les ententes et de permettre à l'Etat de passer des commandes au meilleur prix a rendue tatillonne à l'extrême et entravant une gestion dynamique.

6.2.6 La recherche de l'équilibre.

Toute utilisation par la puissance publique de ses prérogatives entraîne une restriction de la liberté des gouvernés. Une utilisation trop drastique par la puissance publique de ses moyens peut entraver la liberté, à laquelle le peuple aspire également, aussi bien sous l'angle matériel (le commerce, les affaires) que spirituel. En outre, une trop grande restriction à la liberté peut brider l'inventivité des citoyens dans le domaine scientifique, technique et artistique, ou leur esprit d'entreprise, ce qui va à l'encontre de l'intérêt matériel de la communauté. L'ajustement entre le niveau de sécurité fourni par les pouvoirs publics et les attentes du public se réalise empiriquement ; il peut y avoir un décalage à un instant t , soit que le gouvernement soit plus sécuritaire que souhaité du moins par certains (qui parleront d'"idéologie sécuritaire"), soit qu'il soit en-deçà des attentes des citoyens.

Le besoin de dispositifs protecteurs est d'autant plus grand que les moyens de contrainte à la disposition de l'Etat sont grands. En outre, lorsque l'ordre règne trop, le peuple tend à perdre de vue la nécessité des atteintes à la liberté que la préservation de cet ordre lui impose et donc à moins bien les supporter. A l'inverse, trop de liberté, avec son cortège de désordres et de nuisances, fait accuser l'Etat de laisser-aller, d'incompétence. Faut-il que l'Etat laisse toujours un désordre résiduel, pour faire apprécier l'ordre aux citoyens ?

Il y a un équilibre à trouver et le point d'équilibre varie selon les peuples et selon les époques. Le gouvernement et le corps social doivent arbitrer entre les nuisances privées nées de la liberté et les

contraintes publiques nées de la préservation de l'ordre, et trouver l'équilibre pertinent et ce pour une époque donnée, car, comme nous l'avons vu, l'acceptation ou le rejet des contraintes varie dans l'espace et dans le temps. Ainsi, par exemple, globalement, l'homme moderne s'accommode de ces empiètements sur sa vie privée et même, il les réclame, car ces moyens de surveillance apparaissent d'abord comme des instruments de sécurité, permettant avant tout de découvrir les malfaiteurs. En revanche, il supporte plus impatiemment que les hommes du passé les interdictions de faire. Pour lui, la liberté est moins la possibilité d'échapper aux contrôles, à la surveillance et de garantir, pour employer un vieux mot, sa privauté⁹⁸, que la possibilité (ou plutôt l'illusion) de faire ce qu'il veut - et surtout de consommer. Les comportements de protestation contre la violation de la vie privée existent de la part des gouvernés, comme par exemple la révélation publique par un agent de l'Agence nationale de sécurité des Etats-Unis, E. Snowden, en 2013, du système PRISM d'espionnage des communications par internet, mais ils sont minoritaires.

6.2.6 / 1 La limitation des pouvoirs

Le point d'équilibre entre sécurité et liberté est un bon critère de classification des Etats et des régimes.

Les Etats libéraux ont développé un dispositif de protection des citoyens et de limitation des pouvoirs de la puissance publique. Les libertés sont une notion distincte de celles de droits politiques et de régime politique, mais il y a un lien entre les libertés et le régime représentatif pluraliste. En effet, dans la dialectique permanente entre l'ordre et la liberté, l'exécutif est chargé du maintien de l'ordre. Dans le souci d'assurer cette mission, il peut être enclin à privilégier l'ordre, fût-ce au détriment des libertés. Le pouvoir législatif étant chargé de contrôler l'exécutif, est appelé à contrôler son action dans le domaine de l'ordre public. Néanmoins, quel que soit le régime, un

⁹⁸ Le mot anglais « free », libre, se rattache à la même racine étymologique que le mot « privé ».

équilibre doit être trouvé entre les deux impératifs. Dans les régimes qui ne pratiquent pas cette répartition des fonctions politiques, il reste les autres modes de régulation, que nous allons voir ci-après.

a) L'autolimitation des gouvernants

Lorsqu'il y a un consensus social et politique en ce sens, les gouvernants n'exercent pas leurs prérogatives avec toute la rigueur que leur position et leurs moyens matériels leur permettrait théoriquement. Bien sûr, une telle pratique suppose, outre ce consensus, des circonstances de paix intérieure et extérieure, sous peine de mettre en danger la sécurité. En France, on peut dire que, sur la durée, la monarchie bourbonnienne, si « absolue » fut-elle, a pratiqué cette autolimitation, qui n'a pas été sans influence sur son sort final. Le régime pluraliste est par nature un régime d'autolimitation dans la mesure où la règle du jeu veut que la majorité laisse la minorité s'exprimer.

b) les déclarations des droits

L'élaboration de chartes par lesquelles les gouvernants acceptent de limiter leurs prérogatives et garantissent aux gouvernés des libertés et des droits, voire un droit de regard sur l'exercice de la puissance publique (au moins dans le domaine fiscal) est née en Europe occidentale. Il s'est d'abord agi de textes relatifs aux relations entre le roi d'une part et les seigneurs (en France, le capitulaire de Quierzy, 877) puis les seigneurs et les "communes" (en Angleterre, la Magna Carta de 1215), d'autre part. Avec l'effacement du système féodal, on est ensuite passé à des actes qui envisageaient les gouvernés dans leur totalité, comme *l'habeas corpus* de 1679, puis les "déclaration des droits". La première fut celle de 1689, issue de la "Glorieuse révolution" anglaise de 1688⁹⁹. D'autres

⁹⁹ Elle donne au sujet le droit d'adresse au monarque et les autorise à porter des armes pour se défendre. Elle expose également certaines exigences constitutionnelles : toute action de la part du monarque exige l'assentiment du gouvernement tel qu'il est représenté par le Parlement, définit les pouvoirs du Parlement dont l'avis est indispensable pour la suspension des lois, leur exécution, la levée d'un nouvel impôt royal, l'entretien d'une armée en temps

déclarations suivirent jusqu'au XX^{ème} siècle : déclaration française de 1789, reprise par le préambule de la charte de 1814, préambule de la constitution américaine de 1791¹⁰⁰, déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, Déclaration des droits de l'enfant (convention de New-York de 1989), à quoi s'ajoutent les principes fondamentaux d'origine jurisprudentielle.

c) La loi

En cohérence avec les déclarations des droits, la loi peut limiter la possibilité, pour l'appareil d'Etat d'utiliser les moyens matériels dont il peut disposer. L'habeas corpus (cf. supra, 3.1.3 / 2.2.1) en est exemple, comme les lois limitant l'emploi des traitements automatisés de données nominatives (en France, lois sur l'informatique et les libertés de 1978) ou subordonnant les possibilités de recourir aux écoutes téléphoniques à certaines conditions.

6.2.6 / 2 Les autorités de protection

6.2.6 / 2.1 Le juge.

Le juge participe de la fonction répressive, mais il peut aussi jouer un rôle, comme protecteur des libertés, que ce soit dans l'exercice de cette fonction répressive ou indépendamment de celle-ci, à deux types d'action :

de paix (articles 1, 4 et 6). Les droits fondamentaux des sujets anglais sont affirmés tels que le droit de pétition (article 5) ou la liberté des élections à la Chambre des communes. Pour contrecarrer toute dérive absolutiste, le Parlement doit être réuni souvent (article 13). L'article 10 complète les dispositions judiciaires de l'Habeas Corpus

¹⁰⁰ La Déclaration des Droits (*United States Bill of Rights*) est l'ensemble constitué des dix premiers amendements à la constitution américaine. Elle limite les pouvoirs du gouvernement fédéral et garantit les libertés de presse, de parole, de de religion, de réunion, le droit de porter des armes, et le droit de propriété. Adoptée par la Chambre des représentants le 21 août 1789 et le Congrès le 26 septembre suivant^{1,2}, elle est ratifiée progressivement par les États fédérés, et prend effet le 15 décembre 1791

- à l'occasion de cas individuels. Lorsque l'administration prend une décision à l'égard d'une personne, physique ou morale, (refus d'autorisation, octroi d'une subvention, obligation de faire, etc.) celle-ci, pour être légale, doit être prise en application d'une norme supérieure ou conforme à celle-ci (c'est le principe de la hiérarchie des normes, qui est l'un des principes de l'Etat de droit). Le particulier peut faire un recours contre cette mesure en invoquant sa non-conformité avec la norme supérieure (dans l'organisation française, c'est le recours pour excès de pouvoir) devant un tribunal et celui-ci peut annuler l'acte attaqué¹⁰¹.

- dans certains cas, lorsqu'il y est habilité, en annulant un règlement, voire une loi (tribunal constitutionnel). On a parfois tenté de limiter ce pouvoir du juge, en réservant des domaines ou des types d'actes qui échappent au contrôle du juge. C'est le cas, en France, avec la théorie des actes de gouvernement, désignant des actes de souveraineté ou ayant trait à la sûreté de l'Etat, qui sont censés ne pas pouvoir être censurés par les tribunaux. L'évolution contemporaine des mentalités a tendu à réduire comme peau de chagrin ce domaine, au point qu'on peut se demander s'il existe encore aujourd'hui des actes qui entrent dans cette catégorie.

Ces pouvoirs sont historiquement liés à la protection de la liberté individuelle (*habeas corpus*), mais ils peuvent s'exercer à l'égard de toute politique publique.

La théorie de la séparation des pouvoirs (cf. *infra*, chapitre 9), donne au juge un pouvoir qui est plus un pouvoir d'empêcher de faire que de faire, même si dans certains cas, il dispose du pouvoir de contraindre l'administration (pouvoir d'injonction, avec éventuellement la possibilité d'assortir l'injonction d'une astreinte financière en cas de retard dans l'exécution par l'administration de

¹⁰¹ A tout le moins, le citoyen doit pouvoir exciper de l'illégalité de la mesure administrative pour se soustraire à son exécution : c'est l'« exception d'illégalité ».

cette injonction). Dans certains systèmes, le juge dispose même d'un pouvoir réglementaire. C'était le cas des cours d'appel (alors dénommées "parlements") en France sous l'ancien régime, mais le principe de l'interdiction de prendre de tels actes a été posé dès l'époque révolutionnaire, au nom de la séparation des pouvoirs.

6.2.6 / 2.2 Les autorités indépendantes

Au XX^{ème} siècle, le besoin toujours croissant de protection des droits a conduit à considérer que le juge, qui intervient a posteriori et au cas par cas, ne suffisait plus, et une nouvelle forme de protection est apparue sous la forme d'"autorités indépendantes". Il s'agit généralement de commissions, qui interviennent non pas seulement a posteriori, comme un tribunal, mais également a priori, pour donner un avis, autoriser une action de l'administration, ou, plus rarement, pour accomplir elles mêmes des actes d'administration ou prendre des règlements.

En fait de protection de la liberté individuelle, l'exécutif d'une part, le juge et les autorités indépendantes d'autre part, sont voués à avoir des vues au moins partiellement divergentes : l'exécutif est chargé de l'ordre et d'une conduite efficace, jour après jour, des affaires, face aux événements et aux gouvernements étrangers. La décision individuelle n'est qu'un aspect de l'application d'une politique publique. Les organes de contrôle n'ont pas ces contraintes et sont, eux, tout entiers tournés vers une application des lois respectueuse des formes, des procédures et, à travers elles, des libertés. Ils examinent le dossier individuel en soi, indépendamment du cadre de politique publique ou de toute référence à l'intérêt national. Il existe donc un risque de voir ces instruments de protection en venir à faire échec à une politique publique, par exemple :

- les juges judiciaires, en faisant preuve d'une excessive mansuétude dans le prononcé des peines pénales, ou en multipliant les annulations des procédures des services de police pour des motifs mineurs, les juges administratifs et constitutionnels en annulant des décrets ou des lois qu'ils estiment contraires aux

principes constitutionnels. Lorsque, ce faisant, les juridictions en viennent sinon à agir à la place des gouvernants, du moins à bloquer l'actions de ceux-ci, on parle parfois de "gouvernement des juges"¹⁰².

- les autorités indépendantes, en multipliant les avis défavorables sur des projets du gouvernement, paralysant l'action de celui-ci ou nuisant à son efficacité (car le dilemme n'est pas seulement entre sécurité et liberté, mais également, parfois, entre efficacité et liberté)

A l'inverse, il existe un risque de voir les gouvernants mettre en place des juges, des organes de contrôles, des lois protectrices des libertés, par exemple sous la pression de la communauté internationale¹⁰³, mais trouver des moyens détournés pour limiter les pouvoirs de ces organes.

6.2.6 / 2.3 Les médiateurs.

La notion de médiation relève du jeu politique entre gouvernants et gouvernés, sur lequel nous reviendrons au chapitre 9, mais, dans la conception moderne, leur domaine d'intervention privilégié est celui de la défense des droits et libertés. Ces médiateurs, généralement de niveau infra-constitutionnel, sont particulièrement actifs dans deux domaines : celui des relations entre l'administration et les citoyens, pour atténuer ce que l'action de la première peut avoir d'expéditif ou d'inique, et celui de la défense de la liberté individuelle. Le relatif succès de l'institution, là où elle a été mise en place, a conduit à créer des médiateurs spécialisés comme, en France, le contrôleur général des lieux de privation de liberté ou, au plan européen, le commissaire aux droits

¹⁰² Expression née aux Etats-Unis suite au développement des compétences de la Cour suprême, et popularisée en France par l'ouvrage d'Edouard Lambert (*Le gouvernement des juges*, Giard, 1921).

¹⁰³ Un exemple en est donné par les mesures de ce type adoptées par les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, issus de l'ancien bloc soviétique, de la tradition de qui ce type de régime protecteur ne faisait pas partie.

de l'homme.

6.3 La sécurité nationale et les « libertés ».

Quel que soit le régime au pouvoir, un minimum de cohésion est nécessaire face aux agressions extérieures, cohésion qui nécessite à un degré ou à un autre, des mesures restrictives de la liberté. Jusqu'à quel point un gouvernement peut-il ou doit-il sacrifier la liberté individuelle pour défendre l'indépendance du pays ? La question se pose différemment en temps de guerre et en temps de paix.

6.3.1 En temps de guerre.

6.3.1 / 1 Les restrictions à la liberté en temps de guerre.

La guerre n'est pas seulement l'affaire des militaires, surtout à l'époque moderne. Elle se gagne sur le terrain de l'économie, de l'organisation et, surtout, sur celui du moral de la population. Pour mener ce combat, le gouvernement est amené à restreindre les libertés sur plusieurs plans.

- limitation de la liberté d'expression et de communication, par l'interdiction des rassemblements sur la voie publique, l'instauration d'une censure et d'une compréhension plus ou moins extensive de la notion de secret de la défense nationale, surveillance des correspondances, écoutes téléphoniques pour éviter des révélations intempestives sur les projets militaires ou diplomatiques. L'Etat doit lutter contre l'espionnage et les entreprises de démoralisation, qui les unes comme l'autre, peuvent avoir pour cible la population. L'adversaire cherche, en effet, à atteindre le moral, la volonté de résistance de la population et à pousser celle-ci à faire pression sur ses dirigeants pour qu'ils mettent fin à la guerre.
- limitation de la liberté d'aller et venir : couvre-feu pour prévenir les risques de bombardements aériens, limitation des déplacements en voitures particulières pour économiser le carburant ;
- limitation des libertés économiques et du droit de

propriété, au travers de l'organisation de l'économie de guerre. L'Etat en guerre doit optimiser la répartition de ressources rares, organiser des restrictions d'ordre économique. Ce travail, que l'on a pu observer chez les belligérants des deux guerres mondiales du XX^{ème} siècle, se traduit par exemple par la fixation de quotas de matière premières pour les industriels, et par la fixation de l'ordre de priorité des productions, ordre qui n'est donc pas celui qui aurait découlé de la loi de l'offre et de la demande ou de celle de maximisation du profit ; rationnement, obligation pour les particuliers de céder leur or à la banque centrale, restriction de change, restrictions aux importations et aux exportations, expropriations expéditives pour les besoins de la défense nationale, dans les cas extrême, établissement de systèmes de corvées ou de travail obligatoire.

- Limitation à la liberté individuelle : la mobilisation des hommes « sous les drapeaux ».
- Répression de la désertion, nécessairement plus sévère qu'en temps de paix.

6.3.1 / 2 L'acceptation par les gouvernés des restrictions à la liberté en temps de guerre.

En temps de guerre, l'acceptation de ces restrictions, comme des privations, est proportionnelle à la perception de la légitimité de la guerre par les gouvernés. Elle est néanmoins globalement meilleure qu'en temps de paix. Le gouvernement est donc amené à veiller en permanence, durant le conflit, à le justifier, car en justifiant la guerre, il justifie les efforts qu'il impose aux gouvernés. Si l'on emploie le contingent dans des opérations meurtrières et peu populaires (cas des guerres de la révolution, des guerres de la fin du I^{er} Empire, des opérations de lutte anti-terroristes en Algérie en 1956-1962, ou de l'expédition américaine au Vietnam en 1966-1972), il y a toutes chances pour que la population proteste, voire que les recrues désertent. Si la protestation est localisée à une région, comme l'ouest de la France en 1793-1795 et qu'elle revêt une forme violente, toutes les conditions sont réunies pour

l'émergence d'une guérilla. Comme, par hypothèse, on est en période de guerre par ailleurs, le pouvoir a beau jeu de présenter les auteurs de cette guérilla comme des traîtres qui poignardent dans le dos la nation en guerre.

6.3.2 En temps de paix.

En temps de paix, l'action de l'Etat en faveur de la sécurité nationale s'oriente dans deux directions :

En premier lieu, la guerre se prépare et, en partie, se gagne, pendant la paix. Non seulement les sacrifices consentis en temps de paix conditionnent les chances de la guerre, mais, en outre, ils sont susceptibles d'écarter le risque de guerre : c'est toute la logique de la dissuasion. Ces sacrifices sont de l'ordre matériel et nous y reviendrons au prochain chapitre, mais ils portent aussi sur les libertés.

D'autre part, l'Etat doit se prémunir contre les menées étrangères, puisque, en temps de paix, la lutte et les rapports de force continuent, sous la forme de l'espionnage et d'actions de déstabilisation. Par ailleurs, les Etats étrangers peuvent être amenés à mener sur le territoire d'un Etat des opérations ne concernant pas celui-ci mais concernant leur opposition politique¹⁰⁴ ou un Etat tiers¹⁰⁵. Même s'il n'est pas visé par ces actions, l'Etat qui est le théâtre de tels agissements se doit, s'il ne veut se faire respecter, de protester vigoureusement contre eux.

6.3.2 / 1 Les restrictions à la liberté en temps de paix.

a) Les atteintes à la liberté de disposer de soi et de son temps : le service militaire. Il est certainement la contrainte la plus lourde qui ait été mise par les gouvernements sur les épaules des

¹⁰⁴ Un cas célèbre est constitué par l'enlèvement du leader d'opposition Ben Barka, à Paris, à l'initiative du ministre de l'Intérieur marocain, en 1965, mais on peut citer aussi l'enlèvement du duc d'Enghien dans le duché de Bade, à l'initiative de Bonaparte en 1803

¹⁰⁵ Nombreux exemples d'opérations de ce genre menées par les services secrets israéliens.

gouvernés pour assurer la sécurité nationale, puisqu'il consiste à obliger certains citoyens (généralement les hommes âgés de 20 ans¹⁰⁶) à consacrer, à temps plein, une ou plusieurs années de leur jeunesse, c'est-à-dire de la période de la vie où se jouent la fin des études, l'entrée dans la vie active et la fondation d'une famille, à la préparation au métier des armes, alors que ce n'est pas celui qui leur permettra de gagner leur vie. Le service militaire a existé dans les cités grecques mais également dans de nombreuses sociétés primitives, où tous les jeunes gens sont potentiellement des guerriers. En Europe occidentale, au moyen-âge, le service militaire s'inscrit dans le cadre féodal : les hommes doivent le service militaire à leur seigneur et les vassaux à leur suzerain, cette chaîne remontant jusqu'au roi. Entre les XVI^{ème} et XVIII^{ème} siècle, ce système a évolué vers une armée de métier, la masse des hommes n'étant appelée sous les drapeaux que pour des cas graves et à titre en quelque sorte d'auxiliaire. C'est au tournant du XIX^{ème} siècle, en France avec les guerres de la Révolution et de l'Empire, qu'a été systématisé le service militaire. On peut distinguer deux grandes familles : celle qui consiste à ne recruter qu'une partie des hommes d'une classe d'âge, mais pour une période longue (5 à 7 ans) ; c'est le système qui a prévalu, par exemple, en France jusque dans les années 1880 ; le système consistant à appeler la totalité des hommes d'une classe d'âge, appelée le "contingent", mais, en contrepartie, pour une durée moins longue (de 1 à 3 ans) a ensuite prévalu en France de 1889 à 1996.

Le recours au service militaire permet de disposer d'effectifs nombreux en temps de paix et, plus encore en temps de guerre, puisque les hommes formés dans leur jeunesse peuvent ensuite être "mobilisés" en cas de guerre, la formation qu'ils ont reçue en temps de paix pouvant alors être utilisée. Le système est plus utile dans des conflits qui utilisent l'effet de masse plus que la technicité, par

¹⁰⁶ Quelques pays s'estimant particulièrement menacés et en état d'infériorité numérique, comme Israël, imposent ou ont imposé le service militaire aux femmes.

exemple lorsqu'il s'agit de tenir un front continu de plusieurs centaines de kilomètres sur une longue durée. Il est moins utile dans des conflits plus ponctuels et à forte technicité. La fin de la rivalité entre les "blocs" américain et soviétique, en 1989-1991 a conduit les Etats impliqués dans ces blocs à réduire leurs effectifs militaires et, le cas échéant, à supprimer le service militaire, comme la France en 1996.

b) Les atteintes à la liberté d'aller et venir : Outre l'accès des zones militaires, ces limitations concernent, notamment, les restrictions aux voyages à l'étranger et se rencontrent dans les Etats totalitaires à tendance obsidionale, comme les pays de l'ancien bloc soviétique, ou comme le sont encore Cuba ou la Corée du Nord. Elles sont motivées par la crainte de voir les nationaux émigrer définitivement ou, du moins, être contaminés par les idées ou les modes de vie de l'adversaire. Ces restrictions sont aussi motivées par la volonté de préserver le stock de devises du pays. Peuvent également exister des restrictions à la circulation intérieure, ou des mesures de surveillance, comme, par exemple, l'obligation de détenir un passeport intérieur ou de se faire enregistrer dans la commune d'arrivée lorsque l'on doit y séjourner plus d'un certain temps.

c) Les atteintes à la sûreté : en temps de paix, les arrestations arbitraires ou peu respectueuses de l'habeas corpus, là encore, constituent des pratiques surtout en usage dans les Etats autoritaires. Il peut cependant arriver, même dans les Etats non considérés comme autoritaires, que les possibilités d'action de la police soient plus larges lorsque la sûreté de l'Etat est en jeu ; c'est souvent le cas en matière de lutte contre le terrorisme¹⁰⁷. En outre, même en temps de paix, il peut y avoir des périodes troublées où l'Etat met en place des règles spécifiques destinées à maintenir ou à

¹⁰⁷ Par exemple, durée maximale de garde à vue plus longue, comme en France, ou encore existence d'une juridiction spécialisée dans les atteintes à la sûreté de l'Etat.

rétablir l'ordre. En France, cette pratique est encadrée par la loi sur l'état d'urgence¹⁰⁸.

d) Les atteintes à la vie privée (notamment la surveillance électronique, déjà évoquée (6.2.5 / 1) : elles sont justifiées par la volonté de lutter contre l'espionnage étranger et de prévenir des manœuvres de déstabilisation émanant de puissances étrangères.

e) Les atteinte à la liberté d'association et de culte : il s'agit, là aussi de prévenir des manœuvres de déstabilisation émanant de puissances étrangères

f) Les atteintes à la liberté de la presse.

La liberté qui peut être accordée aux médias est proportionnelle au consensus social et politique, à la cohésion du groupe et à son sentiment identitaire. Plus ils sont faibles chez un peuple, plus le gouvernement est obligé d'y suppléer par un contrôle des médias.

La situation est différente pour les régimes autoritaires et pour les régimes libéraux. Dans les régimes autoritaires, d'une façon générale, cet arsenal de mesures de limitation des libertés est utilisé pour lutter non seulement contre les agressions extérieures, mais également contre les opposants politiques. Par ailleurs, l'amplification du danger peut être un moyen pour l'Etat de justifier le maintien de restrictions dont la finalité est en fait idéologique (le contrôle de la population et la prévalence de l'idéologie officielle). A l'inverse, la volonté de ne pas trop fouler les populations, la crainte d'être impopulaire, surtout en démocratie, peut amener le gouvernement à sous-estimer le danger, à négliger l'effort de préparation de la guerre. Les Français connaissent bien ce phénomène, qui a joué avant 1870 et dans les années 1930 et

¹⁰⁸ Loi du 3 avril 1955. Adoptée dans le contexte de la rébellion algérienne, elle exclut expressément la possibilité pour le gouvernement, de créer des camps d'internement. Elle a été utilisée lors des émeutes ethniques de l'automne 2005.

contribué aux défaites de 1871 et de 1940.

6.3.2 / 2 L'acceptation, par les gouvernés, des restrictions à la liberté en temps de paix.

Ces atteintes sont moins fortes qu'en temps de guerre, mais parallèlement, la conscience du danger dans la population est également moins aigue. Trois paramètres sont déterminants :

a) L'esprit du temps, l'esprit du peuple

Entre la liberté des individus et la liberté collective du groupe, les citoyens doivent choisir. Dans les dernières années de l'affrontement entre le bloc occidental et le bloc soviétique, au début des années 1980, un courant d'opinion était résumé par cette formule : « *Plutôt rouges que morts* », qui exprimait le refus de certains de se battre pour échapper à une éventuelle invasion soviétique. Au XXI^{ème} siècle, cette attitude est celle d'une part importante de l'opinion publique, quelle que soit la nature de la menace. Il y a en effet une contradiction entre les aspirations modernes, tournées vers l'accomplissement du destin individuel et l'hédonisme, et les sacrifices qu'implique, dans sa forme extrême (guerre, privations), la défense de la liberté collective du groupe. Il en résulte, au début du XXI^{ème} siècle, une plus grande incertitude que par le passé quant à la résolution des peuples à renoncer à leur liberté et encore plus à la vie, pour défendre la liberté collective, l'indépendance de leur pays. "*Mourir pour la patrie est le sort le plus beau*", comme l'écrivait en 1792 Rouget de Lisle, ne va plus de soi.

b) La perception de la menace : ces prédispositions historiques et le sentiment conjoncturel de la menace interagissent. Les atteintes à la liberté sont d'autant plus difficiles à faire accepter par la population que la menace paraît lointaine. A l'inverse, la perception de la menace affecte l'esprit de liberté ou, au contraire, de sacrifice et de discipline

c) le poids des sacrifices demandés : la durée du service et l'éventualité d'emploi des soldats ainsi mobilisés dans des opérations

de guerre, par exemple.

6.3.3 Sécurité et indépendance nationale.

On assiste, au début du XXI^{ème} siècle, à un phénomène d'éviction du concept d'indépendance nationale au profit de celui de sécurité internationale. Le monde n'est plus conçu par la pensée dominante comme un affrontement entre des peuples qui luttent les uns pour leur expansion, les autres pour défendre leur indépendance, mais comme une collectivité unique dont il faut préserver la sécurité et l'existence pacifique contre des agressions qui peuvent provenir soit d'Etats, mais, dans ce cas, ils sont ipso facto au ban de la société internationale puisqu'ils troublent cette sécurité collective – on les a parfois appelés "Etats-voyous", soit de "groupes", qui agissent essentiellement par le terrorisme. Ce n'est pas un hasard si l'organe dirigeant de l'Organisation des nations unies s'appelle le *Conseil de sécurité*, conçu comme une sorte de conseil d'administration chargé de la tranquillité et de la sécurité du monde.

6.4 Liberté, égalité et collectivisme.

La sécurité n'est pas le seul but avec lequel une société doit faire un arbitrage au regard de la liberté. Celle-ci peut également être limitée au nom de l'égalité ou au nom d'une organisation collectiviste.

L'égalité des droits, c'est-à-dire l'absence de privilèges liés à la naissance, à la caste, n'est pas un facteur de restriction de la liberté. On peut même dire qu'au contraire, cette égalité favorise la liberté, en ce que, par exemple le libre accès aux emplois, sans distinction de naissance, donne à tous les citoyens la liberté de les exercer. Il en est différemment de l'égalité matérielle, c'est-à-dire de la volonté de limiter l'éventail des revenus. L'Etat procède généralement, pour ce faire, en instaurant des impôts progressifs sur le revenu, qui ont pour effet de réduire le revenu net des plus gros contribuables, ou des impôts sur les successions, qui obligent les héritiers à céder une partie du patrimoine hérité pour payer ces

droits de succession. En pareil cas, l'Etat restreint la liberté pour l'entrepreneur, le salarié ou l'héritier, de jouir de la totalité du revenu ou de l'héritage qu'il a reçu.

Enfin, l'Etat peut décider de restreindre la liberté des citoyens au nom de l'intérêt général ou d'une idéologie, en leur imposant des services collectifs au détriment de services individuels. La forme extrême est celle des régimes communistes du XX^{ème} siècles, qui interdisaient la propriété privée et faisaient prévaloir, par exemple les transports en commun en limitant délibérément la diffusion des voitures particulières, ou même, dans une variante extrêmes, avaient inventé le système des appartements collectifs abritant plusieurs familles, avec cuisine et salle de bain collective. La liberté des individus étaient ainsi réduite, à la fois au sens de la liberté de choix et du droit à l'intimité. Une manière plus douce, en usage dans les social-démocraties occidentales, consistera à financer des services publics collectifs par l'impôt, sans les rendre obligatoires. Les citoyens gardent la liberté de ne pas utiliser ces services. Par exemple l'école publique, ils peuvent inscrire leurs enfants à l'école payante, simplement, dans ce cas, ils paient deux fois : par les droits d'inscription dans l'établissement privé et par leurs impôts pour l'établissement public qu'ils n'utilisent pas.

QUESTION N° 7 : INDÉPENDANCE, SOUVERAINETÉ ET ÉCONOMIE : COMMENT LES CONCILIER ?

Les agressions auxquelles un peuple est confronté sont multiformes :

- Contre son territoire

La forme à laquelle on pense d'abord, bien sûr, la plus ancienne sans doute, est l'agression contre son territoire. C'est la plus classique : le groupe humain a, sauf exception, un territoire, qui peut être temporaire ou périodique pour les peuples nomades ou semi-nomade, et dont les contours peuvent varier, quand ce peuple est encore "dans l'Histoire", c'est-à-dire quand il continue à être maître de son destin, mais ce qui veut dire aussi, quand il continue à le risquer, avec des phases de gains et des phases de perte, mais qui, à un instant *t* est son territoire.

- Contre son économie, sa richesse.

Les agressions ont même tendance à porter aujourd'hui, en priorité sur cela, parce que l'agression militaire est moins pratiquée de nos jours et ne l'est même plus du tout entre pays industrialisés ou post-industriels.

- Contre sa culture : nous avons déjà abordé cette question au chapitre 5 (La préservation de l'identité du groupe).

- Contre sa souveraineté¹⁰⁹

¹⁰⁹ La souveraineté est la détention par un Etat de l'ensemble des attributs de la puissance étatique. C'est donc une notion d'abord juridique. L'indépendance est une notion plus factuelle. L'indépendance d'un Etat s'apprécie au regard des faits, au regard de ses actes, de ses relations avec les autres Etats. Un Etat peut être juridiquement souverain tout en étant politiquement dépendant. L'indépendance et la souveraineté sont la forme que prend, pour un peuple, ce qu'on appelle la liberté pour un individu. C'est donc, a priori, le bien le plus

voire contre les quatre. On regroupe ici l'ensemble de ces enjeux sous le vocable, entendu largement, d'indépendance nationale.

Un Etat doit-il défendre son indépendance nationale ? Est-elle une fin en soi, justifiant qu'on lui sacrifie d'autres biens et lesquels ? Dans les époques lointaines (Egypte, Mésopotamie, etc.), et pendant longtemps, perdre le combat face à un autre peuple, c'était l'assurance d'être massacré ou réduit en esclavage. La question de savoir s'il fallait se défendre ne se posait donc pas. A l'époque contemporaine, les conditions ont changé, la question se pose. La perte du combat est maintenant en grande partie économique et, qui plus est, souvent étalée dans le temps et non plus ponctuelle comme une bataille : c'est l'OPA réussie d'une entreprise étrangère sur une entreprise nationale, un marché d'exportation, une zone d'influence perdus, des brevets d'invention non respectés, etc. Il n'y a pas mort d'homme, du moins pas directement puisque, comme dit l'adage : "Plaie d'argent n'est pas mortelle"...pour les individus non, mais pour les peuples, peut-être si, à terme.

La question qui est posée dans ce chapitre, celle des relations entre la souveraineté des Etats et l'économie, a deux faces :

a) la production économique est ce qui assure la prospérité du peuple et la puissance de l'Etat. Il est donc naturel que l'Etat l'encourage et ne l'entrave pas. Mais, en même temps, l'Etat a la charge d'autres intérêts que celui de l'économie, à commencer par celui de l'indépendance nationale, qui ne convergent pas nécessairement. Un gouvernant n'est pas un économiste et, inversement, la qualité d'économiste ne donne pas de titre à gouverner un Etat. Comme le disait Michel Debré, *"la politique de la*

précieuse que doit défendre ce peuple ; pourtant, lorsque cette défense exige de sacrifier d'autres biens : liberté individuelle, bien-être matériel, identité nationale, commence le doute.

France (ou de tout autre pays) *ne se fait pas à la corbeille*"¹¹⁰. Comment concilier cet impératif d'encouragement de l'économie avec d'autres intérêts parfois contradictoires ?

b) La même prémisse - la production, source de la prospérité du peuple et de la puissance de l'Etat- conduit les Etats à essayer d'agir en faveur de l'économie nationale mais aussi à l'orienter dans le sens de l'intérêt national, ce qui ne va pas non plus de soi : il n'y a aucune garantie que l'optimum du marché coïncide avec l'intérêt national, mais, dans le contexte de la mondialisation, l'action dictée par l'intérêt national peut-elle peser sur l'économie ?

7.1 – Les effets de la défense de l'indépendance sur le niveau de vie des populations.

Après la conquête, les vainqueurs renoncent aux fatigues. Ils se construisent des palais ornés de jardins et de fontaines. Jusqu'à ce que Dieu fasse connaître sa volonté.

(Ibn Khaldoun)

La défense de l'indépendance a un coût pour le niveau de vie de la population. Il y a un arbitrage à faire entre les coûts à assumer pour conserver son indépendance et l'aspiration à l'amélioration de son niveau de vie. Jusqu'à quel point un gouvernement peut-il ou doit-il sacrifier le bien-être du peuple pour défendre l'indépendance du pays ? Quels sacrifices l'Etat peut-il imposer (« peut » s'entendant à la fois au sens du droit, de la légitimité, et au sens des moyens de contraintes disponibles) ? Dans le contexte politique international contemporain, dominé par le

¹¹⁰ Avant l'informatisation, l'échange des actions et la fixation de leur cote, se faisaient physiquement à la Bourse, entre coulissiers, autour d'une balustrade circulaire dénommée la corbeille. La formule signifie que la politique d'un pays n'est pas déterminée en fonction des cours de la Bourse ; elle est donc une bonne expression de la notion de souveraineté interne (cf. chapitre 1^{er}).

phénomène dit de la mondialisation d'une part et par l'existence d'une puissance hégémonique, les Etats-Unis, qui ont décidé, semble-t-il durablement, de ne plus revenir à l'isolationnisme de jadis¹¹¹, le choix de la défense de l'indépendance nationale est une source de sacrifices. La défense du groupe est à la fois culturelle, militaire et économique. Le premier point ayant été traité au chapitre 5, nous nous consacrerons ici aux deux autres aspects.

7.1.1 La défense militaire.

Un pays peut choisir de ne pas consacrer des sommes importantes à sa défense militaire et les consacrer au développement de son économie, soit parce que ce développement lui donne, par lui-même, un poids sur la scène internationale, soit parce qu'il renonce à l'ambition de se défendre contre une éventuelle agression et s'en remet à la bienveillance de ses voisins et à la protection de la « communauté internationale ». Néanmoins, cette théorie n'est applicable ni à tous les Etats ni à toutes les époques. Par ailleurs, il est capital de savoir consentir les efforts d'armement en temps de paix. Lorsque la guerre éclate, il est trop tard. En matière d'armements, les économies sont ce que l'on finit par payer le plus cher.

7.1.1 / 1 Le poids des dépenses militaires.

7.1.1 / 1.1 L'incidence des dépenses militaires sur le budget.

La défense est la mission régalienne par excellence et les dépenses militaires font partie des charges de l'Etat, quelle que soit l'organisation, centralisée, décentralisée ou fédérative, du pays. Elle ne relève jamais du niveau de l'organisation dérivée, même dans les systèmes fédératifs qui accordent le plus de compétences aux entités fédérées. Les dépenses militaires occupent traditionnellement une part importante du budget de l'Etat, trop importante aux yeux des secteurs de l'opinion publique intéressés par les autres catégories de

¹¹¹ Au point que le précepte enseigné par les vieux maîtres de science politique, selon lequel le parti démocrate était interventionniste et le parti républicain isolationniste, est aujourd'hui caduc.

dépenses. Lorsque le consensus faiblit sur la nécessité des sacrifices à consentir au profit de la défense commune, ces dépenses peuvent donc être considérées comme exerçant un effet d'éviction au détriment d'autres dépenses budgétaires. Cet effet d'éviction est particulièrement marqué dans les pays qui sont en guerre ouverte ou larvée, comme Israël, ou qui veulent exercer une domination, comme les Etats-Unis. Après de nombreuses années de paix, le peuple peut avoir du mal à comprendre, et donc à supporter, les dépenses consacrées à la défense militaire.

7.1.1 / 1.2 L'incidence des dépenses militaires sur l'économie.

Non seulement les dépenses militaires exercent un effet d'éviction sur les autres dépenses publiques, mais, étant financées par l'impôt, plus elles sont élevées, plus l'Etat doit prélever des impôts élevés et ces impôts :

- augmentent les coûts de production des entreprises nationales face à des concurrents implantés dans des pays pratiquant une fiscalité moindre ; ils les augmentent directement parce que les entreprises doivent payer ces impôts et parce que les salaires versés à leurs salariés doivent prendre en compte indirectement les impôts directs et surtout indirects que ces salariés doivent payer ;
- exercent un effet d'éviction au détriment des autres dépenses que les particuliers comme les entreprises auraient pu effectuer s'ils n'avaient pas dû payer ces impôts, dépenses qui auraient été plus "productives" que les dépenses de défense.

Certains pays qui vivent en situation de conflit larvé ou ouvert permanent consacrent à leurs dépenses militaires une part du PIB très élevé (6,4 % pour Israël, 6,1 % pour la Jordanie). L'URSS était dans ce cas. Elle s'imposait un effort qui était à l'extrême limite de ce que la société soviétique pouvait supporter. Elle n'était dès lors pas en mesure de suivre les Etats-Unis dans l'escalade des dépenses lorsque ceux-ci adoptèrent l'Initiative de défense stratégique (IDS) appelée par les médias "guerre des étoiles", qui nécessitait le franchissement d'un pallier supplémentaire dans

l'effort budgétaire¹¹². Ce décrochage fut l'une des raisons de l'évolution vers les réformes d'abord et vers l'éclatement ensuite. A l'époque de la rivalité entre les blocs américain et soviétique, les puissances moyennes comme le Royaume-Uni et la France consacraient entre 3,5 et 4,5 % de leur PIB à l'effort de défense. Depuis la fin de cette tension et avec l'accroissement des dépenses sociales, ces mêmes pays n'y consacrent plus que de 1,4 % (Allemagne) à 2,5 % (France)¹¹³.

7.1.1 / 1.3 Enfin, la défense militaire peut avoir un coût économique indirect, sous la forme de la conscription ou service militaire. En effet, celui-ci n'est pas seulement la restriction à la liberté individuelle que nous avons déjà évoquée ; il représente aussi un coût pour l'économie nationale, car il prive la collectivité de la force de travail d'une classe de jeunes gens en bonne santé pendant plus ou moins longtemps. En période de paix, ce sacrifice peut susciter non moins d'incompréhension de la part des populations que le sacrifice fiscal, dans la mesure où il atteint les familles dans leurs conditions de vie. La durée, voire l'existence même, du service militaire peut donc être un sujet de débat. En Grande-Bretagne, où la conscription avait été établie en 1914 pour faire face à l'effort de guerre, elle fut supprimée dès le retour à la paix, en 1919, et un parti politique qui n'aurait pas promis cette suppression aurait été assuré de perdre les élections. La conscription ne fut rétablie qu'en 1940, ce qui eut pour effet de limiter considérablement les capacités militaires de la Grande-Bretagne ainsi que son poids dans l'effort de

¹¹² Les Etats-Unis, quant à eux, financèrent cet effort par un recours accru à l'emprunt, dont leurs finances publiques ne se sont jamais remises.

¹¹³ Les chiffres sont ceux de 2010 (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm). La baisse globale d'intensité des conflits dans le monde d'une part et l'élévation du niveau de vie dont ont bénéficié les pays en développement ces trente dernières années d'autre part, ont fait considérablement baisser la part des dépenses militaires dans les PIB. Pour la Russie, ce taux est de 4,3 %. A noter que les différences de coûts de production et de coûts salariaux entraînent des biais considérables dans les comparaisons. Avec chaque dollar dépensé, la Russie fait beaucoup plus que la France.

guerre des alliés et donc son poids politique. Seul un pays protégé par son insularité pouvait se permettre semblables allers-retours. En France, qui ne jouit pas d'une telle protection naturelle, c'est moins le principe que les modalités et la durée qui firent longtemps débat. En 1913, face à la montée du péril allemand, on dut porter la durée du service à 3 ans, ce qui était une ponction extrêmement lourde sur la force de travail du pays alors en pleine expansion économique. Seule l'existence d'un consensus sur la nécessité de se prémunir contre le danger allemand permit de faire accepter ce sacrifice.

7.1.1 / 2 En contrepartie, les dépenses militaires ont un effet d'entraînement de la machine économique d'un pays, mais cet effet d'entraînement est variable. Les dépenses militaires sont des dépenses non productives, mais elles font marcher certaines industries, les industries d'armement, les fabrications de véhicules, de radars, etc. et créent des emplois dans ces secteurs. D'un point de vue keynésien, elles peuvent donc avoir un effet dynamisant sur l'économie dont on peut citer des exemples historiques : le réarmement allemand des années 1930, seule expérience keynésienne parfaitement réussie, et, pour les Etats-Unis, la guerre du Vietnam dans les années 1960. Cet effet dynamisant, comme il advient toujours de la théorie keynésienne de la relance par la dépense publique, ne joue qu'à deux conditions :

a) que le pays dispose d'une industrie d'armement capable de profiter des commandes de l'Etat. Si c'est le cas (et ça l'était, évidemment, dans les deux exemples que nous venons de citer), on peut aboutir à un effet pervers qui est que la prospérité de l'industrie d'armement et de ses fournisseurs devient non plus une conséquence de l'effort de défense, mais une motivation de celui-ci, au travers du phénomène du "complexe militaro-industriel", c'est-à-dire d'une alliance objective entre les aspirations des militaires (avoir toujours plus de matériel) et des fournisseurs, (avoir toujours plus de commande) – et accessoirement des syndicats (avoir toujours plus d'emploi)-, qui s'entendent

pour maintenir à un niveau élevé les dépenses de défense¹¹⁴. Néanmoins, il est probable que les avantages de cet effet d'entraînement ne compensent pas les inconvénients du coût des dépenses militaires.

b) Que l'économie du pays bénéficie de barrières douanières protectrices, faute desquelles l'injection de crédits tombe dans un puits sans fonds et profite aux industries étrangères.

De même, les retombées civiles de la recherche effectuée dans le domaine de l'armement, sont réelles, mais à condition qu'il existe une industrie civile capable d'en tirer partie et que la circulation de l'information entre industries militaire et civile soit fluide.

7.1.2. La défense économique.

La défense économique peut prendre deux formes : la préférence donnée aux produits d'origine nationale et la lutte contre les différentes menaces qui pèsent sur l'économie nationale.

7.1.2 / 1 La préférence donnée aux produits d'origine nationale

L'idée que l'Etat doit favoriser les productions nationales et veiller à ce qu'il ne soit importé des biens et services de l'étranger que pour autant que les entreprises nationales ne parviennent pas à les produire paraît aller de soi et relever du simple bon sens. Elle permet d'éviter des transports sur de longues distances et des pertes de devises ou d'or et garantit l'emploi. Elle a inspiré la politique économique des Etats jusqu'au début du XIX^{ème} siècle. Cette politique comporte un volet actif d'encouragement à la production nationale. La France, en particulier, a connu, au XVII^{ème} siècle, avec Colbert et la doctrine mercantilisme, un exemple de ce volontarisme d'Etat, avec la création de manufactures et de compagnies de

¹¹⁴ Complexe dénoncé par le Président des Etats-Unis Eisenhower dans son discours de fin de mandat, le 17/1/1961.

commerce. Cette action prend également la forme d'un soutien à l'enseignement technique, à la diffusion de l'information professionnelle, de récompenses (comices et concours agricoles au XIX^{ème} siècle, etc.). Parallèlement, elle comporte un volet protectionniste, qui peut utiliser plusieurs leviers : interdiction pure et simple, droits de douanes pour grever les produits importés d'un handicap de prix face aux productions nationales lorsque celles-ci existent, ou qu'on veut les faire décoller, barrières non tarifaires : quotas d'importation, système d'autorisations préalables, édiktions de normes techniques spécifiques ou de conditions plus ou moins difficiles à remplir. Cette politique a été suivie par tous les pays qui ont réalisé un « décollage » économique au XX^{ème} siècle, comme le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, Singapour, etc.

La doctrine mercantiliste vise à exporter le plus possible et à importer le moins possible. La forme extrême de la recherche de l'indépendance économique, c'est-à-dire la volonté de ne pas dépendre des autres pays pour ses approvisionnements et pour ses débouchés, est l'autarcie, dans laquelle le pays qui "vit en autarcie", utilise toutes les ressources de son sol, de son sous-sol et de son industrie, pour importer le moins possible, sans prendre en considération le coût de ces ressources comparé à celui des mêmes ressources qu'il pourrait trouver sur le marché mondial ; il va ainsi, par exemple, exploiter des gisements miniers non rentables au regard des cours mondiaux, ou développer des productions de substitution, par exemple du pétrole à partir du charbon, s'il produit celui-ci mais pas celui-là. Cette politique délibérément anti-économique est destinée à ménager son stock de devises et d'or et à éviter de dépendre de pays producteurs qui sont susceptibles de fermer le robinet. Elle est surtout pratiquée en temps de guerre, par des pays qui n'ont plus d'accès aux sources d'approvisionnement du marché mondial ou qui craignent que leur politique entraîne des représailles économiques de la part des pays producteurs. Elle impose clairement à la population une perte de pouvoir d'achat, puisqu'elle l'oblige à payer plus cher que le prix du marché certaines matières premières ou les objets fabriqués à l'aide de ces matières.

7.1.2 / 1.2 Le coût de la préférence nationale

Même sans aller jusqu'à l'autarcie, la préférence nationale a un coût, à la fois pour les consommateurs, qui doivent payer les produits au prix national, qui peut être supérieur aux cours mondiaux¹¹⁵, et pour les entreprises, qui, de même doivent payer plus cher leurs intrants, ce qui handicape leurs exportations. Mais on peut aussi dire que les barrières douanières rétablissent une certaine justice, en compensant les différences de prix dues à la faible protection sociale des salariés dans les pays sources.

7.1.2 / 2 La protection du patrimoine énergétique et minier.

Une autre manière de préserver son indépendance consiste, sans aller jusqu'à l'autarcie, à protéger ses sources nationales d'énergies et ses ressources naturelles contre les convoitises étrangères.

La défense collective de ses ressources naturelles est, depuis sans doute la préhistoire, une des fonctions primordiale du groupe. Elle le demeure au XXI^{ème} siècle, même si le sujet, comme tous les autres, s'est complexifié. Parmi ses ressources, on peut citer la ressource en eau. Les Etats ne se battent pas pour un point d'eau comme des tribus dans le désert, mais l'existence de cours d'eau transfrontière peut, au moins dans les régions où l'eau est un problème (et le réchauffement climatique est de nature à multiplier les zones qui sont dans ce cas), faire que les mesures d'aménagement (construction de barrage, détournement du fleuve pour l'irrigation, etc.) effectués par le pays d'amont ont des répercussions sur l'Etat ou les Etats situés en aval. On peut citer des exemples actuels : les barrages (notamment le Hoover dam) construits par les Américains sur le fleuve Colorado, prive les habitants de la région mexicaine voisine d'une partie de leur ressource en eau. L'utilisation de l'eau de l'Amou Daria pour

¹¹⁵ En outre, le choix de produits d'une même catégorie se trouve réduit.

l'irrigation des cultures du coton tend à faire baisser le niveau de la mer d'Aral au détriment de tous les pays riverains ; il en est de même de l'emploi de l'eau de l'Euphrate par les Turcs pour l'alimentation d'usines hydro-électriques, au détriment des pays situés en aval, Syrie et Irak.

La question du contrôle des mines est une question cruciale. Elle a été au cœur de bien des conflits et le motif de bien des agressions. Pour un pays qui a la chance de disposer de telles ressources, la défense économique consiste à :

- éviter leur dilapidation ou leur pillage. Le pillage de minerai est une réalité, que l'on constate par exemple en Guyane en raison de l'orpaillage sauvage pratiqué par les clandestins brésiliens dans les rivières de ce département.

- éviter la mainmise de puissances (publiques ou privées) étrangères sur cette ressource. L'Etat qui entend assurer la défense du patrimoine minier du pays, s'il possède des compagnies nationales, doit leur attribuer la grande majorité des permis. S'il ne possède pas de telles compagnies, il doit en créer ; s'il est démuné et n'en a pas la possibilité, il doit s'efforcer de n'accorder aux entreprises étrangères que des concessions de durée aussi courte qu'il est compatible avec les impératifs de rentabilisation des investissements, se réserver un contrôle étroit sur ces compagnies et sur les volumes extraits, et percevoir un droit aussi élevé que possible sur cette extraction.

Pour les pays qui doivent importer ces ressources, il leur reste à planifier et sécuriser ces approvisionnements.

7.1.2 / 3 La recherche de l'indépendance par la protection des entreprises

La protection des entreprises nationales vise à assurer au pays la détention d'entreprises à capitaux détenus par des citoyens de ce pays, qui entretiendront des établissements et des usines sur le territoire de ce pays. L'enjeu, pour la collectivité, est multiple :

- fournir des emplois,

- garantir des approvisionnements, notamment en cas de guerre,
- éviter la dépendance à l'égard d'entreprises étrangères, dont la stratégie sera a priori moins respectueuse des intérêts du pays où qui pourra servir de cheval de Troie à d'autres entreprises étrangères, voire aux menées du gouvernement du pays étranger dont elle provient ;
- enfin procurer des rentrées de devises et donc contribuer à l'équilibre de la balance des paiements du pays. Le soutien de l'Etat peut prendre essentiellement deux formes.

7.1.2 / 3.1 L'intervention financière.

Pour une entreprise en croissance, l'aide de l'Etat permet de concrétiser des potentialités et d'obtenir des financements que les banques n'osent peut-être pas accorder. L'Etat joue alors le rôle d'un banquier audacieux. Pour une entreprise en difficulté, l'intervention financière est destinée à éviter la faillite (enjeu d'emploi) ou la prise de contrôle, au moyen d'une OPA, par une entreprise étrangère (enjeu d'indépendance économique). L'intervention financière peut revêtir différentes formes : subventions d'équilibre, refinancement (par don, avances ou prêts) comme celles consenties à diverses banques par la France et par d'autres Etats en 2008-2011, pour les aider à surmonter les crises financières américaine ("*subprimes*") et grecque, politique de commandes publiques (Bull dans les années 1970-80 dans le domaine informatique), mécanismes spécifiques (comme les avances sur recettes pour le cinéma, en France). Dans la doctrine libérale, ces interventions sont condamnées comme facteurs de distorsion de concurrence.

7.1.2 / 3.2 La défense par la protection contre l'espionnage industriel et par la protection de la propriété intellectuelle.

L'espionnage industriel est une formes de la guerre économique que se livrent les entreprises, et il leur appartient de s'en prémunir, par exemple en engageant des détectives privés, mais, dans la mesure où les entreprises sont des sources de la richesse

nationale, il est naturel que l'Etat les aide à lutter contre ce danger. Il le fait le plus souvent en inscrivant la lutte contre l'espionnage industriel parmi les missions de ses services de contre-espionnage.

La lutte contre la contrefaçon.

Le développement technique et industriel de l'Occident s'est fait, entre autres, sur la reconnaissance de la propriété industrielle et sur la garantie, pour les innovateurs, les ingénieurs ou les entreprises, de recevoir une rémunération pour leurs innovations, qui a été un aiguillon puissant à leur créativité. La protection légale contre la contrefaçon et la lutte contre l'espionnage industriel ne sont pas exclusivement des sujets de confrontation entre les Etats ; ces pratiques existent aussi entre entreprises de même nationalité, mais il arrive que, pour un domaine donné, la création soit plutôt le fait de certains pays et la contrefaçon d'autres¹¹⁶. Dans ce cas, il est logique que les gouvernements des pays victimes assignent la lutte contre la contrefaçon parmi les missions de leurs services compétents - les Douanes, notamment. La contrefaçon est rarement une politique délibérée d'un Etat – elle bénéficiera plutôt d'une tolérance de la part du gouvernement, qui opposera son inertie aux récriminations des pays victimes. En revanche, dans le domaine de l'espionnage industriel, l'action des Etats n'est pas toujours uniquement défensive et ils peuvent fournir aux entreprises le concours de leurs puissants moyens d'investigations. Dans certains cas (ce fut celui de l'URSS des années 1960-1980), cet espionnage supplée au manque de crédits et/ou d'efficacité des organismes de recherche-développement du pays source, mais il peut agir comme une drogue : les facilités que procure l'espionnage industriel n'incitent pas le pays bénéficiaire à faire les efforts de recherche par lui-même.

L'action en matière de défense de la propriété industrielle

¹¹⁶ Cette contrefaçon peut aussi toucher les oeuvres littéraires. Au XIX^{ème} siècle, la "contrefaçon belge", qui donna lieu à une mission confiée par le gouvernement à G. de Nerval, à l'époque où les éditeurs belges inondaient le marché de livres d'autant moins cher qu'ils ne payaient de droits d'auteur.

passé aussi par la défense de positions conformes à l'intérêt des entreprises du pays dans les enceintes internationales compétentes.

Depuis les années 1990 s'est répandu le vocable d'intelligence économique, qui recouvre la veille, le renseignement et la défense de l'économie contre les différentes formes de malveillance : espionnage, déstabilisation, etc.¹¹⁷

7.1.2 / 4 La défense du niveau de vie contre l'immigration.

Le niveau de vie d'un pays est directement mis en danger par l'immigration parce que celle-ci est un moyen, pour les ressortissants de certains pays pauvres, de tirer bénéfice du niveau de vie plus élevé des pays où ils se rendent, et cela de cinq manières possibles :

- Par les salaires qu'ils perçoivent en travaillant dans le pays plus riche dans des conditions de travail, en outre, beaucoup plus favorables que dans leur pays ;
- Par les prestations sociales et médicales dont ils peuvent y bénéficier, qu'ils y travaillent ou non ;
- Par les équipements collectifs qu'ils y trouvent, plus développés que dans leur pays ;
- Par le vol, la mendicité ou les trafics illicites qu'ils peuvent y pratiquer (en France, 80 % des trafiquants de drogue sont d'origine étrangère, la drogue étant elle-même entièrement d'importation, 90 % des prostituées des grandes villes de France sont d'origine étrangère)
- Par les mandats qu'ils envoient au pays, où ils font vivre leur famille et leur village, créant ainsi une fuite dans le circuit de l'économie du pays dans lequel ils séjournent, qui veut normalement que les salaires versés dans un pays servent à acheter des biens et donc à entretenir l'activité économique de ce pays.

¹¹⁷ Bibliographie.

L'atteinte au niveau de vie des pays cibles est également provoquée par le surcroît de dépenses publiques intrinsèques à l'immigration : retard scolaire des enfants immigrés, qui déteint sur les enfants indigènes, coût de la répression et les dépenses pénitentiaires dues à la surdélinquance des immigrants, etc. Il est donc logique que les pays de destination des flux migratoires, qui ont leur identité et leur bien-être matériel à défendre, cherchent à se prémunir contre les excès de ces mouvements migratoires. Cependant, il faut distinguer, à cet égard, les intérêts des peuples et ceux de leurs dirigeants. L'immigration est une délocalisation de population parallèle et en sens inverse de la délocalisation des industries des vieux pays développés. Il est possible que ces doubles mouvements de délocalisation servent les mêmes intérêts.

7.1.3 Le coût de la défense de l'identité

Indépendamment de la lutte contre l'immigration, qui est aussi, on l'a dit, un moyen de défense de l'identité, la défense de l'indépendance passe aussi par la défense de l'identité, mais cette défense aussi a un coût :

– La défense de la langue et de la culture dans le cadre de l'économie de marché

Elle peut être en contradiction avec l'action en faveur de l'économie. C'est ce que nous constatons en ce début du XXI^{ème} siècle dans les pays qui, comme la France, sont sous l'emprise du modèle dominant. Ainsi, lorsque les citoyens ne défendent plus spontanément leurs langue et leur culture et que l'Etat est obligé de « monter au créneau » à cet effet, par exemple en imposant que les emballages des produits manufacturés ou les affiches publicitaires soient rédigées dans la langue nationale et non dans une langue étrangère, il peut tomber sous le coup des règles supranationales inspirées par les principes du libéralisme et du *laissez-faire, laissez-passer*, mais en outre, les producteurs ou les commerçants du pays eux-mêmes, sont susceptibles de se plaindre de ce que, ce faisant, l'Etat leur fait perdre des occasions de vente à des clients étrangers ou des chances d'exportation. La défense de la langue peut se heurter à des oppositions fortes de la part des producteurs et des

marchands, lorsqu'ils trouvent plus avantageux d'utiliser dans leurs productions des mots étrangers. Il appartient alors à l'Etat, garant suprême de l'identité du groupe, de décider si cet intérêt doit céder le pas ou au contraire prévaloir sur celui de ces marchands.

L'idée selon laquelle la culture est un intérêt distinct de l'économie n'est pas toujours partagée par tous. Elle est traditionnellement mise en doute par les pays anglo-saxons et surtout par les Etats-Unis, alors que d'autres, et en particulier la France, défendent l'idée¹¹⁸ que les biens culturels ne sont pas des biens marchands « comme les autres », dans des enceintes comme le GATT : c'est la notion d'"exception culturelle ».

— L'environnement. Les besoins de la production minière ou industrielle ou encore la pression de la spéculation immobilière, peuvent être en opposition avec la nécessité, d'ordre identitaire, de protéger les paysages, les sites naturels, les écosystèmes et la qualité de l'air et de l'eau. Là encore, il y a un équilibre à trouver et, parfois un choix à faire, pour l'Etat et, en dernier ressort, en démocratie, pour les citoyens, entre cette nécessité identitaire et les besoins de la production économique, elle même garante du niveau de vie et de l'emploi des populations.

7.2 L'exercice de la souveraineté nationale en matière économique est-elle possible dans le monde contemporain ?

7.2.1 Les instruments de la souveraineté

7.2.1 / 1 Les politiques budgétaire et monétaire.

7.2.1 / 1.1 La politique budgétaire

La politique budgétaire est celle qui consiste dans la fixation du niveau de dépense, le choix des priorités, la détermination des ressources et le choix entre l'équilibre et le déficit.

¹¹⁸ Notamment dans les enceintes internationales compétentes en matière de commerce : GATT (notamment en 1993, lors de l'«Uruguay round») puis Organisation mondiale du commerce.

- La fiscalité

Au-delà de la question du financement de l'effort de défense, sur laquelle nous ne reviendrons pas, la politique fiscale consiste à utiliser le choix du type d'impôts, de leur assiette et de leur niveau pour obtenir un résultat dans un domaine extra-fiscal : il s'agit donc essentiellement d'un levier de l'incitation / dissuasion, qui est l'un des moyens d'action des gouvernements : fixation de taxes élevées sur le tabac pour faire baisser la consommation de ce produit toxique, diminution des taxes sur les entreprises pour encourager la création d'entreprises, etc. Ces mesures peuvent être générales ou limitées dans le temps ou dans l'espace (par exemple exonération de taxe sur les entreprises uniquement si elles s'implantent dans une zone donnée, dont on veut favoriser le développement).

Les décideurs doivent arbitrer entre les différentes assiettes possibles des impositions : le revenu, la consommation, la production, le patrimoine. Lorsque la balance commerciale est déficitaire, il peut être pertinent de taxer la consommation, pour la réduire, mais si la consommation est un moteur essentiel de l'appareil productif peu exportateur, taxer la consommation a un effet récessif fort. Par ailleurs, ils doivent choisir les contribuables à taxer :

- certains régimes exonèrent certaines classes sociales, comme les nobles (parce qu'ils paient l'impôt du sang, lors des guerres), ou le clergé, ou l'institution religieuse ; la majorité, mus par le besoin ou par souci égalitaire, excluent ce type d'exonération.

- L'impôt sur le revenu peut être égal en valeur absolue, ce qui favorise évidemment les plus riches, pour qui il représente une faible part de leur revenu, proportionnel, ou progressif, cette dernière solution permet des recettes plus élevées, et comporte aussi une finalité de nivellement social.

- S'agissant des impôts sur la consommation, le gouvernement doit choisir entre taxer en priorité les produits pour lesquels l'élasticité de la demande est la plus faible (dont les consommateurs ne peuvent se passer), conformément à la théorie

économique, mais cela risque d'être peu social, car les pauvres risquent d'en faire les frais, soit de surtaxer les produits de luxe.

Enfin, il doit tenir compte de la capacité contributive globale de la nation. On a coutume de dire que trop d'impôt tue l'impôt : lorsque les agents économiques estiment payer trop d'impôts (lorsque ceux-ci constituent une certaine proportion du produit intérieur brut), ils risquent d'être désincités à travailler, voire d'être incités à quitter le pays pour des pays à la taxation moins lourde (notion d'« exil fiscal »)¹¹⁹.

- Les subventions

L'un des modes les plus simples mais aussi les plus coûteux d'intervention de l'Etat dans l'économie réside dans le versement de subventions aux entrepreneurs. Cette politique de subventionnement peut être permanente ou temporaire, conditionnelle ou non-conditionnelle, et liée ou non à un mécanisme de compensation et de régulation. Un exemple de régulation du marché est fourni par l'organisation des marchés agricoles ou des produits de base, qui existe dans certains pays. Elle consiste à créer une caisse qui garantit un prix d'achat minimum aux producteurs et à les mettre à l'abri des à-coups des cours mondiaux. Lorsque les cours sont supérieurs à ce tarif, la différence alimente la caisse ; lorsqu'ils sont inférieurs, la caisse se vide en versant aux producteurs la différence.

- La gestion de l'équilibre budgétaire.

L'équilibre budgétaire est la situation où les dépenses de l'Etat sont couvertes par des recettes dites définitives, c'est-à-dire hors emprunts. Certains gouvernements cherchent l'équilibre

¹¹⁹ Un économiste, Arthur Laffer a modélisé cette thèse (sur des bases théoriques incertaines) à la fin des années 1970. Elle est symbolisée par la « courbe de Laffer », courbe en cloche qui fait apparaître une hausse des recettes fiscales à mesure de l'augmentation de la pression fiscale, jusqu'à un point de retournement à partir duquel la croissance de cette pression entraîne une baisse des recettes.

budgétaire, d'autres non et parmi ceux qui le recherchent, certains y parviennent, d'autres non, ces derniers constituant la majorité. La politique consistant à assumer le déficit est généralement motivée par l'espoir que les dépenses publiques auront un effet d'entraînement sur l'économie nationale via les commandes à l'industrie et les salaires versés aux agents publics, ce qui générera, à terme, des recettes fiscales qui permettront de revenir à l'équilibre. Cette politique n'est viable que :

a) si la production nationale bénéficie de protection douanière

b) si l'industrie du pays est suffisamment développée pour profiter de ces commandes.

c) si cette politique ne dure pas trop longtemps.

La politique budgétaire est critique en termes de souveraineté, car le déficit du budget est compensé par des emprunts. Comme tout débiteur, l'Etat est, dans une certaine mesure entre les mains de ses créanciers. Si ceux-ci sont des banquiers privés, ils peuvent, soit par crainte, soit pour des considérations politiques (les leurs ou celles de ceux qui les manipulent), couper les crédits à l'Etat et/ou réclamer le remboursement de leurs prêts au gouvernement. Le gouvernement peut se trouver en fâcheuse posture dans cinq autres cas :

1. quand il n'a pas la ressource de la "planche à billet", par exemple parce que le système des billets de banques a peu d'ampleur et ne constitue donc pas une ressource pour l'Etat à cours de trésorerie, ou que des règles qui s'imposent à lui (règles constitutionnelles ou supranationales, ou règles imposées par une puissance étrangère) le lui interdisent ;
2. quand les porteurs de billets en demandent le remboursement contre des espèces métalliques, tandis que ceux qui détiennent celles-ci les cachent et que le "papier-monnaie" perd sa valeur ;
3. quand les impôts ne rentrent plus par suite de baisse des revenus des contribuables,
4. quand les impôts ne rentrent plus par suite du refus de leur part de les payer,

5. quand les impôts ne rentrent plus parce que les contribuables les paient en papier monnaie sans valeur.

Dans certains cas, tous ces phénomènes jouent ensemble et sont cumulatifs¹²⁰. C'est alors la banqueroute. Sans aller jusqu'à ces situations extrêmes, les questions de dettes ont été, à diverses reprises, l'occasion de la perte de leur souveraineté par des Etats, d'agressions étrangères ou de conflits. Ainsi, l'expédition lancée par la Grande-Bretagne, l'Espagne et la France contre le Mexique en 1863, était motivée par le non remboursement, par le gouvernement révolutionnaire de Benito Juarez, de dettes contractées auprès de banques européennes. Par ailleurs, dans le contexte de la crise financière déclenchée en 2008 dans la zone euro, un clivage s'est creusé entre les pays du sud de l'Union européenne (Grèce, Chypre, Espagne), dont les banques ont connu des difficultés, et ceux du nord, ces derniers, pour éviter de voir leurs propres banques entraînées dans les difficultés des premières ont abondamment prêté à celles-ci, mais en imposant aux pays concernés des conditions attentatoires à leur souveraineté. Ainsi, les dépenses budgétaires peuvent permettre à l'Etat de défendre la souveraineté nationale, notamment par le financement d'une armée puissante et par la défense de ses entreprises contre les raids des fonds d'investissement étrangers, mais, en même temps, ces dépenses, si elles atteignent un certain niveau, peuvent fragiliser le pays et mettre en péril sa souveraineté d'une autre manière.

Si l'Etat doit s'endetter, une question importante est celle du choix des prêteurs auxquels il s'adresse : ce peut être les financiers, les banques privées, le public, une banque d'Etat. A cet éventail se sont ajoutées, depuis la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, des

¹²⁰ La France a connu tous ces phénomènes et plusieurs fois : par exemple à la fin du système de Law, en 1720, en juillet 1789, sous le Directoire, entraînant la banqueroute des trois cinquièmes, ou en 1926, lorsque le Cartel des gauches s'est heurté à ce que l'on a appelé le "mur de l'argent".

organismes internationaux, banques ou fonds d'investissement ou de pensions. L'Etat a intérêt à s'efforcer de garder l'éventail des possibilités aussi largement ouvert que possible, afin d'éviter de se trouver dans la main d'un prêteur ou d'un cartel de prêteurs, qui risqueraient de lui imposer des conditions désavantageuses, voire de lui dicter sa politique, y compris dans des domaines autres que la finance.

7.2.1 / 1.2 La politique monétaire

La politique monétaire est souvent liée à la politique budgétaire, notamment parce que la création de monnaie peut-être pour l'Etat un moyen d'équilibrer son budget. La monnaie est un instrument du fonctionnement de l'économie, qui peut, comme tel, favoriser ou handicaper celle-ci. Or, la monnaie est entre les mains de l'Etat ; c'est même un des attributs constitutifs de la souveraineté interne, comme on l'a vu au chapitre 1^{er}. L'Etat a donc, par le truchement de la monnaie, un second moyen (après la politique budgétaire) d'influencer l'économie. L'Etat étant rationnel, il est censé chercher à utiliser cet instrument dans un sens conforme à l'intérêt national et à la prospérité du pays. Ainsi, des plans de redressement fondés sur l'assainissement monétaire, source d'amélioration de la compétitivité et de restauration de la confiance, ont-ils été mis en œuvre, parfois avec succès, comme en France en 1726, après les désordres de la Régence et du système de Law, en Allemagne dans les années 1920 (Plan Schacht), en France en 1926 (stabilisation Poincaré) puis en 1958 (Plan Rueff), au Brésil dans les années 1990 ou en Argentine dans les années 2000. Mais l'appréciation que font de l'intérêt national les gouvernants peut être erronée et conduire à des échecs, par exemple en défendant, pour des raisons extra-économiques, la monnaie à un niveau qui n'est pas adapté à l'état réel de l'économie du pays, notamment à un niveau de parité, par rapport aux autres monnaies, trop élevé, qui handicape la compétitivité des exportations et favorise trop les importations (comme lors de l'expérience de déflation de 1935 ou de la situation dépressionnaire de l'économie française au début du XXI^{ème} siècle, du fait d'un niveau de l'euro inadapté à son

économie). Par ailleurs, l'Etat peut se trouver en difficultés financières et être amené, pour essayer de les résoudre, plutôt qu'à mettre en œuvre un plan d'assainissement, à manipuler la monnaie. Dans un système de monnaie exclusivement métallique; la manipulation consiste à ne plus définir la valeur des pièces de monnaie par leur poids de métal précieux (or ou argent), mais par les signes qui figurent dessus et à "rogner" leur teneur dans ledit métal. Une tactique voisine consiste à "décrier" une catégorie de pièces et à la remplacer pièce pour pièce par un nouveau modèle ayant une teneur inférieure en métal précieux. Dans un système de monnaie papier, tel qu'il s'est développé depuis le XVIII^{ème} siècle en Occident puis dans le monde entier, les manipulations sont encore plus simples : il suffit pour l'Etat de produire autant de billets qu'il en a besoin pour payer ses dépenses, ce qu'on appelle "faire marcher la planche à billets".

Faire "marcher la planche à billet " peut entraîner, au-delà d'un certain niveau, des désordres, une inflation non maîtrisable (on parle d'hyper inflation) et une fuite du public devant les billets. Le risque, qui ne manque pas de se produire en cas d'abus est que les particuliers détiennent de plus en plus de billets, que l'Etat leur a donné pour payer ses dépenses (commandes publiques, salaires de ses agents) alors que les biens disponibles sur le marché n'augmentent pas à proportion. Le jeu de l'offre et de la demande a alors pour effet de faire monter les prix, c'est l'inflation.

La politique monétaire touche à la politique bancaire, c'est-à-dire à la réglementation que l'Etat entend imposer aux banques. Quatre règles sont particulièrement critiques : a) le ratio de fonds propres, c'est-à-dire le montant des fonds propres de la banques rapporté au total de l'en-cours des crédits qu'elle consent, b) l'autorisation ou l'interdiction du cumul par un même établissement des deux grands métiers de la banque : banque de dépôt ou banque d'affaire. La tendance du libéralisme à laisser aux entrepreneurs le plus de marge d'initiative possible a conduit à préférer la deuxième solution, mais celle-ci peut entraîner les dépôts des petits épargnants

dans la tourmente, comme l'a montré la crise financiero-économique ouverte en 2008. c) La possibilité pour l'Etat d'emprunter aux banques. Si cette possibilité existe, l'Etat devient juge et partie, à la fois émetteur de la réglementation qui régit les banques et emprunteur, c'est-à-dire client de celles-ci. Elle risque surtout d'obliger l'Etat à payer plus cher son refinancement, en payant aux banques un taux d'intérêt plus coûteux que les avances de la banque d'Etat, généralement gratuite ou à bas taux¹²¹ d) L'indépendance plus ou moins grande de la banque centrale à l'égard de l'Etat. Depuis le XVII^{ème} siècle, progressivement, les Etats se sont dotés, sur le modèle de la Hollande et de l'Angleterre, d'une banque centrale, à la fois institut d'émission du papier-monnaie, dépositaire des réserves d'or de l'Etat et organisme d'escompte en dernier ressort des "effets" des autres banques. La surface que ces activités confèrent à ces banques et leur capacité à créer de la monnaie en font des appuis du gouvernement, de sa trésorerie et de sa politique économique, mais, justement, l'abus dont les gouvernements en ont fait parfois a été une cause d'affaiblissement de la monnaie. Selon que l'on privilégie la capacité d'intervention et de pilotage économique de l'Etat ou la stabilité de la monnaie, on préconisera ou non l'indépendance de la banque. La doctrine dominante au début du XXI^{ème} siècle en Europe est l'indépendance.

La politique monétaire comme instrument de guerre économique

Il importe, pour l'Etat, de garder la plus grande liberté de manœuvre s'il veut mener une politique monétaire ou budgétaire dans une optique de guerre économique, notamment sous la forme de ce que l'on appelle la dévaluation compétitive, qui consiste à diminuer la parité de la monnaie nationale vis-à-vis des autres monnaies au-delà de ce qu'imposeraient l'offre et la demande, ce qui a pour effet de rendre les importations plus coûteuses et les exportations moins chères, et donc plus « compétitives » sur les marchés étrangers et ainsi d'améliorer la balance commerciale. Si le

¹²¹ Lire à ce sujet : P. Y. Rougeyron, Enquête sur la loi du 3 janvier 1973. Le jardin des livres, 2013.

gouvernement ne procède pas à un ajustement par la monnaie, par les taux de change, l'ajustement a toutes les chances de se faire par l'emploi, c'est-à-dire par le taux de chômage. A son détriment.

Cette politique peut être à but offensif ; c'est le cas des pays qui sont en phase de décollage économique et qui cherchent à conquérir des marchés ; c'est ce qui explique, par exemple le refus de la Chine de réévaluer sa monnaie dans les années 2000, années qui ont vu son expansion industrielle et commerciale. Elle peut aussi avoir un but défensif, s'agissant des pays qui se trouvent dans la situation inverse. Un autre exemple de conflit monétaire a été fourni par l'affrontement entre les Etats-Unis et la France dans les années 1966-1968¹²².

Le choix entre inflation et chômage est également l'un des grands enjeux de la politique économique en général, monétaire en particulier. La stabilité monétaire garantit le mieux la rémunération des capitaux, mais elle peut entraver la croissance économique et donc générer du chômage. A l'inverse, l'inflation peut faciliter une croissance économique, mais en annihilant les taux d'intérêts, voire en les rendant négatifs.

On voit donc l'importance majeure de la politique monétaire et combien l'Etat qui abandonne sa souveraineté monétaire se prive donc de la possibilité de conduire une politique qu'appellent son intérêt et la situation économique du pays.

¹²² Au milieu des années 1960, les Etats-Unis, qui, depuis la seconde-guerre mondiale (accords de Bretton Woods, 1944) jouaient le rôle de clef de voûte du système de l'étalon de changer-or, en maintenant la convertibilité du dollar en or, éprouaient de plus en plus de difficultés à faire face aux demandes de conversion que leur adressaient les banques centrales des autres Etats, en raison de l'évolution de leur balance des paiements. Ils demandèrent donc à leurs alliés de s'abstenir de leur demander la contrepartie-or de leurs avoirs en dollars. La France, qui défendait alors une politique indépendante de celle des Etats-Unis et une conception du système monétaire international, ne refusa pendant 2 ou 3 ans de jouer le jeu

7.2.1 / 2 Le dirigisme économique.

7.2.1 / 2.1 Le contrôle des prix.

Lorsque les prix à la consommation, et notamment ceux des biens de consommation courante, ont tendance à augmenter fortement, du fait d'un déséquilibre structurel ou conjoncturel entre la production et la demande, le gouvernement peut agir soit sur l'offre en important des produits (exemple de l'importation de blés d'Amérique ou de Russie par le gouvernement français à la fin du XVIII^{ème} siècle, pour faire baisser le prix du pain), soit sur la demande, par le rationnement (pratiqué en temps de guerre, quand les producteurs sont mobilisés comme soldats et que la production nationale baisse, mais que les possibilités d'importation sont limitées), soit sur les prix, par la fixation d'un prix officiel maximum. Cette dernière politique (par exemple la loi dite justement "du maximum"¹²³, sous la révolution) est difficile à faire appliquer, car elle nécessite des moyens de surveillance importants et intrusifs et présente le défaut de s'attaquer au symptôme (le niveau des prix) et non à la cause. Elle a souvent un effet opposé à celui recherché, les producteurs ayant tendance à cacher leur production et à la vendre au marché noir.

7.2.1 / 2.2 Les autres réglementations.

La forme extrême du dirigisme est celle où l'Etat se substitue au jeu de l'offre et de la demande par le biais de la planification. En période de crise grave, ce dirigisme peut consister dans le rationnement, pour les population, et le contingentement des importations ou des matières premières, pour les industriels. Sans aller jusque là, de nombreuses réglementations existent dans le domaine technique, dans celui du droit du travail des réglementations bancaires, le contrôle des changes, etc.

7.2.1 / 3 Le droit du travail

Enfin, l'Etat peut avoir une influence sur l'activité

¹²³ Loi du 29 septembre 1793.

économique par la manière dont il réglemente le travail (durée, fixation des salaires, protection des salariés, sécurité et hygiène, retraites, congés, etc.). Cette réglementation, plus que tout autre est la photographie instantanée d'un rapport de forces sociales et évolue en fonction de ce rapport. Il s'agit aussi d'un compromis, du fruit d'un arbitrage réalisé par l'Etat et destiné à assurer la paix civile.

7.2.2 Les difficultés d'une politique de défense économique.

La question fondamentale est de savoir si l'Etat, quel qu'il soit, a intérêt et s'il a les moyens, de faire prévaloir l'intérêt national sur tels ou tels intérêts sectoriels.

7.2.2 / 1 Face à la mondialisation.

Dans un monde essentiellement libéral, c'est-à-dire où la production économique relève d'entrepreneurs privés et où, en outre, la circulation des capitaux est libre et rapide, qu'est-ce que la défense économique ? Est-ce défendre les entreprises nationales ou du moins des "champions nationaux" dans des domaines estimés stratégiques ? Mais qu'est-ce qu'une entreprise nationale à l'heure où la majorité de son capital peut changer de mains et de nationalité en quelques secondes ? Faut-il que l'Etat défende les entreprises nationales ?

7.2.2 / 1.1 La défense des entreprises nationales.

Lorsque l'Etat est dans une logique de soutien aux différentes manifestations de l'affirmation de soi de la collectivité nationale, qu'elles soient économiques, culturelles, scientifiques ou sportives, le soutien aux entreprises du pays ou à certaines d'entre elles va de soi. Lorsque cette posture est moins d'actualité, il reste comme mobile la défense de l'emploi. La différence, selon que l'on se base sur l'un ou l'autre fondement, est que, dans le second cas, le critère de la nationalité de l'entreprise ne jouera pas et que la puissance publique défendra une entreprise étrangère aussi bien que française, dès lors que des emplois sont en jeu, même, d'ailleurs, si ces emplois sont des emplois de travailleurs immigrés et même si

cette entreprise fait de la concurrence à des entreprises nationales.

Mais, justement, qu'est-ce qu'une entreprise nationale ?

A priori, une entreprise a la nationalité de son propriétaire. Les grandes entreprises, celles qui comptent dans la compétition économique internationale, sont des sociétés par action ; leur nationalité est donc celle de la majorité des propriétaires d'actions. Or, les capitaux circulent assez librement d'un pays à l'autre, que ce soit avec l'accord des Etats ou malgré eux. Il reste possible, pour un gouvernement, d'empêcher, par une réglementation idoine, la prise de contrôle d'entreprise par des capitaux étrangers, mais le choix fait par les dirigeants de la plupart des Etats et, en tous cas, de ceux d'Europe occidentale et d'Amérique, est de ne pas appliquer de telles réglementations, ce refus étant même un élément majeur de leur définition en tant que pays libéraux. Dès lors, la propriété des entreprises peut fluctuer au gré des achats et des ventes d'action, notamment en bourse. Dans ces conditions, il peut être difficile, pour les Etats de savoir à qui appartient réellement à un instant *t* telle ou telle entreprise et donc de savoir quelle entreprise défendre. D'autres critères que la nationalité peuvent entrer en jeu, la qualité de fournisseur de la Défense nationale d'une entreprise, qui fait que l'Etat estime dangereux que cette entreprise passe sous contrôle étranger.

7.2.2 / 1.2 La pertinence des frontières.

Les frontières étatiques sont-elles autre chose que des tigres de papier face à Internet, aux satellites-espions, aux drones, et à toutes les possibilités techniques transfrontières modernes ? Dans un monde de plus en plus virtuel, où non seulement on a donné aux hommes le besoin d'échanger et de communiquer, mais où cette communication porte de plus sur des données, est de plus en plus dématérialisées (les ordres de bourse se transmettent en nanosecondes d'un bout à l'autre de la planète), et alors que l'on sait que ces communication immatérielles, c'est ce pourquoi un gouvernement a le plus de mal à garder ses frontières. Même la circulation des hommes est difficile à interdire, sauf à utiliser des

moyens (barbelés, clôtures électrifiées, caméras infrarouge, sensors électroniques, patrouilles avec chiens, etc., dont les opinions publiques des pays libéraux ne sont pas prêtes à accepter ni l'idée ni le coût.

7.2.2 / 1.3 La possibilité d'une réglementation nationale.

Face à la loi de l'Etat hôte, la concurrence et la recherche du profit constituent une autre loi, la loi de l'entreprise en quelque sorte, qui peut entrer en conflit avec la première. Dans quelle mesure l'Etat peut-il maintenir un droit du travail très protecteur des salariés, lorsqu'il n'y a plus de limites matérielles ni juridiques au déplacement des centres de production (aux délocalisations), et qu'une entreprise qui trouve que dans le pays A, la réglementation est trop tatillonne ou le niveau du salaire minimum légal trop élevé peut toujours s'installer sans difficultés dans l'Etat B, moins regardant, les coûts de transport comptant pour presque rien et étant largement compensés par l'économie réalisée sur les salaires ?

L'usage de la langue nationale en donne une autre illustration : il peut y avoir contradiction entre les lois protégeant l'emploi de la langue nationale et les instructions internes de l'entreprise imposant l'emploi d'une langue étrangère (étrangère au pays, mais langue "nationale" de l'entreprise). L'Etat peut, en principe, s'opposer à des comportements des entreprises contraires à sa réglementation ou à ses principes, mais, indépendamment même de la volonté, qui peut faire défaut, la crainte de délocalisation des emplois peut aussi le conduire à fermer les yeux sur les entorses à ces règles.

7.5.2 / 1.4 La possibilité de barrières douanières.

Nous avons relevé que le premier inconvénient possible d'un système de protection de la production nationale est celui d'un surcoût des produits d'origine nationale par rapport aux importations. Le second risque est celui de voir les autres Etats se livrer à des représailles, et le système s'emballer dans un processus de surenchère et d'escalade, qui peut sortir du seul domaine

économique. C'est ainsi que la politique tarifaire a eu un rôle dans le déclenchement de la guerre franco-hollandaise, en 1672 et dans la guerre nippo-américaine en 1941.

7.2.2 / 2 Face aux contraintes budgétaires des Etats

Les aides financières à l'économie trouvent leur limite dans les capacités budgétaires de l'Etat. Les masses financières maniées par les organismes privés, notamment les fonds d'investissements¹²⁴ et fonds de pensions¹²⁵ atteignent des niveaux qui dépassent souvent le budget annuel d'un pays moyen. De plus, les charges sociales croissantes des Etats occidentaux les ont conduits depuis la fin du XX^{ème} siècle, à s'endetter dans des proportions telles que leurs marges de manœuvre pour jouer un rôle sur le tapis vert du casino de la finance internationale, où le prix du ticket d'entrée augmente constamment, est très réduite : ils ne peuvent mobiliser les sommes nécessaires pour rester des acteurs significatifs qu'en aggravant encore un peu plus leur endettement, comme l'on fait les Etats qui ont avancé de l'argent aux banques dans les circonstances précitées, en 2008-2011.

7.2.2 / 3 Face aux "marchés » et à l'idéologie du modèle dominant

Si un dirigeant de société anonyme doit tenir compte de l'évolution des cours en bourse des actions de la société, parce qu'ils reflètent la confiance que les actionnaires et les investisseurs lui font, il n'en est pas de même des gouvernants, qui doivent,

¹²⁴ On peut distinguer les fonds d'investissement stricto sensu et les *hedge funds* (fonds de couverture), dont le rôle est plus orienté vers la spéculation de court terme. Le montant des capitaux de ces derniers était de 2000 milliards de dollars en 2011

¹²⁵ Fonds chargés de gérer le capital constitué par les retraites par capitalisation. Pour les seuls Etats-Unis, leur capital cumulé est, en 2011, de 6000 milliards de dollars. Pour mémoire, le PIB de la France, à la même date, est de 2400 milliards de dollars. Le choix français d'un système de retraites par répartition prive l'économie française d'une masse de manœuvre capitalistique représentée par de tels fonds.

diriger le pays en tenant compte d'intérêts de long terme qui ne sont que partiellement matériels et économiques. C'est le sens de la phrase de Debré rappelée au début de ce chapitre. Néanmoins, ils sont également soumis à de fortes pressions des "marchés". "Les marchés" est le terme à la mode depuis les années 1980 pour désigner la collectivité des acteurs financiers capables, à l'échelle internationale, d'influer, en jouant l'offre ou la demande, sur :

- le cours d'une monnaie ;
- les actions des entreprises ;
- le taux d'intérêt auquel empruntent les entreprises sur le marché obligataire et, surtout, les Etats.

Comme la plupart des Etats sont en déficit, ils ont besoin d'emprunter et le taux auquel ils empruntent a un impact important sur la charge de la dette et donc sur les finances publiques. Ils sont donc sensibles, pour ne pas dire vulnérables, à cette évolution des taux, ce qui rend les gouvernants attentif à l'évolution des taux d'intérêt et donc aux orientations pour ne pas dire aux injonctions des "marchés", comme les PDG de société le sont au travers des cours de leurs actions.

- Des oppositions doctrinales

La doctrine, dite libérale ou du "*laissez-faire, laissez-passer*" a eu plusieurs promoteurs français, au XVIII^{ème} siècle les physiocrates (Quesnay, Turgot, etc.) et au XIX^{ème} siècle (F. Le Play, J.-B. Say...) mais ce sont les Anglais puis les Américains qui se sont fait par la suite les indéfectibles défenseurs du libéralisme économique, qui reste jusqu'à aujourd'hui au cœur de la composante économique du modèle dominant. Elle est notamment, à ce titre, la doctrine officielle de l'Union européenne. D'abord pour les échanges en son sein, puisqu'elle s'est d'abord constituée comme une union douanière avec pour devise la libre circulation des travailleurs, des marchandises et des capitaux. Ensuite, vis-à-vis de l'extérieur, puisque, dans ses relations avec les autres Etats, son idéologie et la crainte des représailles lui font répugner à prendre des mesures fermes de protection de la production des Etats membres.

– Une opposition d'intérêts

L'opposition n'est pas de pure doctrine. Il existe un groupe dominant transnational, qui tire sa richesse du commerce international, d'un marché le plus uniformisé possible, peuplé de consommateurs aux goûts également uniformes, achetant les mêmes produits, fabriqués non pas dans les lieux qui sont les plus proches des consommateurs, mais dans ceux où les salaires sont les moins élevés. L'opposition doctrinale est donc animée par une opposition plus profonde, celles des intérêts de ces groupes dominants.

– Une opposition institutionnalisée.

On assiste depuis la fin du XVIII^{ème} siècle au développement des traités de libre échange, puis, à partir du milieu du XIX^{ème}, à celui des unions douanières (le Zollverein unissant une partie des Etats allemands avant la création du II^{ème} Reich en a été le modèle), et des espaces de libre échange le Marché commun ouest européen en 1957, l'ALENA et le Mercosur¹²⁶. Au XX^{ème} siècle, nouvelle étape, avec la création d'organisations internationales chiennes de garde de l'orthodoxie doctrinale : le GATT, le Marché commun, l'OMC. Il en résulte qu'un gouvernement qui voudrait mener une politique économique nationale se heurterait rapidement à des rappels à l'ordre, à des sanctions et à l'hostilité des groupes dominants.

En matière de politique monétaire, il existe toujours une opposition aux interventions de l'Etat, qui leur reprochent d'entraîner une insécurité dans les affaires et un effet inflationniste. Cette opposition, qui domine depuis la fin du XX^{ème} siècle, postule notamment que la banque centrale, institut d'émission monétaire, doit être indépendante à l'égard du gouvernement (limitation des avances au gouvernement, fixation des taux directeurs en toute indépendance, etc.). Le problème est que si la banque centrale n'est pas soumise à l'Etat, elle sera soumise à des préjugés idéologiques

¹²⁶ Unions douanières regroupant respectivement les Etats-Unis, le Canada et le Mexique et l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Venezuela

ou aux intérêts de la grande finance transfrontière. Inversement, si l'Etat ne trouve plus auprès de la banque centrale des facilités de financement, il risque de devoir se mettre entre les mains de prêteurs privés, banques et fonds d'investissements, avec des intérêts à payer plus coûteux que les avances de la banque centrale.

7.2.2 / 4 Face à l'état d'esprit des gouvernés : "Pourvu qu'elle soit douce".

La deuxième question de ce chapitre rejoint la première : c'est celle de la capacité du peuple à supporter les effets, sur son bien-être matériel, d'une politique de défense à long terme de son indépendance et de sa souveraineté. L'exercice de sa souveraineté par un Etat peut entraîner des réductions dans leur niveau de vie que les gouvernés ne sont pas toujours prêts à comprendre et à accepter. L'effet émollient de la prospérité matérielle sur le moral des peuples et l'opposition entre peuples riches et amollis par le bien-être et peuples frugaux est un classique de l'Histoire et un poncif de la science politique. On peut citer l'exemple de Sparte et d'Athènes dans la Grèce du V^{ème} siècle avant JC, des Gaulois face aux Germains à la veille de l'intervention romaine, ou celui de l'Empire romain décadent face aux mêmes Germains, des Chinois ou des Slaves face aux Mongols au XIII^{ème} siècle. La croyance dans un lien entre luxe et amollissement des vertus guerrières était tellement forte que Rome et d'autres Etats¹²⁷ prirent dans l'Histoire des lois dites « somptuaires », destinées à limiter les signes extérieures de richesse, par exemple. Si l'existence de deux types de peuples, les uns plus riches et moins aguerris et les autres plus pauvres et plus endurcis, est incontestable, l'amollissement n'est un facteur ni nécessaire ni suffisant de défaite en cas de conflit entre l'opulent et le frugal, en dépit de ce qu'une conception morale des choses pourrait conduire à penser. En effet, le riche, même s'il est moins rude et moins résistant que l'adversaire, peut compenser cette infériorité par des troupes mieux armées et mieux entraînées. En

¹²⁷ La France jusqu'au XVI^{ème} siècle. L'objectif est économique (ménager la balance commerciale du pays) avant d'être moral.

outré, la richesse n'est pas nécessairement ou du moins pas immédiatement pour conséquence la décadence. Il y a souvent une phase, au contraire où le même peuple est riche sans avoir encore perdu les qualités "viriles" qui l'ont conduit à la puissance, c'est, pour l'empire romain les deux premiers siècles de notre ère, ou, pour le monde anglo-saxon, le XIX^{ème} siècle et la première moitié du XX^{ème}.

A l'inverse, il y a le cas particulier de Sparte, qui sacrifie tout bien-être à la puissance militaire, mais qui disparaît sans laisser de traces (mais faut-il laisser une trace ?), comparée à Athènes, qui perd la guerre du Péloponèse face à Sparte, mais dont le rayonnement artistique et intellectuel dure encore.

En revanche, il y a souvent, dans la vie des peuples, une alternance de périodes d'effort et de périodes de relâchement. Ainsi, en Europe, à une phase d'effort et de tension collective vers un but commun, qui a caractérisé la période allant des années 30 aux années 60 (lutte pour l'expansion territoriale ou pour préserver sa liberté, effort de guerre puis de reconstruction après 1945, etc.), a succédé une phase de relâchement individualiste, qui perdure depuis la fin des années 1960.

L'homme moderne, en Europe et dans les pays les plus avancés sur la voie de l'occidentalisation, semble s'être résigné à la servitude, pourvu qu'elle soit douce. Et ceux à qui elle profite ont tout intérêt à ce qu'elle le soit.

7.2.3. Vers le *dépérissement* de l'Etat ?

Au vu de ce qui précède, on peut se demander si les Etats ont encore le pouvoir d'imposer des règles qui vont à l'encontre des lois d'un marché mondialisé ? Or, ce poser cette question, c'est, compte tenu de l'importance prise par les facteurs économiques, se demander si la mondialisation réalisée par le progrès technique et par le triomphe du libre-échange ne réalise pas ce dépérissement de l'Etat dont Marx pensait qu'il résulterait du communisme. Le

phénomène dit de la mondialisation a incontestablement rendu plus difficile, pour un peuple donné, la maîtrise de son destin.

- La question du gouvernement mondial.

Une autre piste de réflexion est que ce dépérissement des Etats ne signifie pas nécessairement dépérissement de toute puissance étatique, mais plutôt mouvement vers un « gouvernement mondial », supposé capable de régler les mouvements erratique des marchés, de dompter la finance transfrontière et, pourquoi pas, de régler les grands problèmes d'environnement ou de mettre fin aux risques de guerre. On peut toutefois être dubitatif, sinon inquiet sur la viabilité d'un tel gouvernement, qui ferait de la planète entière un empire unique. Le gigantisme en politique est souvent une source de difficultés comme nous l'avons vu au chapitre 1^{er} et on peut se demander quelle devrait être la formation requise pour que les membres de ce gouvernement mondial fassent montre d'une amplitude de vues, d'une impartialité et d'un désintéressement à la hauteur de fonctions aussi grandioses.

III^{ème} PARTIE - LES RELATIONS ENTRE GOUVERNANTS
ET GOUVERNÉS

**QUESTION N° 8 : LA QUESTION DE LA
LÉGITIMITÉ**

*« Le pouvoir ne se prend pas, il
se ramasse ».*

(Ch. de Gaulle)

L'une des clefs de la relation entre les détenteurs apparents du pouvoir politique et les gouvernés réside dans la notion de légitimité. Il n'y a pas de pouvoir politique durable s'il n'est reçu comme légitime par les gouvernés. Cette notion n'est pas propre au pouvoir politique et, à certains égards, on peut dire que la question de la légitimité se pose partout où il y a autorité, par exemple dans les domaines familial, scolaire ou professionnel, mais, en politique, elle revêt une dimension bien supérieure, du fait des intérêts en jeu et de la transcendance à laquelle elle fait appel. La notion de légitimité peut qualifier l'homme politique, le régime ou l'acte politique. Elle est le fondement suprême du pouvoir, au-dessus des faits et du droit formel. C'est donc une notion essentielle de la science politique. Elle est distincte de celles de justice ou d'efficacité. Le gouvernement le plus légitime n'est pas nécessairement le « meilleur gouvernement », ni le gouvernement légal, car les critères de la légitimité sont autres. La légitimité est, dans le cadre d'un système de valeurs durable, et pour une collectivité donnée, un droit, une habilitation d'ordre supérieur, à exercer le pouvoir.

8.1. La légitimité du régime

*« Le premier qui fut roi fut un
soldat heureux »*

(Voltaire, Mérope, I, 3)

La plupart des régimes politiques comme la plupart des Etats sont nés d'une rupture avec le système de légalité antérieur, rupture qui s'est généralement faite dans la violence et l'illégalité, qu'elle ait pris la forme d'une révolution, d'un coup d'Etat ou d'une conquête. De nombreux Etats et de nombreux régimes sont nés ainsi, des Etats-Unis (le soulèvement de 1776) à Israël (le terrorisme de l'Irgoun), en passant par la république en France (le 4 septembre 1870). Ces régimes doivent ensuite trouver une autre légitimité pour assurer leur pérennité : elle peut reposer sur le surnaturel, sur l'hérédité ou sur la votation.

8.1.1 Les sources chamaniques et divines.

Dans cette conception, le pouvoir politique doit sa légitimité à son caractère en partie surnaturel et sacré. Cette source de légitimité surnaturelle est peut-être la plus ancienne. De nombreuses dynasties royales ont eu un ancêtre mythique, un animal totémique (dragon, lion, etc.), un demi-dieu dans la Grèce antique (Thésée, Erechthée, etc.); et, dans le légendaire national, les Romains et les Francs descendent des Troyens. Dans les sociétés traditionnelles, la personne du roi a un caractère sacré et attenter à sa personne n'est pas un crime de droit commun, mais un sacrilège. Il en est longtemps resté quelque chose dans la révérence des peuples à l'égard des gouvernants.

Les relations entre le pouvoir politique et la religion peuvent être fusionnelles, privilégiées ou relever du régime de la séparation.

- La relation fusionnelle

C'est la situation où la conformité des actes des gouvernants à la loi divine est la principale source de leur légitimité et où, par conséquent, l'action des gouvernants est mue au moins partiellement par des considérations issues de cette loi ; c'est aussi une situation où les gouvernants sont des prêtres (notion de prêtres-rois). On parle alors de « théocratie. A l'échelle de l'Histoire et de l'Histoire des sociétés humaines, le modèle politique le plus répandu ne sépare pas le monde spirituel du monde politique. Les rois, les

empereurs ont souvent un caractère sacré ou sacerdotal, le clergé est soumis, les augures, mages et devins lisent l'avenir avant chaque bataille menées par le chef et prononcent des prières pour le succès de ses armes. Plusieurs civilisations sud-américaines précolombiennes (Aztèques, Mayas, Ile de Pâques) ont relevé de cette catégorie fusionnelle. Au XVI^{ème} siècle, la Genève protestante de Calvin fut un exemple d'Etat (de petite taille, il est vrai), un laboratoire, pourrait-on dire, où Calvin et ses disciples (Théodore de Bèze) tentèrent de mettre le gouvernement de la cité terrestre en accord avec leur lecture de la Bible. Cette expérience est la matrice d'autres utopies protestantes, dont l'histoire des Etats-Unis porte la trace.

- La relation privilégiée

Mais, même si, sur la longue période, la tendance des Etats est à la laïcisation progressive, ce n'est pas pour autant que les trois types que nous avons isolés correspondent à trois stades de développement et les sociétés primitives sont souvent des sociétés de type « relation privilégiée » : la légitimité endogène a un primat de fait, car la sécurité et la survie du groupe dépendent moins de la caste sacerdotale, de ses prières et de ses sacrifices, que de la classe des guerriers, et le chef émane de cette classe, mais le sorcier, le prêtre ou le mage (dans l'ancienne Perse) est là pour conforter les décisions du chef, a priori, par l'invocation des esprits ou des dieux, et a posteriori par des sacrifices d'action de grâce et un discours invitant les fidèles à obéir au pouvoir. Bien que la Rome impériale ait souvent divinisé les empereurs de leur vivant, ce régime ne relevait pas de la relation fusionnelle, car Rome a, au contraire, inventé la notion d'Etat, dans un sens largement sécularisé, et cette divinisation relève donc plus d'une opération de propagande gouvernementale que d'une foi sincère. Rome relève de la catégorie « relation privilégiée », avec le rôle des augures dans la prise de décision, la notion de dieux de la patrie et finalement l'émergence de la déesse Rome. En relèvent aussi l'Egypte pharaonique et les monarchies traditionnelles européennes d'ancien régime, tout particulièrement la monarchie française.

- La séparation

Certaines sociétés antiques ont connu des liens plus lâches entre religion et pouvoir politique (Athènes, royaumes hellénistiques), mais, toujours, il allait de soi que les dieux que l'on honorait étaient les dieux de la cité. Ce n'est donc pas la séparation au sens moderne du terme. L'apparition du christianisme est venue poser des questions nouvelles. Pouvait-on, devait-on, chercher à réaliser sur terre la « Cité de Dieu » ? Comment concilier un pouvoir temporel local et contingent avec un dieu à vocation universelle ? Les chrétiens ont défini dès le départ un *modus vivendi*, avec le fameux "reddite caesari"¹²⁸ (Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu", qui signifie que le chrétien est en même temps un citoyen, qui peut accomplir ses devoirs de citoyens (payer l'impôt, par exemple) et un croyant et que, dans la sphère de la foi, l'Etat ne doit pas interférer. Le problème se pose pour le chrétien lorsque l'Etat est engagé dans une relation privilégiée avec une autre religion dont le culte est quasiment civique. C'est ce qui s'est produit dans l'empire romain, où la religion nationale impliquait de rendre un culte à l'empereur divinisé, ce que les chrétiens ne pouvaient faire. La conception chrétienne des relations entre la religion et le pouvoir politique n'est pas celle de la laïcité moderne, mais elle a sans doute rendu possible l'émergence de cette idée selon laquelle l'Etat doit être neutre religieusement, n'arborer aucun symbole religieux, ne donner aucun rôle institutionnel à une religion particulière, la religion est une affaire privée, familiale, et où les actes du pouvoir sont totalement dépouillés de références religieuses, et a fortiori de finalités religieuses, même si cela n'empêche pas les particuliers de juger les actes des gouvernants en fonction de leur code de valeur religieux.

On peut agréger dans cette catégorie la légitimité scientifique. La croyance dans la possibilité de fonder un système

¹²⁸ *Reddite quae sunt Caesaris, Caesaris, et quae sunt Dei, Deo.* Matthieu, XXII, 21.

politique sur la science, qui est sous-jacente chez les auteurs du XVIII^{ème} siècle qui se réclament des "lumières", qui est magnifiée par Auguste Comte avec sa religion positive¹²⁹, atteint son apogée avec le marxisme, qui se présente comme un socialisme *scientifique*. On peut considérer que cette croyance relève de la pensée magique, et la boucle est bouclée.

8.1.2 Le vote.

Le vote est utilisé pour légitimer la fondation d'un régime, par le biais de l'adoption par référendum de la constitution. L'usage de ce mode de légitimation s'est répandu progressivement dans les gouvernements républicains à partir du milieu du XIX^{ème} siècle (par exemple la Constitution française de 1848).

8.1.3 La tradition

Pour les monarchies anciennes, le fait d'être enracinées dans le temps peut constituer une source de légitimité subsidiaire, en plus de la légitimité surnaturelle qui leur sert ou qui leur a servi de fondement.

8.1.4 Force et efficacité.

L'efficacité, c'est-à-dire la meilleure aptitude à servir l'intérêt général, si elle est un critère d'appréciation de la valeur d'un régime net un critère de choix pour les gouvernés, n'est pas une source de légitimité. Un régime perçu comme illégitime au regard des critères en vigueur dans un lieu et un temps donnés peut être efficace, cela n'ôtera rien à son illégitimité (mais pourra lui permettre de durer). A l'inverse, un régime légitime peut être ou, du moins, devenir inefficace (comme la IV^{ème} République en France), cela ne la rendra pas illégitime, mais cela pourra hâter sa fin.

La légitimité des régimes d'autorité réside dans leur force même, dans la paix civile que leur autoritarisme apporte à la population. S'ils cessent d'être autoritaires, ils tombent : le Second-

¹²⁹ Voir par exemple : Catéchisme positiviste, 1852.

Empire, le tsarisme, Gorbatchef.

8.2 La légitimité du titulaire du pouvoir.

La question de la sélection des dirigeants a été posée dès l'antiquité et, on s'en doute, Platon (*La République*), souhaitait que ces fonctions fussent confiées à des philosophes, ce qui pose la question des rapports entre la politique et la morale, sur laquelle nous reviendrons.

8.2.1 L'hérédité.

Cette source de légitimité, où la transmission héréditaire du pouvoir légitime celui qui le reçoit, est très répandue. Elle existe dans les régimes fondés sur la force (de Hafez el Hassad à Bachar el Hassad, de Kim Il Soung à Kim Jong Il, etc.) comme dans les régimes fondés sur la loi divine (monarchies traditionnelles) et les régimes électifs n'en sont pas exempts (Bush senior, Bush junior...). mais elle revêt une signification différente dans ces trois cas de figure.

- dans les régimes de force, elle est une source auxiliaire de légitimité qui reflète la volonté du chef de se maintenir au pouvoir, non seulement jusqu'à sa mort, mais au-delà, par le maintien au pouvoir de quelqu'un de son sang. L'empire romain donne l'exemple d'un système composite, où l'empereur est tantôt le fils biologique de son prédécesseur, tantôt un fils adoptif, ce qui constitue une forme de cooptation.

- dans les monarchies, elle est une transmission du caractère transcendantal du régime lui-même. Elle peut d'ailleurs coexister avec une forme d'approbation du peuple ou des "grands".

- dans les régimes pluralistes, c'est plutôt l'expression de l'existence de dynasties bourgeoises ou patriciennes au sein du groupe dominant et du fait que, dans les affaires publiques comme dans les affaires privées, le fait d'être "fils de " est une aide puissante pour réussir quelque carrière que ce soit, même dans des sociétés qui ne pratiquent plus ouvertement l'hérédité des charges comme le faisaient celles de l'ancien régime.

8.2.2 L'Histoire, la coutume.

Dans les sociétés traditionnelles, le statut du chef est souvent coutumier (on parle de "chef coutumier"). Il n'y a pas de base juridique stricto sensu, pas d'élection, mais un consensus, pas de légitimité religieuse, mais néanmoins un appui des esprits, par le truchement du sorcier. Dans les sociétés développées, ce statut coutumier peut se retrouver dans une certaine mesure, dans le statut de chef historique d'un mouvement, ou parfois dans le fait d'avoir participé à un événement fondateur (la révolution de 1917 en Russie, la "Longue Marche", en Chine, la Résistance contre l'occupant allemand en Yougoslavie). Lorsque la génération des chefs historiques disparaît, les successeurs peuvent avoir quelque difficulté à s'imposer aux yeux des gouvernés.

8.2.3 L'élection.

L'élection est un mode de désignation du chef qui a été pratiquée par certaines monarchies (Saint-Siège, Pologne ancienne, Saint-empire). La royauté française elle-même l'a connue au moins de façon symbolique sous forme d'acclamation. Hugues Capet n'a pu ceindre la couronne qu'après que les barons présents aient approuvé sa désignation par acclamation. Jusqu'au dernier sacre royal, en 1825, cette tradition de l'acclamation du nouveau roi par les nobles (certes devenue formelle depuis l'affirmation du caractère héréditaire de la dignité royale) a été conservée. Elle est surtout pratiquée par les démocraties représentatives, puisque cette représentation repose sur l'élection. Mais l'élection, dans les Etats modernes, a plus qu'une fonction purement pratique de désignation des représentants du peuple : elle a une véritable fonction apaisante sur les hommes, en leur donnant l'illusion qu'ils participent au gouvernement de l'Etat, lorsqu'ils sont parvenus à un degré d'instruction tels qu'il leur est insupportable que les décisions politiques se prennent sans qu'on leur demande leur avis (cf. chapitre suivant).

8.2.4 La sagesse, l'expertise et l'indépendance.

8.2.4 / 1 La sagesse : de l'assemblée des anciens aux

conseils consultatifs.

La sagesse et l'expérience des "anciens" sont révérees dans de nombreuses sociétés. Dans certains cas, cela se traduit par l'existence auprès du chef d'une assemblée délibérante ou consultative dénommée assemblée des anciens. Dans les sociétés complexes contemporaines, de nombreux comités ou conseils, tantôt consultatifs, tantôt décisionnels, existent et les médias donnent parfois à tel ou tel le nom de conseil "Conseil des sages" (voir par exemple, en France, le surnom de "Sages du Palais-Royal" donné au Conseil constitutionnel). Cela traduit la nostalgie d'un âge d'or d'une société simple et patriarcale et le respect conservé par les sociétés modernes à l'égard de ceux qui savent prendre le temps, s'affranchir du court terme, de la pression de l'actualité et donner des décisions incontestable comme des oracles, dont on attend qu'elles soient le fruit de la réflexion, de la justice et de la sagesse.

8.2.4 / 2 L'expertise.

On peut aussi parler de compétence ou de mérite et l'on a inventé le terme de méritocratie, pour désigner un système dans lequel, précisément, la légitimité des dirigeants reposait sur leurs capacités et non sur leur naissance. Cette source de légitimité se développe à l'époque contemporaine en même temps que l'Etat se mêle d'un nombre accru de sujets techniques, que les attentes des populations à son égard croissent et que le discrédit sur les politiciens gagne du terrain. La légitimité de l'expertise se développe à tous les niveaux de l'action publique : le gouvernement confie à une personnalité qualifiée le soin de rédiger un rapport et de faire des recommandations sur un sujet donné, mais les administrations confient aussi à des cabinets de consultants des études sur des sujets, parfois modestes, d'organisation. L'origine de la démarche est toujours la même : objectiver un sujet, remplacer la parole éclatée, voire conflictuelle et supposée trop impliquée en faveur d'une solution, par celle d'un sage ou d'un spécialiste extérieur à l'organisme qui le mandate et que l'on suppose impartial et expérimenté.

8.2.4 / 3 L'indépendance : les autorités administratives indépendantes.

Déjà évoquées en tant que moyen d'assurer une garantie nouvelle des droits des gouvernés (chapitre 6), elles relèvent de cette légitimité de l'indépendance, de l'expertise.

Le développement de ce type d'interventions ne va pas sans poser des questions sur la confiance des gouvernés à l'égard des gouvernants et, singulièrement, comme le rôle de ces experts s'est surtout développé dans les pays où la légitimité est acquise par le vote démocratique, sur la confiance des citoyens de ces pays dans la légitimité démocratique. Relève de la même défiance l'opinion qui veut que la banque centrale soit indépendante du gouvernement (cf. chapitre 7) Comme cette banque est théoriquement au service de la collectivité et que, dans les régimes « démocratiques », le pouvoir politique doit être exercé par les représentants du peuple souverain, il semblerait logique que la banque centrale soit placée, au contraire, sous l'autorité de ces représentants du peuple et donc sous celle du gouvernement. Il faut croire que ce recours à l'indépendance vis-à-vis du pouvoir traditionnel révèle une véritable usure -voire une crise- du pouvoir représentatif, pour que montent en puissance des institutions dont les deux principales caractéristiques sont précisément, d'une part d'être indépendantes de ce pouvoir et, d'autre part, de ne pas procéder de la votation, alors que celle-ci est réputée être la source de toute légitimité

8.2.4 / 4 Une forme de synthèse : le juge.

Dans une société où le pouvoir politique repose sur le sacré, la fonction du juge est une émanation de ce sacré et c'est de cela qu'elle tire sa légitimité. Dans une société démocratique et laïque, la légitimité du juge s'apparente à une forme d'expertise particulière. La judiciarisation des rapports sociaux participe de cette démarche, puisque le juge est, historiquement, la première incarnation de cette personnalité extérieure, qui donne une sentence impartiale aux parties. Le juge a d'une certaine manière, une triple légitimité : il répond à la définition que nous venons de donner de l'expert, qui

objective une situation et qui dit la règle depuis un lieu du discours reconnu par les parties, mais il est aussi celui qui dit le droit ; or, dans les sociétés contemporaines, le droit tend à devenir légitime par nature. En outre, le juge apparaît comme indépendant ou en tous cas distinct du pouvoir politique et, compte tenu du discrédit ou de la méfiance qui existe à l'égard de celui-ci, cette indépendance est en soi une source auxiliaire de légitimité. Curieusement, cette judiciarisation a commencé par le droit international, quand on a commencé à juger les vaincus, au tribunal de Nuremberg en 1945-46 (et au tribunal correspondant au Japon, à la même époque). Le vainqueur ne veut plus seulement vaincre l'adversaire, il veut aussi le juger, et le vaincu n'est complètement vaincu que quand il est reconnu coupable. Ce processus, qui, depuis Nuremberg, ne s'est plus arrêté, au point qu'au XXI^{ème} siècle, il n'est pas de guerre sans son tribunal "pénal" international, est l'illustration d'un transfert de légitimité. La victoire militaire n'est plus légitime en soi, notamment parce que l'on ne croit plus qu'elle soit donnée par Dieu. Elle doit être sanctionnée par des juges. Il s'agit d'une affirmation d'une légitimité du droit, supérieure à celle de la force, mais *"le droit d'écrire l'Histoire fait partie du butin du vainqueur"* et le jugement qui sort de tels tribunaux est celui que souhaite le vainqueur. Le simulacre est perçu comme nécessaire pour que la victoire soit solide, incontestable. En ce sens, il relève, lui aussi, de la pensée magique et de la même démarche que la pratique des Gaulois, par exemple, qui coupaient la tête de leurs ennemis et les exposaient à la porte de leur maison – du magistrat au magicien, il n'y a peut-être pas loin.

Progressivement, dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, la judiciarisation a gagné les rapports privés (multiplication des mises en cause de responsabilité, par exemple des chirurgiens ou des entreprises de BTP, avec demandes en dommages-intérêts) mais également les rapports entre les administrés et l'administration. En France, c'est la multiplication des recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs, dont il a fallu augmenter le nombre. Elle a favorisé la multiplication des professions juridiques, à commencer par celle d'avocat. En outre, après la deuxième guerre

mondiale, les Etats se sont dotés, les uns après les autres, à l'image des Etats-Unis, de dispositifs permettant de juger la constitutionnalité de la loi votée par le Parlement. Ainsi, le juge administratif peut se prononcer sur la conformité à la loi d'un règlement pris par le pouvoir exécutif et annuler un règlement qu'il juge illégal, et le juge constitutionnel peut se prononcer sur la conformité d'une loi à la Constitution et annuler une disposition législative qu'il juge inconstitutionnelle. En outre, l'un comme l'autre (juge de l'exécutif et juge constitutionnel), tendent à développer jurisprudentiellement des notions de "principes généraux" ou de "principes fondamentaux", qui leur permettent d'élargir le champ de leurs appréciations au-delà de la lettre de la loi ou de la Constitution. Enfin, s'agissant des Etats européens, la création d'organes tels que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'est accompagnée tout naturellement -autre signe du mouvement de juridictionnalisation- de la création de cours de justice supranationales -Cour de Justice de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'Homme-, qui ont ajouté à des systèmes juridictionnels nationaux déjà riche un étage supplémentaire, dont les arrêts s'imposent aux cours suprêmes des Etats membres, soit de droit, soit par l'effet d'une sorte d'émulation entre les juges.

8.2.4 / 5 L'homme neuf, extérieur au "système".

C'est l'origine du relatif succès des formations que leurs adversaires appellent "populistes" en Europe en ce début de XXI^{ème} siècle (Pim Fortuyn aux Pays-Bas, Jörg Haider en Autriche, Beppe Grillo en Italie, etc.) Il s'agit d'une légitimité en négatif, qui se développe symétriquement à la perte de légitimité des hommes du système.

8.2.5 La légitimité surnaturelle.

La légitimité surnaturelle, dont on a vu qu'elle pouvait être le mode de légitimation d'un régime, est rarement à l'origine de la légitimité d'un individu. Elle l'est indirectement, dans un système de tirage au sort par exemple, qui a été pratiqué à Athènes pour pourvoir certaines fonctions publiques (mais pas la fonction de chef

suprême, cependant), dans la mesure où il est considéré que le sort est l'expression d'une volonté divine, ou partiellement, comme dans le cas de l'élection du Pape, dans laquelle, selon la doctrine catholique, le Saint-Esprit est nécessairement à l'œuvre et y a d'ailleurs été appelé par les prières préliminaires des cardinaux en conclave et des fidèles. Citons enfin l'avatar d'une forme de légitimité surnaturelle que constitue le mythe du roi caché. Il s'agit du mythe selon lequel un roi mort et regretté réapparaîtra un jour, après des années ou des décennies, (voire des siècles, car on est dans un mythe aux allures christiques). Il s'est appliqué au roi de Portugal don Sébastien, disparu dans la bataille d'Alcazarquivir en 1578, ou encore à Dimitri, fils de l'empereur de Russie Jean IV, escamoté par Boris Godounov. Le mythe du roi dormant a aussi été appliqué à Charlemagne, à Frédéric Barberousse, à Frédéric II de Hohenstauffen, à Venceslas II de Bohême¹³⁰. Cette mise en avant d'un prince absent est aussi une manière, en creux, de contester la légitimité du détenteur effectif du pouvoir, ce qui se traduit par l'apparition de mystificateurs ou d'usurpateurs (les faux Dimitri, en Russie) à la tête de mouvements sociaux et l'on rejoint alors le phénomène populiste.

8.3 La légitimité de l'action gouvernementale.

L'action des gouvernants a besoin d'une boussole ou, pour parler comme les psychiatres, d'un sur-moi, c'est-à-dire d'une référence supérieure qui constitue la justification en dernière instance de leur actions, en même que temps que leurs limites, sous peine de tomber dans les actes gratuits et la folie des empereurs romains, Caligula, Néron ou Héliogabale. La source de cette légitimité peut être extérieure à la politique –et nous parlerons alors de légitimité exogène – ou proprement politique et nous parlerons de légitimité endogène.

8.3.1 La légitimité exogène

8.3.1 /1 la loi divine.

¹³⁰ Lire à ce sujet Y-M. Bercé, *Le roi caché*, 1990, Fayard.

On l'a dit, la laïcité, la séparation du religieux et du politique sont des idées récentes et une pratique plus récente encore. Jusqu'à cette nouvelle ère, la conformité à la loi divine ou aux orientations que donne cette loi, telle qu'interprétée par les prêtres ou par le chef, constituent une source de légitimité, et même la source suprême. De nos jours, la loi divine inspire encore de nombreuses dispositions juridiques, y compris pénale, par exemple dans les pays musulmans par le biais de la *charia*. Il ne faut pas confondre la loi fondée ou inspirée sur un principe religieux et la loi qui vise à défendre la religion, par exemple en prohibant le blasphème.

8.3.1 / 2 La loi naturelle et la morale

La morale a des buts communs avec la politique, dans la mesure où elles visent toutes deux à aider les hommes, condamnés à vivre en société, à ne pas se heurter aux aspérités les uns des autres. Elles mettent du liant dans les relations sociales ; la morale le fait en régissant les rapports privés et individuels, la politique en organisant les rapports sociaux collectifs. La question de la place de la morale dans l'action gouvernementale peut s'entendre de deux manières : la question de la conformité de l'action des gouvernants à la morale, et celle de l'action menée par eux pour défendre ou promouvoir leur conception de la morale, au sens de la moralité.

8.3.1 / 2.1 L'inspiration morale dans la loi.

Les lois ou règlements qui satisfont à une préoccupation morale y satisfont le plus souvent en tant que cette préoccupation coïncide avec une préoccupation d'ordre public : on parlera par exemple de la répression de comportements contraires à la morale (ou aux bonnes mœurs) et à l'ordre public, l'opposé étant immoral et constitutif de désordre. La loi pénale réprime généralement des comportements et des actes qui sont également contraires à la morale telle qu'elle résulte, par exemple, dans le monde judéo-chrétien, du Décalogue, ou d'interdits traditionnels (meurtre, vol, escroquerie, viol, violences, inceste, etc.). Certains systèmes de morale se sont développés indépendamment ou, du moins, distinctement des religions de leur temps et sont, à certains égards,

les ancêtres des idéologies. Ces systèmes de pensée ont presque toujours une vocation partiellement politique, Les deux pensées les plus typiques de cette catégorie sont le confucianisme (né au VI^{ème} siècle av. JC) et le stoïcisme (né au III^{ème} siècle av. JC.).

8.3.1 / 2.2 L'action politique et la morale

Pendant longtemps les écrits de science politique ont abordé le gouvernement des hommes avec un regard moral : ce sont les « miroirs des princes » (*specula principum*)¹³¹ comme il en a été publié au moyen-âge et durant la Renaissance. Tous ces systèmes politico-moraux reposent plus ou moins sur les mêmes principes : que le chef n'abuse pas de sa force à l'égard des faibles, mais au contraire qu'il les protège contre les puissants et les usuriers, qu'il soit modéré, vertueux, pieux, etc. L'expression « loi naturelle », employée surtout par les penseurs catholiques, désigne leur conception de la morale et tend à signifier que cette conception de la morale est supérieure à toute autre en ce qu'elle est « naturelle » et donnée à l'homme par Dieu. Ce qui a fait la singularité ou la modernité du « Prince », de Machiavel, c'est peut-être, justement, qu'il s'affranchissait de cette approche morale, ce qui ne veut pas dire qu'il était immoral, mais, avec lui, nous savons qu'un chef peut être immoral dans son action politique et bien gouverner. A l'inverse, un chef respectant scrupuleusement la morale en tant qu'individu peut conduire son pays à la catastrophe (comme Louis XVI en France ou Nicolas II en Russie).

La morale d'un homme politique peut s'apprécier à quatre niveaux :

- dans sa vie privée (nous n'en traiterons pas),
- dans son action d'homme de parti : un homme politique peut, en dehors de l'action gouvernementale, être appelé à se livrer à des actes que la morale réprouve pour assurer la victoire de son

¹³¹ Livres d'éthique gouvernementale, écrits généralement par des clercs, dans l'espoir souvent déçus que les princes les lisent et s'en inspirent. Ils existèrent non seulement en Europe occidentale, mais dans le monde musulman.

parti, notamment pour obtenir des financements¹³².

- dans son action comme acteur institutionnel. On pourra aussi parler alors de déontologie, qui est la morale appliquée à une activité professionnelle ;

- dans son action sur les institutions.

Sous ces deux derniers aspects, un homme politique peut être parfaitement moral pour lui-même, mais évoluer dans un environnement institutionnel profondément immoral, et le tolérer, par faiblesse. Il peut aussi, au contraire, chercher à "moraliser" les institutions, ce qui peut lui occasionner quelques mécomptes¹³³.

8.3.1 / 3 La coutume.

Dans les sociétés traditionnelles, qui sont souvent des sociétés proto-politiques, une part non négligeable de la légitimité des actions est à rechercher dans la coutume, à côté de l'intérêt général et de la légitimité surnaturelle. On fait les choses parce que les Anciens faisaient ainsi.

8.3.1 / 4 La votation

La votation est la source normale de la légitimité en démocratie et elle l'est, peut-on dire, à tous les étages, qu'il s'agisse de la légitimité du régime, des gouvernants ou de leurs actes. Elle peut agir directement, lorsque le peuple est saisi d'un projet de décision par référendum, ou indirectement, lorsque ce sont les représentants du peuple qui prennent la décision, eux-mêmes ayant été désignés par suffrage.

¹³² La question du financement des partis politiques se pose d'autant plus que le système institutionnel rend les luttes pour le pouvoir très coûteuses, comme c'est le cas en démocratie, car il faut toucher les masses en utilisant tous les médias possibles. Le financement de ces luttes ne peut être fourni que soit par l'Etat, dans le cadre d'un financement des partis politique organisé par la loi, soit par les grandes entreprises, dans le cadre d'un abus de biens sociaux au contraire réprimé par la loi, soit les deux, ce qui est le cas dans la plupart des démocraties, dont la France.

¹³³ Thème du film américain *Mr Smith au Sénat*, F. Capra, 1939.

8.3.1 / 5 Le droit.

Le droit n'est pas une source, ni de légitimité ni d'autre chose, il est un instrument et la traduction de l'état, à un instant t, d'un rapport de forces au sein d'une société donnée, mais, dans les sociétés complexes, la conformité d'un acte gouvernemental à l'ensemble des règles de droit applicables est devenue une condition nécessaire sinon suffisante, non seulement de sa légalité, mais également de sa légitimité. C'est ce qui caractérise l'Etat de droit, mais on peut considérer que la légitimité par conformité à l'Etat de droit n'est pas un véritable fondement de la légitimité, et que dans ce cas, c'est, indirectement, le vote qui donne sa légitimité à l'acte.

La loi peut aussi être internationale (les traités) ou supranationale (les directives européennes, par exemple dans le cas des Etats d'Europe occidentale). Ce caractère international ou supranational peut être source d'un supplément de légitimité, légitimité qui, en l'occurrence n'est pas d'origine démocratique puisque le mode d'élaboration de ce type de norme n'est pas plus démocratique que celui des normes nationales (il l'est plutôt moins), mais correspond à un surcroît de prestige ou de puissance.

8.3.1 / 6 L'idéologie, au sens de doctrine politique et socio-économique.

L'action gouvernementale peut être jugée au regard de la doctrine de chaque courant politique, celui au pouvoir ou ceux de l'opposition, et un acte du gouvernement peut être légitime parce que mettant en application un les préceptes de l'idéologie du parti au pouvoir. A fortiori, l'opposition, qui est exempte des contraintes qu'imposent les responsabilités gouvernementale, peut-elle définir son action, qui est essentiellement verbale et dialectique, sur sa doctrine.

8.3.2 La légitimité endogène : l'intérêt général (ou bien commun).

La légitimité endogène de l'action de l'Etat réside dans l'intérêt collectif du peuple dont l'Etat est, nous l'avons dit,

l'émanation. De ce point de vue, l'acte légitime est celui qui est conforme à l'intérêt national. On peut parler indifféremment d'intérêt général ou d'intérêt national ; le second terme souligne le fait que cet intérêt concerne l'ensemble du pays alors qu'il y a un intérêt général national et un intérêt général local). On aura aussi tendance à employer davantage le terme d'intérêt national lorsque sont en cause les relations du pays avec le reste du monde (sécurité, défense, etc.) On parle encore de "bien commun", notion qui est parfois abordée sous l'angle de la morale individuelle du gouvernant (cf. *supra*), cette morale devant le conduire à rechercher le bien commun, mais, en réalité, l'intérêt général est une source autonome de la légitimité, distincte de la morale et qui peut d'ailleurs entrer en conflit avec elle, comme nous allons le voir. Dans les Etats modernes, laïcs et démocratiques, qui répudient les autres fondements, comme la coutume ou la loi divine, il est le fondement par excellence de l'action des gouvernants. C'est donc une des notions fondamentales de la science politique.

Lorsque c'est l'intérêt national qui est reconnu comme la source suprême de la légitimité, encore faut-il parvenir à l'identifier. Plus les gouvernants ont le nez sur les contraintes de la gestion quotidienne, et notamment sur les impératifs liés à la survie du gouvernement, par exemple face au Parlement, ou face aux opposants, plus ils risquent d'avoir de difficulté à identifier l'intérêt national. L'intérêt national est une notion de long terme. Plus une société est complexe, plus il est difficile de localiser l'intérêt national parmi toutes les orientations de court terme que recommandent ou réclament les différents secteurs de cette société. Enfin, le phénomène dit de « mondialisation » contribue à brouiller les pistes. Si de nombreux problèmes donnent lieu à une concertation internationale, (commerce international, changement climatique, consommation des ressources naturelles), cela est-il sous-tendu par un intérêt général supranational, une sorte d'intérêt humain et, dans ce cas, qui en est garant, qui est légitime pour même le définir ?

La "raison d'Etat".

La raison d'Etat est une forme absolue de l'intérêt général, la quintessence de la légitimité endogène, qui permet de s'affranchir des règles de la morale commune et du droit au nom de l'intérêt supérieur du pays. C'est aussi un concept qui peut faire apparaître les risques que recèle, dans certains cas, un acte exclusivement fondé sur l'intérêt national, sans considérations exogènes, comme la morale, par exemple. L'action au nom de la raison d'Etat est donc pratiquée de préférence en période de crise, lorsque c'est le salut du pays qui est en jeu, qui justifie que, pour frapper vite et fort, le gouvernement s'affranchisse des règles et procédures juridiques normales.

8.4 La légitimité à l'épreuve des faits

La vie politique peut être le théâtre de conflits entre ce qui est légitime et ce qui ne l'est pas, mais également entre deux conceptions de la légitimité.

8.4.1 Les mutations et les remises en cause de la légitimité des régimes et des détenteurs du pouvoir.

La légitimité n'est pas acquise une fois pour toute. Elle peut se perdre. Un régime peut perdre sa légitimité par suite d'un changement de paradigme. C'est ce qui est arrivé aux monarchies de droit divin, au premier rang desquelles la monarchie française, puis à toutes celles qui ont disparu depuis la fin du XIX^{ème} siècle : Russie en 1917, Allemagne, Autriche en 1918, Italie, Yougoslavie, Roumanie après 1945. La perte de légitimité d'un régime peut être due à un lent phénomène d'érosion et à la propagande adverse, mais c'est souvent un cataclysme historique comme une défaite militaire qui emporte la pièce, ce qui explique la mortalité particulièrement élevée des régimes lors des guerres mondiales. Un tel changement ne se fait pas sans crise ni sans effets de rémanence.

A régime inchangé, le détenteur du pouvoir peut perdre sa légitimité. Dans une monarchie héréditaire de droit divin, la perte de légitimité ne peut venir que du fait que le souverain n'est pas le fils ou le descendant de son prédécesseur ou à la rigueur un collatéral

bref n'est pas du même sang. C'est dans le cadre de cette conception de la légitimité que la mise en doute de la filiation de Charles VII a été utilisée, pour le déstabiliser, ainsi que ses partisans, par le parti adverse (les Anglo-Bourguignons et la propre mère du roi, Isabeau de Bavière). Dans une démocratie, la légitimité d'un gouvernant se perd principalement par la révélation de fraudes dans l'élection du gouvernant, mais comme il ne tient pas sa légitimité du ciel et de l'hérédité, il peut aussi la perdre en se disqualifiant par ses actes, que ce soit par suite d'une procédure ad hoc, comme la procédure de l'*empeachment*¹³⁴, qui fut mise en œuvre en 1974 contre le président Nixon, ou que ce soit sous la pression politique, comme ce fut le cas en France (dans des circonstances très différentes) des présidents Grévy, en 1887, et Millerand, en 1924.

8.4.2 Les conflits de légitimité dans l'action gouvernementale

8.4.2 / 1 L'opposition entre légitimités endogène et exogène.

*Je ne pensais pas que tes décrets
étaient tellement puissants qu'ils
pouvaient outrepasser les préceptes
non écrits et inaltérables des
dieux.*¹³⁵

(Sophocle)

8.4.2 / 1.1 Religion et intérêt national

La tragédie de Sophocle donne une illustration célèbre d'un tel conflit : Antigone et Créon représentent deux conceptions de l'acte légitime : l'une est celle de l'acte conforme à la loi religieuse et,

¹³⁴ Cf. chapitre suivant.

¹³⁵ *Οὐ δέ στένειν νόμον τα σά
Κηρύγμαθ' ὥστ' ἀγραπτα κ' ἀσφαλή θεῶν
Νόμιμα δύνασθαι θνητόν ὄνθ' ὕπερδραμεῖν*
(Antigone, 453 sq)

par extension, elle est devenue le symbole de la légitimité exogène ; l'autre est celle de la légitimité endogène, c'est-à-dire le respect de la loi civile parce qu'elle est la loi et parce qu'elle représente l'ordre public ou l'intérêt national.

L'accession du christianisme au rang de religion majoritaire et de religion officielle, dans l'empire romain au IV^{ème} siècle, puis dans les royaumes d'occident, a donné lieu à un conflit de légitimité que n'avait pas connu le monde païen. Cela s'explique par l'universalisme de cette religion, universalisme d'une part en ce qu'elle a l'ambition de dicter ses normes de pensée et de comportement dans la sphère publique comme dans la sphère privée, et, d'autre part, en ce qu'elle constitue une puissance supranationale (ce fut longtemps la seule), dirigée par le pape. Ce conflit, qui est pour beaucoup la conséquence d'une interprétation particulière de la pensée de Saint-Augustin¹³⁶, est aussi la forme qu'a prise au Moyen-âge la question de la dévolution du pouvoir entre les trois classes dont, selon la conception indo-européenne, se compose la société, celle des prêtres, celle des guerriers (les nobles, le roi) et la classe du peuple. Le conflit entre l'Empire germanique et la papauté au Moyen-âge illustre ce conflit. A une époque de foi profonde, le Pape disposait, avec l'excommunication¹³⁷, d'une arme puissante et fondée sur une légitimité forte. Les monarques temporels n'avaient pas d'armes équivalentes et en étaient réduits à la voie de fait (Philippe IV le Bel, en France, s'y essaya en 1303¹³⁸). La légitimité de ces voies de fait reposait sur l'intérêt national du

¹³⁶ En gros, l'ambition de réaliser ici-bas la Cité de Dieu décrite par Augustin dans son livre éponyme.

¹³⁷ Et avec l'interdit. L'excommunication prive celui qui en est l'objet du bénéfice des sacrements de l'Eglise et notamment de la communion. L'interdit suspend l'exercice du culte dans un lieu donné (qui peut être un Etat tout entier).

¹³⁸ Le Pape s'appêtant à excommunier le roi, celui-ci dépêcha au Pape, alors en villégiature à Anagni, une délégation conduite par le chancelier (ministre de la justice), Guillaume de Nogaret, pour faire pression sur lui et éventuellement le ramener en France.

pays.

Un autre exemple de ce conflit est fourni par les guerres de religion auxquelles les Français se sont livrés dans la seconde moitié du XVI^{ème} siècle et au début du XVII^{ème} : l'énergie dépensée pour faire triompher une conception religieuse l'a été au détriment de l'intérêt national à tous points de vue : intérêt économique du fait des ravages de la guerre, intérêt politique en Europe, en raison de l'appel à l'étrangers auquel se livrèrent les faction (Allemagne et Angleterre pour les Protestants, Espagne pour les Catholiques) et intérêt national outre-mer, compte-tenu du retard que ces guerres firent prendre à la France dans l'expansion coloniale européenne de l'époque.

8.4.2 / 1.2 Morale commune et intérêt général.

*"J'aime mieux commettre une injustice que tolérer un désordre".
(Goethe)¹³⁹*

La dialectique entre ces deux sources de légitimité est une source inépuisable de conflits et d'incompréhension pour les gouvernants, car les médias se placent toujours du point de vue de la morale individuelle et, plus généralement, du point de vue particulier. L'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers et les problèmes politiques, dans quelque domaine que ce soit, Défense, équipement, immigration, etc. ne sont pas une addition de cas individuels. Il est aussi difficile de passer du point de vue particulier au point de vue général en politique que de passer de la micro-économie à la macro-économie. C'est l'une des causes du malentendu structurel entre les médias et une partie de l'opinion publique d'une part, et les gouvernants d'autre part. L'un des points typique d'application de ce conflit est celui de la lutte contre la

¹³⁹ "Ich will lieber eine Ungerechtigkeit begehen, als Unordnung ertragen ».

délinquance et, notamment, contre l'immigration irrégulière. Une partie de l'opinion publique tend à prendre en considération la seule situation de chaque individu, isolée du problème social dont elle n'est qu'un aspect. Entre cette approche pour laquelle il n'y a que des situations individuelles qui appellent une solution individuelle et l'approche globale, macro-politique, qui doit être celle des gouvernants, il ne peut y avoir que malentendus. D'où les critiques véhémentes contre la "raison d'Etat", les "mensonges d'Etat", etc. Il est certain que les nécessités de la défense de l'intérêt collectif du groupe peuvent conduire à adopter des mesures ou des pratiques qui ne sauraient être appliquées dans les rapports privés. La phrase de Goethe en épigraphe en est un exemple : la justice est un des impératifs qui s'imposent aussi bien à la morale privée qu'au gouvernement des hommes, mais la défense de l'ordre relève du second ; elle peut donc entrer en conflit, dans l'action des gouvernants, avec la première et, dans ce conflit, les gouvernants peuvent être *légitimement* conduits, dans le cadre d'un examen de proportionnalité entre les deux inconvénients, à choisir la préservation de l'ordre, parce que d'un désordre peuvent naître, pour la collectivité, des maux collectifs plus grands que celui qui résultera d'une injustice particulière.

Pour la préservation du groupe, l'Etat peut être amené à tuer, à voler, à kidnapper, à mentir, à falsifier, tous actes que répriment tant la morale commune que le droit pénal. Néanmoins, ces méthodes sont à utiliser avec modération, sinon, leur légitimité risque d'être contestée, au regard des fins poursuivies. C'est précisément ce que l'on reproche souvent aux Etats totalitaires.

La question prend une acuité particulière en régime démocratique. Le peuple, pour voter à bon escient, est censé détenir toutes les données du problème. Si on lui cache certains actes du gouvernement, comment peut-il se prononcer de façon éclairée et le vote n'est-il pas faussé ? C'est dans cet esprit, par exemple que le président des Etats-Unis, W. Wilson, prétendait bannir la pratique

de ce qu'il appelait la "diplomatie secrète"¹⁴⁰. Ce principe était aussi motivé par la croyance que cette dernière était un facteur de guerre.

Un autre exemple de ce conflit est fourni par l'affaire dite des « Wikileaks », Assange et Bradley Manning, qui furent à l'origine de la publication illicite de secrets de la diplomatie américaine sur l'internet en 2010, ont, parmi les gouvernés, des partisans, qui se fondent sur l'hostilité de principe à tout secret en politique, même étrangère et sur le postulat que les citoyens ont un droit illimité à connaître l'action des gouvernants, d'une part parce que ceux-ci ne sont que leurs délégués et doivent leur rendre compte à tout moment de leur action, et, d'autre part, parce que la démocratie s'accompagne souvent d'une conception morale qui veut que l'action politique doit répudier les procédés secrets ou sous couvert. Au contraire, alors que l'intérêt national du pays dont les documents ont été divulgués (et d'autres pays, par la même occasion, s'agissant de correspondances les impliquant), aurait exigé que ces informations restassent confidentielles.

Nous avons envisagé ci-dessus l'action gouvernementale contraire à la morale commune, mais la question se pose également pour l'action individuelle d'un gouvernant. L'élú qui, moyennant un pot-de-vin, prend une décision contraire à la loi agit à la fois contre la morale (corruption) et contre l'intérêt général. Mais s'il le fait pour financer son parti, il peut avoir le sentiment que ce n'est pas un délit, que c'est pour la bonne cause, pour le bon fonctionnement de la démocratie, somme toute.

8.4.2 / 1.3 Idéologie et intérêt national

¹⁴⁰ C'était le premier des "Quatorze points ", du discours prononcé par Wilson le 8 janvier 1918 et qui contenait une sorte de déclaration de principe définissant les conditions d'une paix durable à l'issue de la Première guerre mondiale : *"Des conventions de paix, préparées au grand jour ; après quoi il n'y aura plus d'ententes particulières et secrètes d'aucune sorte entre les nations, mais la diplomatie procédera toujours franchement et à la vue de tous."*

Par essence, l'idéologie et l'intérêt national s'excluent l'un l'autre conceptuellement : agir dans le sens de l'intérêt national, c'est agir sans s'imposer de principes ou de buts découlant d'autres considérations, notamment de considérations idéologiques. Néanmoins, il peut arriver, sur tel ou telle question, que ce que dicte l'intérêt national coïncide avec les objectifs d'une idéologie politique donnée. Dans les Etats occidentaux aujourd'hui largement laïcs, c'est le conflit le plus aigu : comment garantir que le parti au pouvoir mène une politique conforme à l'intérêt du pays et fasse passer celui-ci avant son idéologie ? En démocratie, selon quels critères les électeurs vont-ils voter ? Un parti est porté au pouvoir sur la base d'un programme politique. Sa victoire est le fruit de la rencontre entre un programme et le choix des électeurs. Le programme ne résulte pas strictement de la prise en compte de l'intérêt national, mais est le reflet, selon des dosages variables, de cet intérêt et de l'idéologie qui anime ses dirigeants. Quant au choix des électeurs, selon quels critères va-t-il se déterminer ? En fonction de l'intérêt national ? En fonction de présupposés idéologiques inculqués par une propagande puissante ou habile ? En fonction de ce qu'ils estiment être leurs intérêts privés ou catégoriels ?

8.4.2 / 1.4 Votation et intérêt général

Cette confrontation pose la question de l'essence même de la démocratie, c'est-à-dire du règne de la majorité, car si les théoriciens parlent de volonté générale, en pratique, on ne connaît que la volonté majoritaire. Le fait qu'une mesure soit approuvée par la majorité est-elle la garantie que cette mesure est la plus conforme à l'intérêt général ? Jusqu'à quel point la majorité peut-elle imposer sa volonté à la minorité ?

8.4.2 / 2 Le conflit entre deux légitimités exogènes

Le conflit de légitimité peut également opposer deux sources de légitimité exogène.

- L'idéologie et loi divine

Ce fut, en Europe occidentale, le conflit majeur de la fin du XVIII^{ème} siècle jusqu'au XIX^{ème} siècle (et on peut dire jusqu'à la loi

de séparation de l'Eglise et de l'Etat, soit en France pendant 120 ans). Il opposa les tenants du catholicisme traditionnel et de l'alliance du trône et de l'autel et ceux de l'idéologie des "Lumières", partisans de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. C'est aussi un conflit de ce type qui se déroula dans l'Allemagne du "III^{ème} Reich", son idéologie plus ou moins païenne se trouvant en conflit avec la morale chrétienne et notamment avec la fraternité universelle qu'elle prône, et conduisant les Allemands fidèles des Eglises luthérienne et catholique à des attitudes diverses, de la mansuétude à la résistance.

- L'idéologie et la loi naturelle ou morale :

Certains éléments du programme d'un parti peuvent heurter la morale ou du moins, celle d'une partie des citoyens.

- La votation et la loi morale ou naturelle

Le conflit existe si le peuple ou ses représentants adoptent une loi jugée par certains contraire à ces dernières. C'est dans les questions dites "de société" que le risque de conflit est le plus grand, les uns estimant que l'intervention de l'Etat dans ce domaine est légitime, dès lors qu'elle est fondée sur un processus constitutionnel légitime (le vote du Parlement, par exemple, dans un régime représentatif – c'est ce qui faisait dire au XVIII^{ème} siècle : "le Parlement anglais peut tout, sauf changer un homme en femme")-, les autres estimant que ce processus constitutionnellement légitime est lui-même soumis à des lois supérieures, qui sont celles, par exemple, de la "loi naturelle".

- La votation et l'expertise Un cas typique de cette catégorie de conflit est celui de la confrontation du pouvoir des juges avec le pouvoir politique. En dépit du fait qu'ils ne sont pas élus, les juges peuvent :

- poursuivre pénalement un élu pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ce pouvoir connaît parfois des limitations, par le biais d'une protection, dénommée immunité, accordée aux membres du parlement et du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, afin

d'éviter une trop grande ingérence de l'autorité judiciaire, qui pourrait conduire à une paralysie du pouvoir, mais cette protection peut être levée dans certaines conditions prévues par la loi ou la coutume¹⁴¹.

- annuler une décision prise par des élus, qu'ils soient nationaux ou locaux. Dans les régimes libéraux, l'émergence de ce pouvoir a été perçue comme une étape de la libéralisation. Dans la mesure où la logique démocratique veut que le pouvoir du peuple ou de ses représentants soit souverain, c'est-à-dire sans pouvoir qui le surplombe, on peut dire que l'émergence du pouvoir d'annulation des juges correspond à une ère post-démocratique, comme on parle d'une ère post-industrielle ou post-moderne.

8.4.2 / 3 Le conflit entre deux légitimités endogènes

La légitimité endogène résidant dans la notion d'intérêt général ou national, la difficulté est de déterminer en quoi consiste celui-ci et où il se trouve. Des conflits sont donc possibles entre deux conceptions de cet intérêt et c'est l'objet le plus fréquent du débat politique, que ce soit au plan de l'administration locale (définir la part respective des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, et, parmi ces dernières, identifier les besoins prioritaires) ou au plan national, lequel comporte en outre un volet interne et un volet externe.

8.4.2/ 4 les formes du conflit

Les conflits de légitimité n'ont pas de forme propre. Ils empruntent les diverses formes que peut prendre la confrontation politique, depuis le débat de conscience qui ne dépasse pas le cadre individuel, jusqu'à la guerre civile, en passant par tous les degrés intermédiaires. Le fait que la légitimité soit en jeu donne

¹⁴¹ Pour les membres du parlement, il n'y a généralement pas d'immunité en cas de flagrant délit hors les murs du parlement et, dans les autres cas, la "levée" de l'immunité est souvent subordonnée au vote par l'assemblée à laquelle ils appartiennent. C'est le système qui prévaut en France et au Parlement de l'Union européenne.

généralement un tour plus âpre et plus violent au conflit. Le système représentatif pluraliste permet un débat relativement ordonné et pacifié entre les tenants de différentes orientations politiques qui peuvent recouvrir des systèmes de légitimité et de valeur différents. Le stade extrême et, d'une certaine manière, le plus pur est celui où deux gouvernements peuvent revendiquer être le gouvernement légitime d'un pays. La France comme de nombreux pays d'Europe ont connu ce scénario : en France, Charles VII contre Henri de Lancastre ou Louis XVIII en exil contre Napoléon I^{er}, en Angleterre, Jacques II Stuart contre Guillaume d'Orange, en Espagne, le gouvernement républicain contre Franco, en Chine Tchang-Kaï-Tchek contre Mao, etc.

QUESTION N° 9 : L'ORGANISATION POLITIQUE

Dans la grande majorité des cas, l'organisation politique d'un pays, c'est-à-dire la manière dont sont organisés les relations entre le peuple ou les gouvernants et les gouvernés, comporte deux niveaux : un niveau central (9.1) et un niveau local, ce que nous appellerons l'organisation dérivée (9.2).

9.1 L'organisation centrale.

Il y a toujours des gouvernés et des gouvernants. Même si les gouvernants sont l'émanation des gouvernés, même s'ils n'occupent que temporairement les fonctions de gouvernants et retournent ensuite à la vie privée, il n'en reste pas moins que, durant leur passage aux affaires, ils endossent une autre tunique que celle de l'homme de la rue. Le pouvoir politique transcende celui qui en est investi, au moins lorsqu'il est légitime.

L'organisation centrale peut être étudiée sous trois angles : la place des gouvernés (9.1.1), les fonctions politiques (9.1.2), les niveaux institutionnels (9.1.3) et enfin les régimes politiques, (9.1.4). En résumé, on peut retenir :

- Trois fonctions politiques (l'exécutif, le législatif, le judiciaire)
- Quatre niveaux d'institutions (le chef de l'Etat, le conseil, l'assemblée ou les assemblées, les juges)
- Trois régimes politiques (la monarchie, l'oligarchie, la démocratie)

9.1.1 Les gouvernés

Par sa nature, le peuple n'est pas un organe de gouvernement. C'est une masse qui n'est jamais si homogène qu'elle ne soit parcourue par des courants et des lignes de fractures, qui se reflètent plus ou moins et selon des modalités variables dans le gouvernement, et qui sont gérées de manière diverses selon les

systèmes politiques. Nous avons déjà distingué (chapitre 1^{er}) la notion de peuple de celle de nation. Il faut encore distinguer la notion de peuple de notions voisines comme l'opinion publique ou la « société civile »

L'opinion publique, c'est le peuple, mais envisagé sous l'angle de ses réactions à un instant t à telle ou telle nouvelle, tel ou tel évènement. L'une des difficultés de l'art de gouverner est de distinguer le peuple, dans sa relative stabilité, et l'opinion publique, forcément fluctuante, souvent passionnelle et, dans tous les cas, entièrement à la merci des médias. Le gouvernant est obligé de "tenir compte" de l'opinion publique, mais celui qui en tient trop compte risque de négliger les vrais intérêts du peuple et du pays.

Le terme de société civile, qui est emprunté à Gramsci, s'est banalisé au début du XXI^{ème} siècle et n'a aucune rigueur juridique. Il désigne la communauté du peuple, la société en ce qu'elle se distingue des collectivités publiques et même du monde politique, y compris les partis, mais plutôt dans un contexte de compétences politiques qu'économique. On dira par exemple qu'un mouvement d'opposition est né de la société civile. Dans le domaine économique, on parlera moins de société civile que de marché ou de consommateurs. La notion de société civile relève de la même inspiration que l'emploi du terme « citoyen » comme adjectif. Par le biais de ce néologisme, on touche à une autre notion qui est celle de démocratie de proximité, de quartier. Le point commun de toutes ces notions est l'idée que la représentation institutionnelle classique, même dans une démocratie pluraliste, ne suffit pas à "résoudre les problèmes des gens », en d'autres termes, qu'elle présente une trop grande distance à l'égard des individus. On est donc assez loin de l'intérêt national, de l'intérêt général, et même de la politique. En effet, cette distance est liée au fait que, précisément, les institutions politiques n'ont pas vocation à régler une collection de cas individuels mais de traiter des questions d'intérêt général, collectif. Dans une certaine mesure, ce mouvement a la même cause que les mouvements que leurs adversaires appellent « populistes », c'est-à-

dire une lassitude et une défiance à l'égard du jeu politique classique et des acteurs qui le jouent, mais avec des conséquences différentes.

9.1.1 / 1.2 Les aspirations des gouvernés.

9.1.1 / 1.2.1 Caractéristiques.

- Les aspirations du peuple peuvent être guidées. C'est l'un des objets de la fonction de la persuasion, évoquée supra, chapitre 3.

- Elles peuvent aller du général au très particulier.

- Elles sont hétérogènes. Ces éléments d'hétérogénéité sont à la fois des facteurs de dissension internes, de fragilité pour le groupe face aux agressions extérieures et, pour s'en tenir au sujet du présent chapitre, peuvent rendre difficile l'émergence d'un consensus sur les grandes questions que doit résoudre une communauté. Les principales lignes de fractures possibles au sein du peuple sont ethniques, linguistiques, culturelles, religieuses, ou encore, sociales et économiques.

- La détermination régionale. Elle est le reflet de l'hétérogénéité du pays, lorsqu'il s'est constitué par acquisitions successives de provinces plus ou moins hétérogènes.

- La détermination ethnique. Indépendamment de cette différenciation régionale, d'autres différenciations de population peuvent exister : indigènes et conquérants, ou strates d'immigration successives.

- La détermination religieuse. Des différences de religion, ou simplement de liturgie, ou encore d'intensité dans la foi ou dans la soumission au clergé, peuvent entraîner des prises de positions politiques différentes. Ainsi, en Allemagne ou, jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle en France, entre les régions protestantes et les régions catholiques ou encore les régions où l'emprise du clergé était restée plus sensible, comme l'ouest, par rapport à des régions « déchristianisées ».

- La détermination sociale (hommes libres et esclaves, nobles et roturiers, jeunes et vieux).

- La détermination économique. Cette différenciation a deux formes : la différenciation en fonction du domaine d'activité (les intérêts des agriculteurs, par exemple, seront différents de ceux des

habitants des villes, ceux des petits commerçants différents de ceux des consommateurs, etc.) et une forme liée au niveau de fortune. Historiquement, la tendance à la complexification des sociétés se traduit généralement par une différenciation des niveaux de fortune. Dans le contexte de grandes sociétés dotées d'un appareil d'Etat, l'une des questions majeures qui se posent tant aux gouvernés qu'aux gouvernants est celle de cette différenciation, de ces inégalités et des moyens de faire cohabiter des riches et des pauvres en dégagant un intérêt général qui dépasse ou domine ces différences.

9.1.1 / 1.2.2 Les modes d'expression des aspirations du peuple et de résolution des antagonismes.

En effet, l'une des tâches des gouvernants est de faire en sorte que ces lignes de fracture n'aboutissent pas à un éclatement de la communauté et de veiller à ce que l'intérêt national l'emporte sur les intérêts catégoriels. Pour y parvenir, le premier moyen est évidemment de limiter cette hétérogénéité. Aux plans ethnique et culturel, c'est tout l'enjeu de la définition du niveau auquel se constitue l'Etat (cf. chapitre 1^{er}) et de la politique relative à l'identité du groupe (chapitre 5). Au plan socio-économique, c'est l'ambition des politiques de réduction des inégalités, qui peuvent prendre une forme réformiste ou social-démocrate comme en Europe occidentale, ou une forme totalitaire, comme ce fut le cas dans les pays du bloc soviétique ou en Chine jusque dans les années 1980. Cette prévention des conflits peut se faire également en mettant l'accent soit sur l'autorité soit sur la discussion.

Cependant, les gouvernants peuvent aussi estimer utile, en tactique, de cultiver l'amitié de tel ou tel secteur du peuple, ce qui peut les amener à accorder à cette section des avantages particulier, au détriment de l'intérêt général. C'est sans doute particulièrement le cas dans un régime représentatif, dans lesquels ces lignes de fracture ont des incidences plus ou moins directes et plus ou moins claires sur la manière dont les gouvernés votent, ainsi que sur l'organisation

des partis politiques, et dans lesquels les gouvernants doivent leur poste directement au suffrage.

a) L'expression non institutionnelle :

- Les groupes de pression. Les groupes de pression sont des organisations chargées de défendre les intérêts communs d'une catégorie de personnes physiques ou morales, qui peuvent être des banques, des entreprises, une branche d'activité économique (agriculture, métallurgie, etc.) une catégorie sociale (les salariés, les petits commerçants, etc.) un groupe de personnes ayant les mêmes problèmes (handicapés, personnes âgées, etc.). Les groupes de pression peuvent exister dans tous les régimes, étant observé que les régimes autoritaires ont souvent tendance à mettre certains groupes de pression à leur service et à interdire les autres. Les groupes de pression, comme leur nom l'indique, cherchent à faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir la satisfaction des demandes qu'ils présentent. Cette pression prend la forme de démarches répétées, à la fois auprès des pouvoirs publics et auprès de personnes supposées avoir de l'influence auprès d'eux, de campagnes médiatiques, de pétition, de campagnes de promotion (organisations de fêtes, de voyages, etc.), Elle peut recourir à la corruption et à l'infiltration (faire nommer l'un de leurs représentants à un poste influent au sein de l'appareil d'Etat). L'action des groupes de pression peut être à découvert ou dissimulée, selon les moments, selon les intérêts défendus, et selon les habitudes du pays, mais, par hypothèse, ce que défendent les groupes de pression n'est pas l'intérêt général, mais un intérêt particulier, même s'ils peuvent, à l'occasion, utiliser comme argument le fait que cet intérêt particulier est compatible avec l'intérêt général, voire lui est nécessaire.

- Les voies obliques. C'est la voie royale de l'expression des demandes de la "société civile" en régime autoritaires : cabales, camarillas de cour, révolutions de palais, luttes

d'influences au sein du parti unique, pressions de l'armée, etc., sont les formes habituelles du débat dans les régimes autoritaires. Leur caractère non juridiquement codifié rend leurs mécanismes et leurs résultats aléatoires, parfois violent. - le conflit, la guerre civile. Nous l'avons abordée au chapitre 6. Elle présente la caractéristique qu'il est très difficile de savoir quelle est l'importance de la fraction du peuple que les opposants représentent. Ce mode d'expression ne peut être un mode normale de gestion des relations entre les gouvernés et les gouvernants. D'autres modes se sont développés.

b) L'expression institutionnelle

- Les « corps intermédiaires ». C'est une notion vague à laquelle tout un courant de pensée politique attache de l'importance. Il s'agit d'organismes officiels qui ne sont pas des partis politiques et qui sont censés transmettre au pouvoir les aspirations ou les remontrances de la base : en France, les « parlements » (cours d'appel) de l'Ancien régime prétendaient jouer ce rôle. Les partisans de ce système visent surtout les organismes socio-professionnels (corporations, par exemple).

- Les défenseurs du peuple et médiateurs, tels que l'*ombudsman* né en Suède avant le XIX^{ème} siècle et répandu au XIX^{ème} siècle dans les autres pays scandinaves. Des médiateurs se sont multipliés dans les années 1960-70 dans les régimes représentatifs, qui portaient de ce précédent.

- Les pétitions et placets. Le droit de pétition fait partie des droits politiques. Il peut être pratiqué sous tous les régimes (mais, dans certains d'entre eux, aux risques et périls des organisateurs et des signataires). Ce droit s'est vu reconnaître un statut légal, voire constitutionnel, dans les régimes libéraux (en France, loi de 1791, charte de

1814, constitution de 1958¹⁴²). Son efficacité est cependant limitée. Il existe deux variantes notables de la pétition. La première est celle où la pétition n'est pas signée par la foule mais par quelques dizaines de personnes dont le petit nombre est compensé par la notoriété. Cette pratique a été très utilisée en France dans les années 1960-1970 (pétitions d'intellectuels, cinéastes, journalistes, écrivains, etc.). La seconde variante, plus importante au plan constitutionnel, est celle où la pétition vise à demander au gouvernement d'organiser un référendum sur une question précise, référendum qu'on appelle alors référendum d'initiative populaire.

– Le recours à des représentants élus par le peuple. C'est le propre de ce que l'on appelle le régime représentatif. Le régime représentatif consiste à ménager constitutionnellement une expression des aspirations des citoyens au travers d'assemblées consultatives ou délibérantes. A l'origine du régime représentatif, dans le monde moderne, on trouve la volonté des gouvernés d'être consultés sur les impôts que les gouvernants entendent leur faire payer (principe du consentement à l'impôt, que l'on trouve rappelé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789). Par association, on passe du consentement à l'impôt au droit de regard sur l'emploi que le gouvernement se propose de faire des sommes ainsi collectées et, au-delà, sur toute la législation. Ce régime peut être dit pluraliste ou non pluraliste, selon qu'il prévoit ou non l'expression de plusieurs segments du peuple.

Les régimes représentatifs non pluralistes

La mécanique du vote a acquis une sorte de surlégitimité planétaire qui s'impose quasiment à tous les régimes. Même les plus

¹⁴² Article 69, depuis 2008 seulement. Les pétitions sont présentées devant le Conseil économique, social et environnemental.

autoritaires, les moins enclins à la discussion publique se conforment à cette mécanique, quitte à annuler le système en instaurant un régime de parti unique. Ce système accompagne souvent le régime dictatorial et le parti unique est celui dont le dictateur est le chef ou le représentant. Dans un tel régime, l'expression des aspirations des citoyens se fait en partie au travers du parti unique dans les institutions ad hoc (le parlement, les assemblées locales) et leur prise en compte par les gouvernants peut dépendre de plusieurs paramètres, tels que la convergence de ces aspirations avec les orientations du parti ou avec les inflexions que le chef se prépare à donner aux orientations du parti (on peut alors parler d'une instrumentalisation de ces aspirations)

Les régimes représentatifs pluralistes

Le caractère pluraliste peut prendre essentiellement deux formes :

1°) La pluralité de collèges : c'est le cas avec la représentation par groupes sociaux, dans laquelle le nombre de représentants par électeurs est différent selon le collège, ce qui est, a priori contraire au principe "un homme une voix". Ces collèges peuvent correspondre :

- à des classes sociales, avec, par exemple, une chambre des nobles (chambre des seigneurs, en Prusse, chambre des pairs dans les constitutions françaises de la Restauration et de Louis-Philippe, chambre des lords en Grande-Bretagne, etc.), considérée comme la chambre haute et une chambre des roturiers ou chambre basse (chambre des communes en Grande-Bretagne), voire, en outre, une chambre du clergé. C'est cette tripartition qui était en vigueur dans les états généraux de l'ancien régime en France (avec une assemblée du clergé, une assemblée de la noblesse et une assemblée du "tiers-état"). L'existence de deux chambres dans la plupart des Parlements existant dans le monde est un vestige de cette ancienne forme de pluralisme.

- à des groupes ethniques comme dans le système du double collège qui a prévalu dans les années 1950 en Algérie (déjà évoqué au chapitre 5).

2°) La pluralité de candidats et d'opinions, au sein d'un ou de plusieurs collèges. C'est celle qui correspond à la définition dominante du système représentatif.

Le régime auquel sont soumis les électeurs et les représentants varie dans le temps et dans l'espace selon plusieurs paramètres :

- Pour les électeurs, il s'agit des conditions à remplir : âge, durée de séjour dans une circonscription, condition de ressources.
- Pour les candidats, outre les conditions d'éligibilité (âge, ressources, profession), les paramètres sont la durée du mandat l'existence et les modalités des protections ou "immunités" garantissant aux représentants la liberté d'expression dans l'exercice de leur mandat et la possibilité de cumuls de mandats et de cumul avec les fonctions de membre du gouvernement.

Le système représentatif pluraliste se trouve aussi bien dans des pays qui portent le nom de république (France, Etats-Unis, Allemagne, etc.), que dans des pays qui possèdent un chef d'Etat héréditaire (roi, empereur...) mais dépourvu de droits politiques majeurs (Royaume-Uni, Belgique, Suède, etc.). En effet, pour être des royaumes (ou des principautés, ou des empires ou des grands-duchés...), ces Etats n'en sont pas pour autant des monarchies ; le souverain ne demeure qu'à titre de témoin d'une époque révolue. Ils sont comme des serpents qui auraient mué tout en conservant leur ancienne peau, vide et desséchée, mais non détachée.

Dans l'ensemble, le régime représentatif pluraliste s'est mis en place par réaction contre le régime monarchique, que ce soit, dans l'Antiquité, à Athènes ou à Rome, ou, à l'époque moderne, en Angleterre, aux Etats-Unis ou en France, puis dans de nombreux autres pays. D'où le nom de « démocratie occidentale » qui lui est donné usuellement et par commodité. Il est donc vécu comme une conquête, un progrès. De fait, ce système présente un avantage en

termes de gestion des conflits : c'est la fonction apaisante de l'élection dans les Etats modernes. Stendhal notait, au début du XIX^{ème} siècle que ce qui menaçait le plus dans les régimes modernes, c'était « la rage impuissante ». ¹⁴³ Un autre avantage du régime représentatif est, en principe, de permettre le débat, ce qui peut éviter au Gouvernement de prendre des mesures précipitées et insuffisamment pensées. Le droit de vote apparaît comme un moyen d'apaiser les hommes, parvenus à un degré d'instruction tels qu'il leur est insupportable que les décisions politiques se prennent sans qu'on leur demande leur avis, en leur donnant l'illusion qu'ils participent au gouvernement de l'Etat.

Les tendances politiques

¹⁴³ Chateaubriand note quelque chose d'assez voisin lorsqu'il dit :

« Les couvents offraient autrefois des retraites à ces âmes contemplatives que la nature appelle impérativement aux méditations. Elles y trouvaient auprès de Dieu de quoi remplir le vide qu'elles sentent en elles-mêmes, et souvent l'occasion d'exercer de rares et solides vertus. Mais depuis la destruction des monastères et les progrès de l'incrédulité, on doit s'attendre à voir se multiplier au milieu de la société des espèces de solitaires tout à la fois passionnés et philosophes qui, ne pouvant renoncer aux vices du siècle, ni aimer ce siècle, renonceront à tout devoir divin et humain, se nourriront, à l'écart, des plus belles chimères, et se plongeront dans une misanthropie orgueilleuse, qui les conduira à la folie ou à la mort ».

(P.R. de Chateaubriand, Mémoires, P. 43)

Citons enfin J.K. Huysmans : « La parabole laïque, l'allégorie de l'instruction universelle qui s'ingénie, au lieu de crever définitivement et par compassion les yeux des misérables, à les leur ouvrir tout grand et de force pour qu'ils aperçoivent autour d'eux des sorts immérités et plus cléments, des joies plus laminées et plus argiles et, par conséquent, plus désirables et plus chères.

Le fait est que, comme la douleur est un effet de l'éducation, comme elle s'élargit et s'acière à mesure que les idées naissent, plus on s'efforcera d'équarrir l'intelligence, et d'affiner le système nerveux des pauvres diables et plus on développera en eux les germes, si furieusement vivaces, de la souffrance morale et de la haine. »

(A Rebours,
chap. 6)

9.1.2 – Les trois fonctions politiques

On distingue classiquement, selon une typologie dont le caractère ternaire ne peut que convenir à la mentalité indo-européenne, un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire. Ce que l'on nomme ainsi des "pouvoirs" constitue plutôt des fonctions. Ces fonctions peuvent être exercées par une ou plusieurs institutions. Elles ont globalement tendance à être plus concentrées dans les communautés de petite taille ou dans les sociétés "primitives" et plus réparties dans les sociétés plus vastes et plus complexes, conformément à l'évolution d'ensemble vers la division du travail, mais la corrélation n'est pas absolue.

9.1.2 / 1 La fonction exécutive

9.1.2 / 1.1 Contrairement à ce que l'étymologie pourrait donner à penser, l'exécutif n'est pas un simple exécutant. La fonction exécutive est la fonction gouvernementale par excellence, elle regroupe toutes les compétences qui ne sont ni la fonction législative, ni la fonction juridictionnelle. Pour s'exercer utilement, elle doit concentrer des moyens de pouvoirs matériel important qui fait souvent peur (peur d'un usage excessif de la force, d'un emploi à des fins personnelles ou du moins aux fins de se maintenir illégalement au pouvoir pour les régimes non héréditaires) et suscite, chez ceux qui ne sont pas les maîtres de cette puissance, que ce soit les citoyens ou les titulaires des autres fonctions, l'envie de la limiter d'une manière ou d'une autre.

9.1.2 / 1.2 L'articulation de la sphère politique et de la sphère administrative.

Dans les sociétés tant soit peu développées, l'exécutif comprend d'une part une sphère politique (le gouvernement, c'est-à-dire le collège des ministres et le chef de l'exécutif (Premier ministre ou chef de l'Etat) et, d'autre part, d'administration.

9.1.2 / 1.21 Le gouvernement est, dans l'acception moderne, la tête de l'exécutif, soit l'ensemble formé par le chef de l'Etat et son

conseil, soit, lorsqu'il existe une fonction de chef du gouvernement distincte de celle de chef de l'Etat, l'ensemble formé par le conseil et son chef (président du conseil ou Premier ministre). A des dates variables selon les pays, (à partir du XVI^{ème} siècle en France) est apparue la notion de ministre et, -en général plus tardivement- celle de spécialisation de ces ministres par domaine (finances, guerre, justice, etc.).

9.1.2 / 1.2.2 Dans les régimes pluralistes, l'administration est régie par le principe de neutralité politique. Elle traite les administrés sans tenir compte des différences d'opinions entre eux et les fonctionnaires qui la composent ont une obligation de ne pas exprimer leurs préférences politiques (et religieuses lorsque ce pluralisme s'accompagne de laïcité). Cette obligation, que l'on appelle en France l'obligation de réserve, est aussi un droit, celui de ne pas afficher un soutien politique aux gouvernants en place. On considère que l'administration et les employés de l'Etat servent l'Etat, la collectivité, et non le gouvernement (même si cette nuance comporte une part de fiction, en particulier pour les hauts fonctionnaires). Dans les régimes non pluralistes et surtout dans ceux à tendance autoritaire ou totalitaire, l'administration est clairement au service du parti et de l'idéologie au pouvoir et l'on attend des employés du gouvernement qu'ils soient des militants de la cause.

9.1.2 / 1.2.3 L'articulation entre ces deux entités est variable selon les pays, mais toujours subtile. Le choix qui a été fait en France a consisté à intercaler entre le ministre et les services d'administration centrale, une cheville appelée « cabinet ¹⁴⁴ », dont les membres (directeur de cabinet, conseillers techniques), sont généralement des fonctionnaires, mais choisis pour partie pour leur

¹⁴⁴ Le mot cabinet, comme beaucoup d'autres, existe en anglais comme en français, mais, est un « faux ami » : en français, il désigne l'équipe des conseillers proches du ministre, ou de tel grand élu local : cabinet du maire, du président du conseil général, etc., alors qu'en anglais, il désigne le collège des ministres, qu'en français nous appelons le gouvernement

compétence et pour partie pour leur proximité politique avec la majorité au pouvoir. Elle permet que les alternances politiques n'aient pas pour effet un changement brutal du personnel dirigeant des ministères et des grandes entreprises d'Etat comme aux Etats-Unis à chaque changement de président d'une tendance différente de celle de son prédécesseur (c'est le *spoil system* ou système des dépouilles). Les agents publics ont souvent un statut juridique qui les distingue des salariés du secteur privé : plus de sujétions, moins de liberté d'expression, devoir de réserve : ils ne doivent pas dénigrer le gouvernement qu'ils servent, En contrepartie, ils bénéficient souvent d'avantages tels que la sécurité de l'emploi.

9.1.2 / 2 La fonction législative

La frontière entre l'exécutif et le législatif est complexe. La fonction législative consiste à édicter les règles de droit générales et permanentes, mais le pouvoir exécutif détient lui aussi une part de compétence en la matière. On peut dire que la clef de répartition est que la fonction législative est compétente pour la fixation des principes sous forme d'actes dénommés loi en français (act en anglais, gezets en allemand, wet en néerlandais, etc.) et que l'exécutif prend les textes de détail, qui sont soit des textes d'application de la loi, soit des textes autonomes, dans les domaines qui ne sont pas de niveau législatif (textes relatifs à l'organisation des services, par exemple).

9.1.2 / 3 La fonction juridictionnelle

La fonction juridictionnelle prend trois formes : a) le jugement des litiges entre particuliers ; elle s'apparente alors à un arbitrage qui ne peut être contesté, car rendu au nom du chef ou au nom du peuple ; b) le jugement des auteurs de crimes et délits. Elle exerce à ce titre une des missions de souveraineté, celle de la sanction ; c) néanmoins, ainsi décrite, on ne peut pas la considérer comme une fonction politique. Elle n'acquiert ce caractère que par les prérogatives additionnelles qui lui sont reconnues ou qu'elle s'arroe, d'annuler des actes des organes politiques ou de refuser d'en faire application lorsqu'elle les considère comme illégaux ou

contraires à la constitution ou à des principes fondamentaux. C'est à ce titre qu'elle est citée ici.

9.1.3 Les quatre niveaux institutionnels et la répartition des fonctions entre eux.

9.1.3 / 1 Les quatre niveaux institutionnels

Les institutions centrales peuvent comprendre 2 ou 3 échelons, auxquelles s'ajoute le système juridictionnel

9.1.3 / 1.1 Un chef.

La fonction de chef n'appelle pas de commentaires très développés. Elle est sans doute aussi universelle dans le temps que dans l'espace. Le chef est celui qui exerce l'autorité, qui anime, donne les ordres, veille à leur exécution, celui qui est responsable devant le groupe des échecs et des réussites de celui-ci, celui vers qui se dirigent les regards et les attentes des gouvernés, celui aussi qui est reconnu comme tel par les autres chefs, par les autres groupes.

a) La composition de la tête de l'exécutif.

La direction de l'exécutif, compte tenu de ses missions, de ses pouvoirs et des moyens dont il dispose, est une question traditionnellement sensible et qui a des incidences sur la nature du régime. En premier lieu, l'exécutif peut être monocéphale ou polycéphale.

L'exécutif monocéphale

C'est l'exécutif comprenant un seul chef. Il est le plus simple et, a priori, le plus efficace, puisque le détenteur de la puissance exécutive n'a pas à discuter ou à négocier avec un co-détenteur. C'est le système en vigueur dans la majorité des organisations primitives, pré-politiques, avec un chef de village ou de tribu, mais également de grands Etats comme les Etats-Unis ou les Etats d'Amérique latine. C'est le cas de la monarchie absolue lorsque le roi ne désigne pas de premier ministre (mais en pratique, il y a souvent un ministre dominant).

La concentration de cette puissance entre les mains d'un seul individu peut apparaître au peuple ou à une des classes du peuple comme une source d'oppression intolérable et les conduire à chercher à diviser l'exécutif pour l'affaiblir, surtout quand le groupe sort d'une période de "pouvoir personnel" dont il s'est lassé. Un exécutif polycéphale est alors mis en place.

L'exécutif polycéphale

La pluralité de l'exécutif répond à deux préoccupations de la part de ses concepteurs :

- Eviter qu'un seul individu s'arroge cette puissance
- Concilier les deux caractéristiques qui doivent s'attacher à la fonction du chef : d'une part la permanence et une autorité suprême, et, d'autre part, l'immersion dans le combat politique quotidien et la confrontation aux difficultés et aux vicissitudes qui s'y attachent.

Il peut fonctionner selon trois modalités : la collégialité, la répartition dans le temps et la répartition des compétences.

- La collégialité

C'est une solution fréquente : les rois de Sparte, les consuls à Rome, le Directoire et le consulat en France ou le praesidium de l'URSS. Le motif est principalement d'éviter le pouvoir personnel, les membres de l'exécutif se surveillant mutuellement. Cela peut être le cas de certaines dictatures sous formes de juntes militaires (les triumvirats, dans l'antiquité romaine), mais, dans ce cas, ce type de combinaison est rarement durable. Dans certains cas, l'exécutif collégial peut être le reflet de la pluralité d'ethnies qui composent le pays, comme en Bosnie-Herzégovine.

- La répartition dans le temps

Les titulaires d'une même fonction alternent par période.

- La répartition des compétences

Elle est pratiquée dans les monarchies parlementaires : un souverain est investi d'un rôle surtout symbolique, assure la permanence ou la continuité, mais n'assure pas la charge du

gouvernement et un Premier ministre ou Président du Conseil, qui assure la réalité du pouvoir au quotidien, son pouvoir procédant essentiellement du Parlement et sa mission étant limitée dans le temps. La majorité des Etats républicains ont plus ou moins reproduit ce schéma, la fonction du souverain étant assumée par un Président de la République.

b) Le mode de désignation du chef de l'exécutif

Le chef de l'exécutif peut être héréditaire, électif ou nommé par une autre autorité. Le mode électif est pratiqué aux Etats-Unis et dans les pays à système dit "présidentiel", dont la constitution s'inspire de celle des Etats-Unis (Amérique, Afrique). Dans le régime parlementaire, le premier ministre est généralement nommé par l'autre tête de l'exécutif, mais cette nomination doit rencontrer, selon des mécanismes qui varient selon les pays.

9.1.3 / 1.2 Un conseil.

Il peut s'agir :

- soit d'un collège dont les membres n'ont pas les compétences de ministres spécialisés (système qui prévalait dans de nombreuses monarchies antiques ou médiévales, avec la *curia regis*),
- soit d'un gouvernement c'est-à-dire des ministres formant un conseil (*cabinet* en anglais), solution qui s'est développée à partir de la fin du XVI^{ème} siècle en France et en Europe,
- soit enfin de ministres, mais qui ne forment pas un gouvernement : c'est le système des Etats-Unis, ou, en outre, ce 2^{ème} échelon comporte des conseils spécialisés, comprenant des ministres et d'autres membres (conseil de sécurité, etc.).

9.1.3 / 1.3 Une ou plusieurs assemblées délibératives

Dans les organisations très simples, le conseil et l'assemblée peuvent ne former qu'un seul organe souvent une sorte d'assemblée des anciens, ou des chefs de clans reconnaissant l'autorité du chef suprême. La différenciation entre les deux est un signe de complexification d'une organisation. La ou les assemblées se différencient du conseil par leur ampleur et par leur rôle délibératif.

Elles comprennent le plus souvent plusieurs centaines de membres, plus ou moins élus par le peuple : *boulé* dans l'Athènes antique, Sénat dans la Rome antique, parlement des régimes politiques représentatifs modernes. Parfois, lorsqu'il y a plusieurs assemblées ou chambres, on éprouve le besoin de spécialiser l'une d'elle (représentation d'une catégorie de la société, représentation des entités fédérées dans les Etats fédéraux (Sénat des Etats-Unis, Bundesrat allemand), des collectivités locales au Sénat en France. La question d'une spécialisation d'une chambre dans la représentation des intérêts économiques de la nation a parfois été posée ; elle était envisagée, pour le Sénat, dans le référendum d'avril 1969 en France. La France a en fait créé outre ces deux assemblées, un Conseil économique, social et environnemental, mais doté d'un rôle consultatif auprès des deux autres.

9.1.3 / 1.4 Les tribunaux

Les tribunaux ne sont cités ici qu'en tant qu'ils peuvent accomplir des actes politiques ou à portée politique. Les tribunaux forment un réseau territorial, avec une hiérarchie au sommet de laquelle se trouve le plus souvent une cour suprême qui régule et oriente la jurisprudence des cours inférieures.

Historiquement, la fonction juridictionnelle est souvent jointe à la fonction exécutive. Dans les républiques, l'exemple type est fourni par Rome, où les hautes charges : préteur, consul et gouverneurs de province (propréteurs et proconsuls) étaient à la fois des administrateurs et des juges. Dans les monarchies absolues, rendre la justice procède du roi comme tout pouvoir temporel et les monarques ont souvent dans leurs attributs symboliques une "main de justice".

Dans les régimes démocratiques, c'est-à-dire dans lesquels, en principe, la légitimité vient de l'élection et du vote, l'autorité judiciaire ne constitue pas un "pouvoir" au même titre que les pouvoirs législatifs et exécutifs, puisqu'elle n'est pas constituée d'élus. Toutefois, dans quelques pays qui poussent la logique de la

séparation des pouvoirs jusqu'à son terme et font élire certains juges sinon tous, par les gouvernés. En revanche, dans tous les cas, des règles d'immunité protègent les magistrats afin de garantir qu'ils ne puissent être l'objet de pressions de la part de l'exécutif. A cet égard, ils sont des agents publics d'un genre particulier.

9.1.3 / 2 La répartition des fonctions entre les institutions.

9.1.3 / 2.1 La séparation des pouvoirs

La théorie de la séparation des pouvoirs est celle qui pose en principe que ces fonctions politiques doivent être confiées à des institutions différentes. C'est ce qu'exprime fortement l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en date du 26 août 1789, quand il déclare que : *"Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution"*. L'idée qui est à l'origine de cette théorie est que le pouvoir absolu est par nature nuisible et que le meilleur moyen d'y faire obstacle est que les trois fonctions soient confiées à des institutions différentes, indépendantes les unes des autres et se faisant contrepoids. C'est la thèse de Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748) et l'esprit de la constitution des Etats-Unis.

9.1.3 / 2.2 Les rapports de forces entre les "pouvoirs"

a) Exécutif et législatif.

La répartition fonctionnelle entre une ou des assemblées délibératives et législatives d'un côté, un gouvernement qui assure la fonction exécutive de l'autre, donne à ce dernier un rôle moteur. Le gouvernement et, en particulier, son chef, affectés d'une forte visibilité médiatique et du sentiment de sa responsabilité dans la réussite ou l'échec d'un programme politique, a tendance à rechercher l'efficacité maximale et, pour ce faire, à s'affranchir des contrôles et des limitations que lui impose le législatif. En outre, le chef polarise plus facilement l'attention et la popularité que ne peut le faire une assemblée. La transcendance par le pouvoir, que nous avons évoquée, s'applique plus au chef qu'à aucun autre acteur ou qu'à aucune autre institution.

Le législatif, à l'inverse, polarise difficilement la popularité, parce qu'il est une multitude et qu'il élabore des lois selon un processus généralement long et obscur ; il cherche par nature, à limiter le pouvoir "personnel", au risque de réduire l'exécutif à l'impuissance, comme ce fut le cas, en France, à la fin de la III^{ème} République et sous la IV^{ème}.

On peut distinguer fondamentalement deux situations : celle où l'exécutif procède du législatif (l'assemblée délibérante élit le chef de l'exécutif, ou l'ensemble du gouvernement¹⁴⁵), et où, par conséquent, il est vulnérable à l'égard du législatif, et celle où il procède d'une source de légitimité propre (hérédité, source divine, popularité personnelle, suffrage universel, etc.), où il est par conséquent beaucoup plus fort.

En France, la Constitution de 1958 constitue un régime mixte : le chef de l'Etat est élu par le peuple, comme dans un régime présidentiel, mais il existe un Premier ministre, nommé par lui et responsable devant l'Assemblée nationale. La répartition des rôles entre les deux têtes de l'exécutif est plus complexe, dans la mesure où le chef de l'Etat participe effectivement à la direction des affaires du pays.

En régime pluraliste, l'assemblée législative est divisée en plusieurs partis et, généralement, il n'y a pas unanimité en faveur l'exécutif. L'assemblée se divise en un parti, ou une coalition qui soutient l'exécutif et qui est, par hypothèse majoritaire¹⁴⁶ et des partis minoritaire, qui constituent l'opposition. L'habitude s'est prise

¹⁴⁵ Ou toutes combinaisons, telles que celle de la IV^{ème} République en France où le Chef de l'Etat présentait un chef du gouvernement qui se présentait devant l'Assemblée nationale pour essayer d'en obtenir l'investiture sur la base d'un discours programme, et, s'il l'obtenait formait le gouvernement.

¹⁴⁶ Même si, du fait des infinies combinaisons des partis, il peut arriver conjoncturellement qu'il y ait un gouvernement minoritaire, qui tire son existence de l'abstention (vigilante) d'un des groupes.

en France de répartir les partis entre la « gauche » et la « droite », du fait que, dès les débuts du parlementarisme (à partir de 1790), les assemblées ont siégé dans des salles en hémicycle, les partis se répartissant en éventail la droite a désigné les partis siégeant vers la droite de l'hémicycle vu de puis le siège du président, et la gauche ceux siégeant vers la gauche.

- Les armes de la fonction législative

Dans le régime parlementaire, la responsabilité du gouvernement peut être mise en cause devant le parlement, soit à l'initiative du Parlement, qui vote une "motion de censure" contre le gouvernement, soit à l'initiative du gouvernement, qui éprouve le besoin de vérifier la confiance du parlement (on dit qu'il "pose la question de confiance", ou qui met sa démission dans la balance pour obtenir le vote par le parlement d'une disposition tangente. Une telle consultation du parlement est la pierre de touche sur laquelle se consolide ou au contraire se brise la coalition parlementaire qui soutient le gouvernement.

Dans les régimes présidentiels, il peut exister une procédure de révocation du chef de l'Etat par le parlement. C'est le cas aux Etats-Unis, avec la procédure de l'*impeachment*, mais qui revêt un caractère exceptionnel, à la différence du renversement du gouvernement en régime parlementaire.

- Les armes de la fonction exécutive.

Dans le régime parlementaire, le chef de l'exécutif peut dissoudre l'assemblée législative, pouvoir qui est en quelque sorte la contrepartie de la possibilité pour cette assemblée de renverser le gouvernement. C'est une arme de représaille¹⁴⁷. En principe et pour

¹⁴⁷ Mais que l'exécutif peut aussi employer, à ses risques et périls, de façon préventive. La dissolution préventive est pratiquée en Grande-Bretagne, où il n'existe pas de texte fixant la durée de la législature. En France, elle a été utilisée plusieurs fois par des gouvernements qui cherchaient à renforcer leur majorité, mais dans certains cas (mais la majorité nouvelle sortie des urnes, tant au début du parlementarisme (sous Charles X) qu'à une époque récente

la raison symétrique, il ne le peut pas dans le régime présidentiel, puisque l'exécutif n'est pas soumis au risque d'être renversé par le législatif. On voit que le régime parlementaire et le régime présidentiel représentent deux manières opposées de mettre en oeuvre le principe des contrepoids préconisé par Montesquieu.

Régime d'assemblée et "parlementarisme rationalisé".

Quand, dans un système constitutionnel, le gouvernement doit à l'assemblée législative sa naissance et sa mort sans les armes de représaille telles que la dissolution, on parle d'un régime d'assemblée, qui aboutit vite à la paralysie ou du moins à l'inefficacité, comme l'a montré la France de la III^{ème} République finissante¹⁴⁸. C'est pour éviter ces inconvénients qu'a été conçu un ensemble de règles constitutionnelles qui limitent la possibilité, pour le parlement, de renverser le gouvernement, de proposer des dépenses nouvelles et de déposer des propositions de loi. L'introduction de telles règles qui a été pratiqué dans les premières décennies de la V^{ème} République (articles 40 à 46 de la Constitution de 1958), n'est possible que si le rapport de forces politiques est favorable à l'autorité et à l'exécutif.

b) Les pouvoirs publics constitutionnels et le juge.

- *Les moyens d'action des pouvoirs politiques sur les juges.*

Hormis leur participation à la fonction juridictionnelle dans des cas exceptionnels (érection d'une assemblée ou d'une émanation de celle-ci, en Haute-cour), et de la possibilité qu'elles ont à des degrés divers de créer des commissions d'enquête, les assemblées délibérantes ont en règle générale peu de moyen d'action sur le système judiciaire. Il en va directement de la fonction exécutive, qui, dans certains pays, dispose de moyens d'influer sur le cours de la justice. Il existe en général un ministère public, qui détient l'action publique auprès des tribunaux, et ce ministère public ou Parquet,

(1997) n'a pas toujours été celle espérée par le pouvoir.

¹⁴⁸ Pour la description de cette pathologie politique, lire A. Tardieu, *Le métier parlementaire*. Flammarion, 1937.

peut avoir la possibilité d'influencer l'ouverture des poursuites (en classant une affaire, une plainte), le rythme de l'instruction d'un dossier et la sévérité des peines (par son réquisitoire). Lorsque le gouvernement est en mesure de donner des instructions au Parquet, ces possibilités peuvent être utiles pour accélérer les poursuites contre un opposant ou au contraire ralentir, voir enliser celles qui menacent un ami du pouvoir.

- Les moyens d'action de l'institution judiciaire sur les pouvoirs publics constitutionnels.

Les juridictions sont appelées à appliquer la loi à des cas individuels. Elles peuvent donc, à cette occasion donner une interprétation particulière de cette loi, voire estimer la loi contraire à une norme supérieure (conventionnelle ou constitutionnelle) et refuser de l'appliquer. Pour se prémunir contre ce risque, l'ancien régime avait inventé l'enregistrement : aucun nouveau texte, ordonnance, édit, lettre patente, n'était exécutoire s'il n'avait été enregistré par les cours d'appel (à l'époque dénommées "parlements"). Le pouvoir de mettre ainsi en doute la validité d'un texte est souvent réservé à la plus haute juridiction du pays cour suprême ou équivalent. Les juridictions peuvent ensuite poursuivre pour des crimes et délits des titulaires de fonctions exécutives ou législatives. Ces titulaires sont néanmoins souvent protégés constitutionnellement contre certaines poursuites : on parle d'immunité. Néanmoins, cette immunité ne couvre ni tous les titulaires de fonctions politiques, ni tous les crimes. La conduite de ces poursuites peut parfois prendre une tournure particulièrement âpre lorsque les juges qui en sont chargés ont des opinions différentes de celles de ceux qu'ils poursuivent.

Il existe une forme de crime qui relève dans certains pays d'un traitement spécial et que l'on appelle forfaiture ou haute trahison. Il s'agit de cas où les titulaires des plus hautes fonctions ont failli gravement à leur mission. La juridiction compétente peut être soit une juridiction ordinaire se prononçant dans un cadre juridique qui prévoit cette incrimination, soit l'assemblée

parlementaire, qui s'érige en juridiction¹⁴⁹, soit parce que la constitution le prévoit, soit par décision, expresse (cas par exemple du procès de Louis XVI en 1792).

9.1.3 / 3 La forme de la constitution.

Tout Etat a une organisation des institutions politiques et un mode de fonctionnement de ces institutions, qui doivent avoir une certaine stabilité, sous peine d'inefficacité. Cette organisation et ce fonctionnement stables forment la constitution de l'Etat. Cette constitution peut être de fait, coutumière. De plus en plus, au fil des siècles et surtout à partir du XVIII^{ème} siècle, les peuples ou leur oligarchie dirigeante ont souhaité donner à ce corpus de règles un caractère écrit et même solennel. Lorsqu'elle est écrite, la constitution tend à prendre les allures d'un contrat entre les gouvernés et les gouvernants, dans un contexte généralement de méfiance, ou du moins de vigilance, des premiers à l'égard des seconds.

9.1.4 Les trois régimes politiques

On appelle ainsi le système de pouvoir politique d'un Etat, le système de pouvoir qui est l'ensemble formé par les institutions politiques et par leurs interactions. La typologie classique, depuis Aristote, distingue trois systèmes principaux : la monarchie, gouvernement d'un seul, l'aristocratie ou oligarchie, gouvernement de quelques uns et la démocratie, gouvernement du peuple.

9.1.4 / 1 Le "gouvernement d'un seul".

Cette catégorie se caractérise par la valorisation de l'un des acteurs que nous avons mentionné en 9.1.1 et de la fonction exécutive. Le gouvernement d'un seul s'appelle étymologiquement la monarchie, du grec *monos archos*, mais cette appellation générique regroupe en fait, outre la monarchie, d'autres régimes que l'on

¹⁴⁹ Soit tout entière, soit sous forme d'émanation, comme pour le procès du roi d'Angleterre Charles 1^{er}, en 1649, éventuellement conjointement avec des magistrats professionnels.

regroupait jadis sous le vocable de tyrannie¹⁵⁰ et qu'à l'époque moderne on appelle plutôt dictatures.

9.1.4 / 1.1 La monarchie

La monarchie est généralement héréditaire, mais elle se distingue de la dictature non par ce caractère (il est des monarchies électives et des dictatures héréditaires), mais en ce qu'elle est légitime, alors que la notion de dictature, au sens moderne, implique une illégitimité, qui est généralement liée au mode d'accession au pouvoir en violation de la loi préexistante.

L'absolutisme et sa critique

*Le pouvoir corrompt ; le
pouvoir absolu corrompt
absolument.
(Lord Acton)*

La monarchie au sens de la typologie classique correspond à ce que nous appelons la monarchie absolue, c'est-à-dire une monarchie pure, théoriquement déliée de toute tutelle ou de toute influence de factions ou de groupes de pression, interne ou étrangère. Cela n'exclut pas la possibilité pour le monarque de s'entourer de conseil – "*le roi gouverne à grand conseil*" disaient les légistes du Moyen-âge- et ce sont les deuxième et troisième niveaux institutionnels mentionnées au 9.1.3 / 1 ci-dessus, mais, en définitive, la décision revient au roi, qui est la source de sa légitimité et qui en assume la responsabilité. A la différence de la dictature, régime de fait toujours un peu méprisé, la monarchie a souvent une relation spéciale avec le Ciel, dont elle tire sa légitimité. Elle a donné lieu à la théorie du "double corps du roi"¹⁵¹, qui distingue la personne physique contingente du roi et la personne symbolique, qui incarne le pouvoir et qui, incarnée successivement par des

¹⁵⁰ On parle, par exemple du tyran de Syracuse, le célèbre Denys.

¹⁵¹ Lire à ce sujet "Le double corps du roi, E. Kantorowicz, 1957.

mortels, ne meurt jamais. Les révolutionnaires appelant Louis XVI un tyran, c'est-à-dire un dictateur, commettaient donc un contresens. La monarchie est le régime des extrêmes. Lorsque le chef est bon, il est le meilleur des régimes, car l'impulsion venant du centre peut atteindre rapidement et par un circuit court, la périphérie. A l'inverse, lorsque le chef est mauvais (fou, faible, incompetent), il est le pire des régimes, pour la mêmes raisons.

L'absolutisme a été théorisé par Bodin¹⁵², Hobbes¹⁵³, Bérulle¹⁵⁴ et l'on considère que les monarchies européennes, notamment française, espagnole, autrichienne, russe et prussienne, y tendirent. En Angleterre, ce n'est pas l'envie qui manqua à Charles II¹⁵⁵ de suivre cette voie, mais le Parlement y était déjà trop puissant. L'absolutisme en tant que système, est né dans des circonstances historiques spécifiques. Sorti de ces circonstances, où il a rendu des services, il peut facilement prêter le flanc à la critique d'arbitraire, de violation des libertés, que la séparation des pouvoirs permettrait d'empêcher, d'absence d'association des gouvernés à la décision, de règne des coteries et des cabales, des intrigues et des maîtresses. L'absolutisme peut prendre la forme de ce que l'on a appelé au XVIII^{ème} siècle, le despotisme éclairé, qui consiste à maintenir le pouvoir absolu du prince mais à l'orienter vers l'intérêt général, et que l'on peut aussi désigner du nom d'évergétisme¹⁵⁶.

9.1.4 / 1.2 La dictature

La dictature est donc la version illégitime de la monarchie au sens typologique du terme. Les caractéristiques de la dictature sont l'illégitimité, le caractère autoritaire et l'appui sur les masses populaires.

¹⁵² Op. cit.

¹⁵³ Le Léviathan, 1651

¹⁵⁴ Discours de l'Etat, 1623.

¹⁵⁵ 1630-1660-1685.

¹⁵⁶ Du grec eu ergazomai : bien agir. Cf., par exemple, Ptolémée VIII évergète, roi d'Egypte.

– L'illégitimité est souvent partielle, d'une part parce que le dictateur peut avoir en partie respecté les règles du régime précédent pour accéder au pouvoir puis les avoir détournées à un moment donné, (Napoléon III en 1848 et 1851, Mussolini en 1922, Hitler en 1933-34), d'autre part parce que, indépendamment de l'illégalité de sa venue au pouvoir, les résultats attendus et/ou obtenus à court terme de celle-ci (rétablissement de l'ordre, voire de la situation militaire ou économique du pays) lui confèrent une sorte de légitimité d'efficacité aux yeux du peuple. Le dictateur, n'ayant pas le soutien de la légitimité, peut, comme l'observe Aristote, craindre pour sa sécurité. Le pouvoir qu'un coup d'Etat lui a donné, un autre peut le lui reprendre. Il doit donc asseoir son pouvoir et, pour ce faire, il dispose de deux moyens, de nature différentes : l'autorité et la popularité.

- L'autorité. Le régime recherche dans le caractère autoritaire et policier la sécurité et le respect que la légitimité ne peut lui apporter. L'utilisation de la police au service du maintien au pouvoir du gouvernement et donc de la lutte contre les opposants est indispensable dans une dictature, plus que dans n'importe quel régime. En outre, le rétablissement de l'ordre est souvent ce pour quoi il a été appelé au pouvoir.

- La popularité, c'est-à-dire l'adhésion du peuple au régime en dépit de son illégalité native s'entretient à son tour par deux moyens : les réalisations et réussites du régime et la propagande, la seconde ne pouvant réellement porter ses fruits dans la durée sans un minimum des premières. C'est la raison pour laquelle les régimes dictatoriaux multiplient les réalisations économiques, sociales, etc., pour montrer qu'ils ont fait mieux qu'un régime légitime. Ces réalisations sont ensuite savamment orchestrées et mises en scène, par les services de propagande. Ils peuvent également être amenés, pour la même raison, à s'engager dans des campagnes militaires, avec les aléas que cela comporte. Là encore, le régime de Napoléon III apparaît comme la matrice des dictatures modernes (campagnes militaires de Crimée, d'Italie, du Mexique, etc.).

La dictature est, par nature, temporaire et sa fin normale est

l'échec, consommé soit par la défaite militaire (Napoléon I^{er}, Napoléon III, l'Italie et l'Allemagne en 1945, la junta argentine en 1983) soit par la révolution (le Portugal en 1974, la Roumanie et l'Allemagne de l'Est en 1989), soit par la démission ou le sabotage (le régime des "colonels" en Grèce en 1974, le régime soviétique en Russie en 1991). Le cas du général Franco, en Espagne, est particulier, puisqu'il avait prévu de son vivant la transition sous la forme d'un retour vers la royauté à son décès.

La dictature, dans l'acception ordinaire, est un régime qui s'est affranchi de la légalité pour s'installer au pouvoir et qui s'en affranchit ensuite souvent, dans l'exercice du pouvoir. L'affranchissement des procédures juridiques souvent lourdes et lentes (mise en concurrence des marchés publics, procédures d'indemnisation pour expropriation, autorisation du juge préalable à une arrestation, respect du contradictoire, etc.) est un inconvénient pour les gouvernés, que ces règles protègent généralement, mais elle est incontestablement un avantage pour l'efficacité et la rapidité de l'action gouvernementale. De là ces réalisations spectaculaires et rapides dont purent s'enorgueillir les régimes fasciste ou national-socialiste, dans les années 1930, dans le domaine de l'équipement, de l'armement, du logement ou de la santé. Et qui en séduisirent plus d'un en France, désespérés par la lenteur et l'inefficacité de la III^{ème} République. Il y a une mise en balance à faire entre les inconvénients et les avantages de telles méthodes. Globalement, les peuples de la seconde moitié du XX^{ème} siècle se sont fait une opinion et rejettent ces procédés expéditifs. Néanmoins, la dictature peut être prévue, pour une période limitée, par la constitution. C'était le cas dans la Rome républicaine, où, dans certaines circonstances, les consuls pouvaient nommer un chef muni des pleins pouvoirs, mais pour six mois seulement. On veut parfois voir une réminiscence de cette institution dans le régime temporaire prévu par l'article 16 de la Constitution française de 1958, qui dispose que, en cas de grave péril, défini comme étant les cas où « les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements

internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate », le « président de la République prend les mesures exigées par les circonstances », la généralité de cette formule signifiant qu'en ce cas, il s'affranchit des règles relatives à la séparation des pouvoirs, voire au formalisme qui entoure habituellement certaines mesures¹⁵⁷. Qu'il s'agisse de Rome ou de la France contemporaine, on trouve sans doute à l'origine de cette institution l'idée que, puisqu'il est des circonstances de la vie d'un peuple où il faut un chef muni des pleins pouvoirs, si cette période est organisée en temps normal, cela évitera que le pouvoir soit pris par un « vrai » dictateur.

9.1.4 / 2 L'aristocratie ou oligarchie.

L'oligarchie est gouvernement d'un petit nombre. Ce petit nombre peut être une classe dirigeante comme la classe sénatoriale, dans la Rome antique surtout après les réformes de Sylla (80 av. J.C.), ou à Venise. Peu de régime on constitué des aristocraties formelles dans le passé, aucune à l'époque contemporaine. En revanche, tous les systèmes politiques tendent vers l'oligarchie de fait, à toutes les époques et dans tous les pays.

9.1.4 / 3 La démocratie.

Nous sommes en effets les seuls à penser qu'un citoyen qui ne s'occupe pas de politique est un citoyen nuisible et non un citoyen paisible.

¹⁵⁷ Comme il ne s'agit pas d'un coup d'Etat cette procédure exceptionnelle est elle-même entourée de conditions : les cas où il peut y être recouru, qui font écho à la définition donnée par la Constitution des intérêts fondamentaux dont le président à la charge (article 5), sont limitativement décrits par la Constitution : le président doit préalablement consulter le Premier ministre, les présidents des Assemblées et du Conseil constitutionnel, informer la Nation le Parlement siège, pendant cette période, l'Assemblée nationale ne peut être dissoute et les mesures prises par le président durant cette période sont soumises à l'avis du Conseil constitutionnel.

9.1.4 / 3.1 Etymologiquement, la démocratie est le pouvoir du peuple. En science politique, il désigne un régime où le peuple ou une fraction substantielle du peuple concourt de façon institutionnelle et selon une périodicité assez rapprochée, à la conduite des affaires publiques, que ce soit directement (on parle de démocratie directe) ou par le biais de représentants qu'il élit (on parle de démocratie représentative).

L'exercice du pouvoir ou, du moins, l'association du peuple à l'exercice du pouvoir pose la question de savoir si les gouvernés doivent s'intéresser au gouvernement ou s'en remettre à des professionnels de la chose. Comme le souligne la phrase prêtée à Périclès, il suppose que le citoyen s'intéresse à la chose publique, ce qui ne va pas de soi. On peut en effet considérer au contraire que gouverner un pays est affaire de spécialiste et que, pour que la société vive en paix, il faut que les gouvernés s'occupent de leurs affaires privées. Du reste, même dans un régime démocratique, la part du peuple dans la prise de décision est minime et il agit plutôt par à-coups (les "alternances").

9.1.4 / 3.2 Les limites du système représentatif.

→ Les limites techniques

- Le risque d'inefficacité.

Le débat dans les organes délibérants peut prendre la forme d'invectives ou d'incantations, se perdre dans la rhétorique et/ou s'éterniser sans aboutir, provoquant l'impuissance de l'Etat. Ce risque est tellement réel que beaucoup de démocraties représentatives ont dû mettre en place des solutions pour contourner la procédure législative et se mettre en mesure quand c'est nécessaire, de prendre des décisions rapidement, ce qui se traduit d'une part par l'instauration de garde-fou dans la procédure

¹⁵⁸ Oraison funèbre. Cité par Thucydide, (Guerre du Péloponnèse, II, 40)

législative elle-même (le "parlementarisme rationalisé déjà évoqué) et, d'autre part, par le pouvoir donné à l'exécutif, soit sur des matières spécifiques, soit pour une période de temps limitées (période où l'exécutif obtient les "pleins pouvoirs") de prendre les mesures nécessaires aux besoins du pays).

– Démocratie directe et démocratie indirecte

La démocratie directe est, a priori, celle qui permettrait le mieux de prendre en compte les orientations souhaitées par les gouvernés. Elle prend concrètement la forme de consultations périodiques. Dans une petite structure comme la cité grecque antique, où, de surcroît seule une minorité de gouvernés avaient le statut de citoyens et donc voie délibérative, on pouvait assembler les citoyens et leur demander directement de voter. La taille de la plupart des Etats modernes s'oppose à de telles assemblées et il faut recourir à des opérations de vote par "référendum" nécessairement assez lourdes et qui, par conséquent, ne peuvent être rééditées plus d'une ou deux fois par an. Au regard des 50 ou 60 grandes lois qui sont votées chaque année par le Parlement dans un pays comme la France, ce rythme n'est pas à la hauteur du problème. En outre, la consultation des gouvernés oblige à faire abstraction des complexités et subtilités juridiques des lois modernes, ce qui peut être une bonne ou une mauvaise chose. Enfin, certains hommes politiques se méfient du référendum. Il y a à cela deux raisons. D'une part, ils y voient la possibilité, entre les mains de l'exécutif, d'entretenir un dialogue direct avec le peuple, au détriment du Parlement¹⁵⁹ ; d'autre part, ils estiment que dans ces consultations, les gouvernés ont tendance à répondre à une question qui ne leur est pas posée, plus clairement à en faire un vote de confiance ou de défiance à l'égard du gouvernement.

Une autre question posée par le référendum est de décider

¹⁵⁹ De fait, les référendums sont utilisés par les régimes autoritaires, tels que le Second Empire à ses débuts. Les adversaires de ce type de régime appellent dans ce cas les référendums, des "plébiscites", terme péjoratif dans leur esprit".

qui est à son initiative. Dans la tradition française, c'est le gouvernement, qui consulte le peuple sur des sujets très importants. Toute autre est la conception qui préside au référendum d'initiative populaire et qui le rapproche d'une notion de démocratie directe, puisque, dans ce système, dès lors qu'une proposition de référendum a recueilli un certain nombre de signatures, il doit être organisé. Les gouvernés ont donc le droit constitutionnel de forcer la main des gouvernants de mettre sur le tapis une question que ces derniers ne souhaitaient pas forcément y voir et adopter une mesure qu'ils n'auraient pas voulu adopter. Inutile de dire que ceux qui se méfient du référendum se méfient pour la mêmes raisons et a fortiori, du référendum d'initiative populaire, qui est cependant pratiqué dans de nombreux Etats, de la Suisse aux Etats-Unis (au plan local) en passant par l'Allemagne.

Quoi qu'il en soit, la multiplication de ces consultations auraient l'inconvénient d'entretenir en permanence un climat d'effervescence et de discussion politiques dans la population et, de toute façon, elles ne pourraient porter que sur les grandes orientations : on ne pourrait pas encore parler de gouvernement du peuple, car le gouvernement est fait non seulement des grandes décisions prises de temps à autre, mais de milliers de petites décisions quotidiennes qui doivent bien être prises par des délégués et au moyen desquels ces derniers peuvent, s'ils le veulent, biaiser les grandes décisions populaires.

— L'existence et le jeu des partis introduisent nécessairement un biais entre les aspirations des gouvernés et les gouvernants.

Le régime représentatif ne peut se concevoir, pour des raisons pratiques, sans l'émergence de groupes destinés à la fois à fonctionner comme des groupes de pression et comme des modes de regroupement, d'expression et d'action des représentants partageant un certain nombre d'orientations politiques. Ces groupes sont dénommés partis politiques. Le nom même de parti postule le

caractère partiel et l'effet de division qu'introduisent les partis, mais d'un autre côté, la loi des grands nombres fait qu'il n'est pas plausible qu'une action politique d'un gouvernant recueille l'unanimité d'un peuple. Cette action ne peut, au contraire, que susciter des opinions différentes. Par ailleurs, le peuple est composé de sous-groupes aux aspirations diverses (cf. *supra*) et la coexistence de plusieurs partis est donc inévitable. La Constitution française en vigueur, leur reconnaît une place institutionnelle, qui dispose en son article 4 que "les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage". Cependant, l'existence des partis introduit deux biais entre les gouvernés et le pouvoir politique : en premier lieu, certains de ces partis ont tendance à adopter une approche marketing de l'électorat et, comme une entreprise qui recherche le segment du marché sur lequel positionner son produit, tendent à cultiver les intérêts catégoriels et le clientélisme. Ils peuvent introduire également une vision des questions politiques non seulement biaisée, mais limitée à une conception des rapports socio-économiques entre les individus. Ainsi, dans les pays industrialisés, au XX^{ème} siècle, certains partis drainaient plus particulièrement les voix des ouvriers (partis socialistes, communistes), d'autres les voix des ruraux (partis "agrariens"), d'autres celles des commerçants et artisans, etc. Depuis les années 1970 se sont développés des partis écologistes dont l'angle d'approche des questions politiques est liée à la protection de la nature et à ce que, depuis la fin du XX^{ème} siècle, on appelle le "développement durable". Mais ces préoccupations ne recouvrent que partiellement le spectre des questions politiques et on voit d'autant moins clairement ce qu'est, par exemple une diplomatie écologique que ce souci de l'environnement ne se fonde pas sur une vision de l'identité nationale, ni sur une conception de l'environnement comme élément du patrimoine national.

En second lieu, le programme politique développé par un parti a tendance à se constituer en corps de doctrine, ou en idéologie, dont les finalités ne coïncident pas automatiquement avec l'intérêt national. Les partis sont donc parfois au cœur de ce que nous avons appelé un conflit de légitimité. A l'inverse, certains

partis ont répudié tacitement ou expressément toute notion de légitimité (que ce soit celle de l'idéologie ou de l'intérêt national), sous l'influence de l'esprit utilitariste moderne où la réussite est sa propre légitimité tautologique ("rien ne réussit mieux que le succès") et ne sont que des machines à faire des campagnes électorales et à redistribuer les places entre leurs dirigeants. En ce sens, les partis peuvent être des rouages du fonctionnement interne du groupe dominant tel que nous l'aborderons au chapitre suivant.

Les électeurs votent pour les partis qu'ils connaissent et, pour accéder à la notoriété, les partis doivent "communiquer". Les coûteuses campagnes de communication et surtout des campagnes électorales périodiques nécessitent des fonds, qui sont fournis soit par de petits dons de nombreux sympathisants, soit par de gros dons d'un petit nombre, c'est-à-dire par les riches. Un premier risque est de voir les partis les plus riches, donc les plus connus du public, être les partis des riches, ce qui déséquilibrerait la compétition. Un second risque est de voir des partis, ne parvenant pas, par ces dons à financer toutes leurs dépenses, pratiquer des opérations illégales telles que les fausses factures¹⁶⁰. Pour essayer de lutter contre ces dangers, des lois existent dans de nombreux pays, pour

- limiter le montant des dons qu'une même personne peut faire à un parti,
- obliger les partis à publier leurs comptes
- fournir aux partis un financement public.

En outre, la constitution ou le droit en vigueur (loi électorale, jurisprudence, etc.) peuvent restreindre les possibilités de création ou de fonctionnement des partis. Ainsi, même l'article 4 de la Constitution française précité, très libéral, précise que (les partis)

¹⁶⁰ Dans un système de fausse facturation, une entreprise qui travaille pour une collectivité locale facture ses prestations à un montant X, alors que le coût réel marge comprise serait de $X - Y = Z$, et elle reverse secrètement Z au dirigeant de cette collectivité, qui le reverse à son tour au parti. Lire à ce sujet, A. Gaudino, *L'enquête impossible*, 1991, Albin Michel.

"se forment et exercent leur activité librement. *Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie*". Cela signifie donc qu'un parti qui inscrirait à son programme la suppression de la démocratie ou des abandons de souveraineté pourrait être interdit. D'autres règles ou d'autres pratiques, sans aller jusqu'au parti unique, peuvent mettre toutes sortes d'obstacles plus ou moins sournois, à la création ou à l'activité de partis indésirables.

En troisième lieu, les programmes politiques abordent les différents aspects de la vie de la Cité : indépendance et défense, identité, économie, environnement, protection sociale, enseignement, etc. Pour parler comme au restaurant, c'est le système du menu et non de la carte, et, bien évidemment, l'électeur peut apprécier tel aspect du programme d'un parti et non tel autre, n'importe, une fois qu'il aura voté pour lui, ce parti, s'il parvient au pouvoir, aura tendance à vouloir appliquer la totalité de son menu, ou pire, à sélectionner certains points qui ne seront pas forcément ceux qui plaisaient le plus à notre électeur. Mais il y a mieux : un seul parti n'est souvent pas en mesure de gouverner tout seul. Il va conclure des alliances tactiques plus ou moins durables, pour constituer ce qu'on appelle une majorité de gouvernement, qui vont le conduire à soutenir des politiques qui ne sont plus du tout en phase avec les aspirations de ses électeurs. Enfin, la coalition pour laquelle l'électeur a voté peut éclater en cours de législature et une nouvelle combinaison se former, sans l'aveu de l'électeur ; c'est ce qui se produisait régulièrement en France dans les 1930 à 1950¹⁶¹.

→ Les limites liées au mode de scrutin

La représentation postule la désignation des représentants. Les représentants peuvent être désignés par les gouvernants ou élus par les gouvernés. Dans ce second cas, qui est le plus fréquent et est considéré comme un critère du régime démocratique, se pose la

¹⁶¹ Ainsi, par exemple, les élections législatives de 1936 portèrent au pouvoir une coalition de gauche, dite de « front populaire », qui éclata en 1938, au profit d'une coalition nettement plus modérée, grâce au renversement d'alliance opéré par le parti radical, parti charnière à l'époque.

question des modalités d'élection. Or, les possibilités en la matière sont multiples :

- scrutin uninominal à un tour (système anglo-saxon) ou scrutin uninominal à deux tours (système français). Ces deux modes de scrutin sont applicables à tous les types de scrutin, qu'il s'agisse d'élire le chef ou les députés (dans ce cas, le territoire du pays est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a de députés à élire).

- scrutin de listes proportionnel. Par hypothèse, ce scrutin n'est applicable que pour élire une assemblée, puisque les électeurs votent pour des listes qui comportent autant de candidats qu'il y a de membres de cette assemblée¹⁶².

Ces différents scrutins introduisent des biais dans l'expression de la volonté du peuple :

- Le scrutin uninominal à un tour amplifie les mouvements de l'électorat. Il permet donc assez facilement de dégager une majorité. Il permet d'obtenir une majorité absolue des sièges avec une majorité relative des électeurs et donc une minorité d'adhésion. Il pousse à la bipolarisation du jeu politique entre deux partis qui, en contrepartie, doivent adopter un programme politique suffisamment large pour répondre aux attentes des divers sous-groupes de leur famille de pensée. Un nouveau courant apparaissant au sein d'une de ces familles a plus intérêt, pour se faire entendre, à faire cheminer ses thèses au sein d'un parti existant qu'à créer un parti nouveau.

- Le scrutin uninominal à deux tours permet davantage de refléter, au sein de l'assemblée législative, la diversité des tendances

¹⁶² Avec deux variantes, selon que les électeurs sont obligés de voter pour les membres d'une seule liste ou peuvent voter pour certains membres d'une liste et pour d'autres figurant sur une autre. On dit qu'il a proportionnelle sans ou avec panachage".

politiques. Toutes les tendances peuvent se présenter au 1^{er} tour, mais des regroupements (désistement d'un candidat d'une tendance au profit d'un candidat d'une autre tendance, mieux placé, au sein de la même famille politique) sont nécessaires au 2nd tour. Moyennant ces regroupements, une majorité se dégage en définitive.

Qu'il soit à un ou deux tours, le scrutin uninominal est un scrutin de circonscription et un mode de scrutin où le lien entre l'électeur et l'élu est plus étroit. En dehors de l'élection éventuelle par ce mode du chef de l'Etat, il risque de déboucher sur le localisme, c'est-à-dire la tendance, pour se faire réélire, à faire prévaloir les intérêts locaux sur l'intérêt national. Indépendamment même de ce risque, l'électeur est plus enclin à demander des comptes à l'élu et l'élu à y déférer, au risque de devenir un simple porte-parole de son électorat. C'est contre cette dérive qu'a été posé le principe selon lequel "tour mandat impératif est nul" (article 27 de la Constitution). Il est considéré traditionnellement qu'une fois élu par les citoyens, le représentant doit voter en son âme et conscience et non pas se comporter comme un simple fondé de pouvoir de ses électeurs. Mais nous avons vu aussi que le jeu des coalitions et des arrangements parlementaires pouvait conduire l'élu et même tout le parti à trahir les engagements de campagne. Il y a donc deux écueils dans ce système, selon que le député est trop fidèle ou pas assez au programme sur la base duquel il a été élu.

- Le scrutin à la proportionnelle est le mode de scrutin qui reflète le plus fidèlement les nuances de l'électorat. Il en résulte que c'est aussi celui où le nombre de partis est le plus élevé et dans lequel il est le moins facile de dégager une majorité de gouvernement. C'est par ailleurs un mode de scrutin qui assoit la mainmise totale des partis sur la vie politique, puisqu'il ne permet pas à une personnalité indépendante d'être élue.

Par ailleurs, le scrutin peut être à un ou à plusieurs niveaux. Le scrutin à plusieurs niveaux est celui dans lequel des électeurs de base élisent des "grands électeurs", choisis sur la base de leur statut

social ou de leur niveau de fortune¹⁶³, qui eux-mêmes élisent les représentants.

- La définition de l'électorat introduit un autres biais. Le suffrage peut être accordé à tous les citoyens, du moins à ceux ayant un âge minimum (on parle de suffrage universel), ou à une partie seulement, généralement sur la base :

- du sexe. Les femmes sont parfois exclues du suffrage.
- de l'appartenance à une classe (par exemple la classe des hommes libres par opposition à celle des esclaves, comme c'était le cas dans l'Antiquité à Rome ou à Athènes)
- d'un niveau de revenu (on parle de suffrage censitaire¹⁶⁴).

Ces diverses formes de limitation de l'électorat, comme le scrutin à deux niveaux précité, sont fondées sur une forme de méfiance à l'égard des électeurs (le conservatisme supposé des femmes sous la III^{ème} République, le manque d'attachement à l'intérêt général des gens trop pauvres pour payer l'impôt, la versatilité de l'opinion).

Enfin, les conditions dans lesquelles se déroulent les campagnes électorales (les différents candidats ont-ils un libre accès aux médias, aux salles de réunion ?) et le scrutin lui-même (-le vote est-il secret ou non, l'électeur pouvant dans le second cas, faire l'objet de diverses pressions), influent sur la fidélité avec laquelle le

¹⁶³ Type de scrutin pratiqué en France sous la Révolution et le Premier Empire et prévu dans la version d'origine de la Constitution française de 19⁵⁸ pour l'élection du président de la République. Elle a fonctionné une fois, en 1958, puis a été remplacé par l'élection directe par le peuple. C'est aussi le mode de scrutin utilisé aux Etats-Unis pour l'élection du président et en France pour celle des sénateurs.

¹⁶⁴ Mode de scrutin pratiqué en France de la révolution de 1789 à 1848 et fondé sur le cens, c'est-à-dire sur le montant d'impôt acquitté. Il a perduré au Royaume-Uni jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle.

vote reflète, finalement, la volonté du peuple.

→ L'obsession de la réélection. L'exercice du mandat de représentant du peuple n'est généralement pas limité dans le temps. Comme dans presque tous les pays à système représentatif, les représentants jouissent d'une indemnité de fonction élevée et de divers avantages matériels, leur action ne peut pas ne pas être influencée par la volonté de se faire réélire, volonté qui tourne quelque fois à l'obsession. Or, il peut arriver que l'approbation ou même la promotion des initiatives les plus démagogiques, les plus budgétivores ou les plus contraires à l'intérêt national apparaissent comme un moyen d'obtenir cette réélection.

→ Les limites inhérentes à la volonté du peuple.

Si le système met, en principe, les gouvernants à l'abri d'une révolte des gouvernés puisque ceux-ci ne peuvent a priori s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils ne sont pas satisfaits de la politique suivie, il n'offre aucune garantie quant à la pertinence des orientations adoptées par votation. C'est le triple problème de la clairvoyance du peuple, de la continuité de la politique et de ce que nous appelons les intermittences de la sanction démocratique.

- La question de la clairvoyance du peuple.

*« Les élections, art d'interroger les hommes
sur ce qu'ils ignorent ».*

(P. Valéry)

*« Et l'opinion publique, qui (...) n'a que le
don de courte-vue »...*

(Ch. de Gaulle¹⁶⁵)

C'est une question qui a fait l'objet d'une abondante

¹⁶⁵ Conférence sur la guerre, 1917. in *Lettres, notes et carnets*, 1^{er} volume.

littérature. Il est souvent reproché à la démocratie de faire du nombre le critère en dernier ressort de la validité d'une idée ou de la valeur d'un homme. Or, le vote peut être influencé par de multiples moyens. Nous l'avons vu au chapitre 3 relatif aux modes d'action des gouvernants, l'un de ces moyens est la persuasion, destinée à obtenir des gouvernés qu'ils agissent dans le sens souhaité par les premiers sans que ceux-ci aient besoin d'employer la contrainte. Dans un système représentatif, parmi les comportements que la persuasion sert à obtenir des gouvernés, figure le vote en faveur des candidats du parti ou de la coalition au pouvoir. Pour obtenir ce vote, comme dans toute entreprise gouvernementale de persuasion, il peut entrer une dose plus ou moins importante de mensonge. Mais, en outre, en régime pluraliste, l'entreprise de persuasion est menée concurremment par les différentes formations politiques, y compris celle qui est au pouvoir. L'accès de ces formations aux moyens les plus efficaces de propagande est inégal, en fonction de différents paramètres : le nombre de leurs militants, leurs ressources financières, leur plus ou moins grande proximité avec le pouvoir en place. La clairvoyance des citoyens risque d'être affectée par la distorsion de concurrence qui fait que les citoyens votent moins pour un parti non pas parce que son programme ou ses candidats sont moins bons, mais parce que ce parti a un moindre accès aux "médias".

- La question de la continuité de la politique.

« L'avenir ne vote pas ».

Comme nous l'avons relevé au chapitre 2, les grands choix politiques, en matière de sécurité, d'aménagement du territoire, de défense ou de politique étrangère impliquent souvent une continuité sur plusieurs décennies, alors que, dans ces régimes, il y a des élections politiques tous les 4 ou 5 ans et que les élections des administrations locales ont elles-mêmes tendance à être interprétées sous l'angle de la politique nationale. Confier au peuple la désignation des gouvernants et donc, indirectement, le choix de la

politique menée, c'est exposer la politique du pays aux revirements de l'opinion publique. D'autre part, le bon gouvernement de l'État, comme celui du foyer, implique parfois que l'on fasse des sacrifices sur le présent pour préparer l'avenir. Un peuple est-il capable de s'imposer ces sacrifices au moment voulu (à l'inverse, ne les accepte-t-il pas plus facilement si c'est lui qui les a décidés ?) Les gouvernants ont souvent tendance à répondre à cette question par la négative. Ils risquent d'avoir à choisir entre une politique qui assurera leur réélection, mais qui conduira le pays à la catastrophe, et la conduite d'une politique salubre mais peu populaire. Le choix est vite fait et quand, néanmoins, un dirigeant fait le choix du courage et de l'exigence, les électeurs ne lui en savent pas nécessairement grès. En démocratie, les dirigeants sont responsables devant le peuple, mais c'est le peuple qui est responsable devant l'Histoire.

La question de la continuité de la politique est également influencée par les évolutions démographiques. Dans des pays qui connaissent une forte immigration et où l'acquisition du droit de vote, généralement conditionnée par celle de la nationalité, est facile, comme en France ou aux États-Unis, on constate l'importance de l'influence du vote des nouveaux venus sur les résultats électoraux.

- Les intermittences de la sanction démocratique.

La logique du système représentatif pluraliste veut que les gouvernés choisissent les gouvernants. Selon cette logique, ce qui fait la supériorité de ce système serait qu'il recèlerait un mécanisme efficace et pacifique d'éviction des mauvais gouvernants, analogue (et procédant de la même philosophie) à celui qui élimine le producteur incompétent sur le marché de libre concurrence imaginé par les économistes libéraux. C'est ce que l'on a coutume d'appeler la « sanction démocratique », c'est-à-dire que le gouvernant en cause n'est pas réélu à l'échéance de son mandat, contrairement à la monarchie héréditaire, par exemple, où, lorsque le peuple a un souverain fou ou incompétent, il doit le subir pendant tout son règne, menât-il le pays à la catastrophe. La sanction démocratique

est donc un moyen de responsabiliser les élus, indispensable au jeu efficace des institutions. Cette présentation des faits n'est pas totalement erronée et l'on a des exemples d'élus, surtout au plan local, dont la carrière s'est interrompue définitivement par suite de condamnations pour malversations diverses. Elle comporte néanmoins des ratés, des intermittences. Pas plus que le consommateur réel n'est conforme à l'agent mécanique des économistes, le citoyen réel ne se comporte toujours avec la rationalité et la conscience de ses intérêts bien compris. D'autres paramètres entrent en compte, comme l'affectivité ou la sensibilité au talent oratoire. Un élu convaincu de malversations, s'il a su conquérir l'opinion et, surtout, les médias, par sa gouaille et son abattage peut, à sa sortie de prison, être réélu sans pour autant être moins malhonnête qu'auparavant.

9.1.4 / 4 L'anarchie.

Ici aussi, nous pouvons nous référer à l'étymologie grecque : l'anarchie est le régime où il n'y a pas de chef : ni chef de l'Etat, ni chefs intermédiaires ou de base. Cette situation est théorique. Elle ne correspond pas à une possibilité pratique. On peut imaginer un système où il n'y a pas de chef désigné statutairement, mais il y en a toujours de facto, car l'être humain est ainsi fait, de même qu'il y a toujours un groupe dominant. Peut-être le système qui se rapproche le plus de cette notion d'anarchie au sens étymologique du terme est-il celui de la nébuleuse du pouvoir tel que nous la décrivons au chapitre 10.

9.1.4 / 5 Les deux styles de pouvoir.

Si tous les systèmes de pouvoir tendent vers l'oligarchie, qu'est-ce qui les distingue réellement les uns des autres, au-delà des apparences et des règles formelles ? La typologie classique n'est finalement que partiellement opérationnelle. Le terme de monarchie, au sens moderne, n'implique plus que le "monarque" gouverne. On parle, par exemple de monarchie constitutionnelle, qui est un régime qui ne se distingue de la république que par le fait qu'il a sa tête un chef héréditaire. On peut donc avoir une

monarchie (au sens moderne) démocratique. Ce mot de démocratie a acquis une aura qui a abouti à le galvauder (la démocratisation du golf...) et le mot d'anarchie est devenu simple synonyme de désordre. Si les termes de démocratie, de monarchie, etc. ont une grande puissance évocatrice, la typologie classique ne rend donc pas compte de l'état du rapport des forces dans la société politique et des conditions faites par les gouvernants aux gouvernés. Le principal facteur de différenciation des régimes est peut-être plus, en pratique, le style de l'exercice du pouvoir par les institutions en place, induisant une distinction entre régimes autoritaires et régimes libéraux.

Les différences entre ces deux catégories de régimes peuvent être relatées de façon simplifiée, dans le tableau suivant :

	Etat autoritaire	Etat libéral
Partis	Unique	Multiples
Statut de l'opposition	Interdite ou limitée	Peut s'exprimer dans un cadre institutionnel
Presse	Dominée par le gouvernement ou par le parti	Dominée par les groupes financiers
Religion	Deux sortes d'Etats autoritaires, les uns s'appuyant sur la religion (ou appuyant celle-ci, les autres, d'inspiration révolutionnaire, l'opprimant.	Tolérance religieuse, généralement accompagnée de la séparation de la religion et de l'Etat.
Garanties afférentes à la liberté individuelle (<i>Habeas corpus</i>, commissions de contrôle, etc.)	Prévues par la loi, mais moins protectrices que dans l'Etat libéral et non appliquées systématiquement.	Tendant à croître indéfiniment
Etat de droit	L'Etat "se fait justice à lui-même" et s'affranchit des procédures juridiques préétablies si nécessaire. C'est le résultat qui compte.	Tend à être toujours plus développé, mais avec des poches qui en sont protégées, sur une base économique.
Relation administration-administrés et	" <i>Fuhrer prinzip</i> " : le chef ordonne, le subordonné obéit.	L'équilibre Contrainte-persuasion penche davantage du côté de

internes l'administration	à	S'applique aussi à l'administré.	la persuasion. Tendance à la contractualisation des relations administration- administrés, pouvoir central-collectivités locales.
--------------------------------------	---	-------------------------------------	--

Il y a certes aussi une typologie des idéologies et des pratiques politiques conservateurs, socio-démocrates, communistes, etc. mais qui est secondaire au regard des vrais enjeux relatifs à la survie et au développement des peuples, et dont la terminologie est fluctuante. En outre, les « styles » de gouvernement l'emportent souvent sur ces différences idéologiques, comme le montre l'exemple de la Russie, où, du tsarisme au bolchevisme et de celui-ci au régime pluraliste contemporain, perdure avant tout une bureaucratie autoritaire et tatillonne, qui fait le « style » de ce pays. Néanmoins, en croisant ces styles et la typologie des idéologies que l'on a pu observer au XX^{ème} siècle, aboutit au tableau synoptique ci-après :

	Dictature conservatrice, type sud-américain (Chili, etc.)	Régimes autoritaires européens des années 1930-1940, péronisme en Argentine.	Régimes communistes	Régimes socio-démocrates	Régimes libéraux de type anglo-saxon
Souveraineté, défense, indépendance nationale	Politique forte, dépenses militaires élevées, nationalisme	idem	Idem	Moyen (tendance à s'en remettre au bouclier américain, à des systèmes de défense commune, aux interventions de	Moyen, sauf Etats-Unis et Royaume-Uni

				l'ONU	
Organisation de la production	Privée	mixte	Etatisée. Planification des moyens de production.	Mixte, à dominante privée	Privée
Politique sociale	Limitée, souvent privée	Active, de type "protection de la race"	Active et universelle	Active, universelle et générant une fiscalité redistributrice lourde.	Moyenne, à forte composante privée
Questions de société	Conservatrices	Conservatrices	Partiellement conservatrices	Libérales	D'assez libérales à très libérales
Relations gouvernants/gouvernés	Autoritaires	Autoritaire	Autoritaire à ultra-autoritaire	Peu autoritaires	Peu autoritaires.

Bien sûr, il s'agit d'un schéma, qui ne rend pas compte, en particulier des moyens d'emprise dont dispose le régime libéral sur les gouvernés, lorsqu'il est dominé par une idéologie qu'il partage avec les moyens extra-institutionnels de persuasion des gouvernés, tels que les médias, l'intelligentsia, mais aussi le monde des grandes entreprises et de la banque. La convergence de ces puissances au profit de ce que nous avons nommé plus haut le modèle dominant aboutit à ce que certains appellent un totalitarisme mou, c'est-à-dire qui n'utilise pas les moyens brutaux et spectaculaires des régimes totalitaires (enlèvements, torture des opposants, camps de concentration, etc.), mais qui n'en est pas moins oppressif et efficace.

9.2 L'organisation dérivée.

A part le Vatican et un très petit nombre de micro-Etats, aucun Etat ne peut être entièrement administré depuis le centre, la capitale : il a besoin de créer des relais locaux capable d'assurer directement l'administration du territoire. Nous parlons d'organisation dérivée par rapport à l'organisation centrale, parce que, si l'on peut, théoriquement distinguer entre deux « scénarios », celui où l'Etat central crée des entités locales relais de son action, et celui où des entités décident de s'agréger et se dotent d'une structure centrale (ce qui a été le cas, dans une certaine mesure, de la Suisse et des Etats-Unis), le premier scénario est largement majoritaire. L'élément moteur de la création d'un Etat est central et les structures dérivées sont créées par cette structure centrale parce qu'au-delà d'une certaine taille, on ne peut tout régler centralement.

9.2.1 La taille des entités et le nombre des niveaux

La question posée au chapitre 1^{er} se pose aussi pour le choix du maillage, plus ou moins serré, des administrations locales. La superficie des circonscriptions d'administration locale est souvent liée à l'Histoire, que ce soit dans les pays fédéraux ou dans les pays unitaires. Même lorsque le découpage a été fait, consciemment et rationnellement, il peut se trouver dépassé par l'évolution technique

ou démographique¹⁶⁶. Il ne peut donc être figé indéfiniment.

Rationnellement, le nombre des niveaux est a priori fonction de la taille, en étendue et en population, des subdivisions, qui est elle-même fonction de la taille de l'Etat. La subdivision de plus haut niveau d'un Etat vaste peut être plus vaste que de nombreux Etats souverains et donc, a fortiori, que les subdivisions territoriales de ces derniers). L'existence de plusieurs niveaux superposés peut être une cause de dépenses inutiles et de retard dans les relations ascendantes et descendantes entre administration et administrés.

En règle générale l'administration d'un pays nécessite de découper le territoire en circonscriptions (provinces, états, districts, etc.) La typologie des organisations territoriales peut se faire en fonction de quatre paramètres :

- Les attributions confiées aux subdivisions
- Le fondement juridique de leurs pouvoirs
- Le mode d'organisation interne des subdivisions.
- Leur type de relations avec le pouvoir central

9.2.2 Les attributions confiées aux subdivisions.

Toutes les combinaisons sont possibles à l'exception, généralement des matières de souveraineté externe : affaires étrangères, armée, le cas échéant marine et colonies. En effet, un Etat qui n'aurait plus ces matières n'apparaîtrait plus comme un Etat et la souveraineté seraient transférées aux subdivisions. La justice est également, en général, une compétence de l'Etat central. En ce qui concerne les forces de l'ordre, le rattachement à l'Etat central domine, mais peut coexister avec des forces locales. Lorsque le

¹⁶⁶ C'est le cas de la France, où le découpage en départements était déterminé par la volonté que tout habitant, en quelque point qu'il habitait, puisse gagner le chef-lieu à cheval en une journée. Ce critère a cessé d'être pertinent du fait de l'évolution technique. Parallèlement, l'exode rural a créé des disparités entre des départements à forte population urbaine et des départements ruraux dépeuplés, disparités qui n'existaient pas lors de leur création.

partage des compétences entre l'Etat et les entités dérivées penche trop en faveur de ces dernières, l'Etat central n'est plus en mesure d'exercer son rôle d'arbitrage et de répartition, par exemple dans le domaine de ce que l'on appelle l'aménagement du territoire. Le principe de subsidiarité peut servir de critère de répartition.

9.2.3 Le fondement juridique des pouvoirs des subdivisions

La répartition des attributions entre l'échelon central et les subdivisions peut résulter de la coutume, de textes particuliers à chaque entité dérivée (c'était, par exemple, le cas des chartes d'affranchissement des communes au moyen-âge en France) de la loi ou de la constitution. On considère généralement que l'un des critères du régime fédéral est que les pouvoirs des subdivisions sont prévu par la constitution, alors que dans les Etats non fédéraux, dits "unitaires", ils découlent de la loi.

9.2.4 Le mode d'organisation interne des subdivisions.

A l'image du gouvernement central, cette organisation peut être représentative ou non. L'exécutif peut être exercé par un agent, élu ou non, émanant de la subdivision ou par un agent de l'Etat central avec une assemblée représentative, soit consultative, soit délibérative. C'est le système qui a prévalu en France dans les départements et les régions jusqu'en 1981 et même dans certaines communes dans un passé plus ancien, elle a également été en usage dans les "colonies" des Etats européens.

9.2.5 Leur type de relations avec le pouvoir central

Les organes qui dirigent les subdivisions peuvent être soit de simples agents du pouvoir central, nommés, rémunérés et révocables ou mutables par lui, soit des organes qui tiennent leurs pouvoirs de la subdivision elle-même. C'est le cas lorsque ces organes sont élus par les citoyens de la circonscription. Dans une certaine mesure, ce peut aussi être le cas lorsque les dirigeants de la circonscription sont héréditaires, comme dans le système féodal, qui exista en Europe et en Extrême Orient. En ce qui concerne

l'Occident, ces seigneurs héréditaires étaient, à l'origine, des fonctionnaires nommés par le pouvoir central, qui avaient progressivement profité de la faiblesse de ce dernier pour rendre leurs charges inamovibles et héréditaires.

Dans le premier cas, celui de l'attribution de fonctions à des services locaux de l'Etat, on parle de déconcentration administrative. En revanche, lorsque l'entité attributaire est administrée par des représentants de la population locale, on parle de décentralisation. Les deux techniques se combinent généralement, avec des dosages variables dans le temps et l'espace. En outre, l'Etat, s'agissant de la technique de la décentralisation, a le choix entre

- une organisation "horizontale", dans laquelle l'Etat est représenté par un représentant unique qui dirige l'ensemble des administrations de l'Etat dans sa circonscription. C'est la solution la plus ancienne, celle du "gouverneur de province", appliquée depuis des millénaires dans les grands Etats, notamment dans les empires (Chine, Perse, empire romain, etc.) et reprise à l'époque moderne sous la forme du préfet napoléonien imité dans plusieurs pays, Si ce modèle a été longtemps le seul et que la France semble y rester très attachée, il n'existe pas dans certains pays importants comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, non plus que dans des plus petits comme la Belgique ou la Suisse ;

- et une organisation verticale, "en tuyau d'orgues", par hypothèse plus récente, puisque, dans cette solution, chaque ministère est représenté dans chaque subdivision territoriale par une agence ou direction locale, ce qui suppose une organisation centrale spécialisée par ministère.

Pour les élus, les relations avec l'échelon central posent la question du "cumul des mandats : un élu local peut-il être en même temps un élu national ? Le non-cumul est un moyen de réduire (mais non de supprimer) le risque de ce que nous avons appelé plus haut (9.1.1 / 1.2.1) le localisme.

Le mode de contrôle sur les organisations dérivées.

Le contrôle peut être exercé par un représentant du pouvoir central ou par les administrés. Les deux peuvent se combiner.

- Le contrôle par l'autorité centrale : régime de l'autorisation préalable pour certains actes (le budget de l'entité, par exemple), la pouvoir d'injonction et le pouvoir de substitution.
- Le contrôle par les gouvernés (ou administrés). La problématique est ici la même que celle qui concerne les relations gouvernés-gouvernants au plan de la collectivité toute entière, mais la proximité entre eux est par hypothèse plus grande, ce qui peut rendre les rapports plus directs et les circuits d'information plus courts.

QUESTION N° 10 : LE GROUPE OLIGARCHIQUE : LES VRAIS DÉTENTEURS DU POUVOIR

La recherche des vrais détenteurs du pouvoir est une des questions essentielles, et peut-être *la* question, de la science politique. Le pouvoir politique a une apparence et il a une réalité. Elles ne coïncident pas totalement. Les citoyens sont, à son égard, dans la position des hommes dans la caverne de la parabole de Platon (La République, Livre VII) ; ils voient un jeu d'ombre plutôt qu'une réalité.

10.1. Le pouvoir est, par construction, oligarchique.

On peut concevoir le pouvoir politique comme une notion distincte (et éventuellement imperméable) des autres formes de pouvoir : pouvoir économique, pouvoir culturel), ou bien considérer que le *pouvoir* est une notion unique, partagé entre des acteurs œuvrant dans des disciplines diverses, avec des *modus operandi* différents, mais tous participant de ce qu'on appelle le pouvoir, c'est-à-dire la capacité à peser sur le destin d'autrui et qui est pouvoir politique quand il pèse sur le destin collectif des hommes, des peuples.

a) le pouvoir politique ne peut être matériellement exercé par une seule personne. Dès lors que l'on doit se reposer sur des collaborateurs immédiats, ceux-ci détiennent une part du pouvoir, quelque autoritaire que soit le modèle.

b) Le pouvoir politique n'existe pas isolément d'un environnement économique et d'un contexte social et culturel, qui constituent également des espaces de pouvoir, qui interfèrent et cherchent à interférer avec le pouvoir politique.

Le pouvoir politique est nécessairement partagé entre les acteurs principaux de ces champs politique, économique, culturel et social. Ces acteurs forment ce que nous appellerons le groupe

dominant ou groupe oligarchique, qui est le détenteur réel du pouvoir, tandis que les dirigeants institutionnels en sont les détenteurs apparents.

10.2 Le groupe dominant ou classe oligarchique

L'oligarchie n'est pas une classe structurée et aux limites strictement définie, mais plutôt une nébuleuse, ou un système de cercles concentriques mouvants, mais avec des règles de fonctionnement relativement stables et efficaces.

10.2.1 La composition du groupe dominant.

Le groupe dominant n'est pas une classe sociale au sens marxiste du terme (l'aristocratie ou la bourgeoisie). Il traverse les classes comme il traverse les partis et les statuts institutionnels, mais peut largement recouvrir les limites d'une classe. Dans une société simple, il est avant tout un ensemble d'individus. Dans les sociétés complexes, il comprend à la fois des institutions et des individus. On peut esquisser une typologie des composantes de l'oligarchie :

- En fonction de leur longévité. On n'est pas toujours membre du groupe dominant à vie, mais à raison des fonctions qu'on exerce ;
- En fonction de leur caractère à couvert ou à découvert.
- En fonction de l'intensité du pouvoir détenu ou du cercle d'appartenance.

Elle peut comprendre :

- a) en toute hypothèse certains décideurs du monde politique et du monde économique, mais pas tous et pas avec la même intensité ;
- b) certains hauts fonctionnaires. Dans les anciennes démocraties populaires, cette catégorie comprenait à la fois des technocrates purs et des cadres supérieurs du parti unique.

c) des chefs militaires

Dans les monarchies traditionnelles (européennes, japonaise, chinoise,) c'est la noblesse. Après l'effacement de la noblesse, le rôle de l'armée a survécu plus ou moins selon les pays et les époques. En France, dès l'abolition de la noblesse en temps qu'ordre, à la fin du XVIII^{ème} siècle, l'armée a semblé appelée à jouer un rôle déterminant, comme sous le Directoire, puis elle s'est progressivement effacée à son tour au cours du XIX^{ème} siècle. A l'époque contemporaine, les dictatures latino-américaines ou de certains régimes arabes, comme l'Algérie fournissent des exemples de groupes dominant laissant une place importante à la haute hiérarchie militaire, qui a souvent des liens avec le monde économique.

d) des membres du haut clergé.

Nous avons remarqué, au chapitre 8, que, dans de nombreuses sociétés traditionnelles, il existe des liens étroits entre le clergé et le pouvoir politique, ainsi que dans les monarchies européennes d'ancien régime, de façon variable selon les époques et les pays, notamment dans le monde catholique et en Russie impériale. Dans de nombreux Etats musulmans, l'influence du clergé est importante, depuis la république iranienne, où dominant depuis 1979 les "religieux enturbannés", jusqu'au Sénégal où les « confréries » et les marabouts jouent un rôle important, en passant par l'Arabie Séoudite et le Maroc dont le roi est « commandeur des croyants ».

Dans les Etats laïcs contemporains, le rôle de magistère moral de la cléricature est joué par la sphère médiatique, universitaire, associative et culturelle.

e) Des représentants de groupes de pression.

On peut discuter de la question de savoir si le groupe dominant est uniquement composé de personnes physiques ou s'il comprend également des personnes morales.

Le poids d'un individu dans le groupe dominant n'est pas

toujours corrélé à un statut institutionnel. Il est fonction de divers paramètres (personnalité, fortune, place dans le réseau relationnel) Par exemple, un ministre est, par nature, membre du groupe dominant, mais il peut être moins influent, ou appartenir à un cercle moins étroit qu'un autre ministre, mais aussi qu'un « particulier », dépourvu de tout statut institutionnel. Le poids respectif de chacune de ces composantes et leur combinatoire varient dans le temps et dans l'espace. L'équation personnelle d'un membre de la classe dominante au titre d'un sous-ensemble donné peut avoir plus ou moins de poids que ce que devrait normalement lui conférer cette provenance. Mais cette équation personnelle dépend beaucoup des autres appartenances de l'intéressé.

10.2.2 – Le fonctionnement de l'oligarchie.

1 - Elle se reproduit par cooptation.

Cette cooptation est informelle. Néanmoins, le mode de recrutement peut parfois inclure certains éléments de modes de désignation autres, comme la votation mais surtout l'hérédité.

2 – Elle n'agit pas au grand jour.

L'oligarchie ne constitue pas une société secrète, mais elle a des points communs avec les sociétés secrètes. Le premier est l'existence de rites initiatiques. Des organismes peuvent assurer une sorte de présélection, qui, elle, sera plus formelle : grandes école (rite des concours), école de guerre, loges maçonniques (rite de l'initiation), partis politiques (rite de l'investiture), etc.

Elle peut comprendre une partie officielle (membres du gouvernement, élus) et une partie occulte. Les différentes composantes de l'oligarchie, quelque hétérogènes qu'elles soient, ont en commun leur absence de transparence, leur goût du secret ou du moins de la discrétion à l'égard du grand public et leur non-conformité avec la conception démocratique de la légitimité, c'est-à-dire la volonté du peuple.

Toute situation de secret, qu'il s'agisse de celle des services

spéciaux ou des sociétés secrètes, suscite les fantasmes et la volonté pour certains citoyens de connaître "le dessous des cartes". Deux formes de croyances en des complots se sont développées à partir de la fin du XVIII^{ème} siècle.

La première, la plus répandue, est la croyance en des complots d'une police politique qui espionne, tue, se livre à des actes de provocation ou fabrique des faux. De telles pratiques existent, surtout dans les régimes autoritaires, mais cette croyance prend chez certains la forme d'une véritable paranoïa qui les conduit à surestimer les talents de la police.

La seconde théorie du complot concerne des organisations non officielles de type société secrètes. Les convergences durables de l'action de plusieurs composantes de la nébuleuse oligarchique et le goût que la plupart de ces composantes partagent pour l'action discrète sinon secrète, peuvent faire penser à certains secteurs de l'opinion publique qu'une décision ou une politique est le fruit d'un complot, c'est-à-dire d'une action concertée, structurée et secrète – on parle parfois, à l'époque contemporaine, de "théorie du complot". L'oligarchie parle de "théorie du complot" à propos de tout discours dénonçant son emprise et ses dérives, pour le discréditer.

Ce dont il est question au présent chapitre n'est pas un complot, mais une action qui peu ressembler à un complot et qui peut en emprunter les techniques.

3 - L'appartenance à l'oligarchie est informelle.

Il n'y a ni diplôme, ni carte de membre, ni uniforme, mais des codes communs, notamment dans le vocabulaire et le langage.

4 - Les compartiments de la classe dirigeante ont des parois poreuses.

La consanguinité y est forte, au propre et au figuré.

Au propre, car les liens de famille jouent un rôle variable selon les pays et les époques, mais généralement important.

Au figuré, du fait des cumuls (hommes politiques avocats, etc.¹⁶⁷), qui génère ce que les critiques de l'oligarchie appellent des conflits d'intérêt, mais qui sont, pour les intéressés, des convergences d'intérêt¹⁶⁸.

On passe aisément d'un statut à l'autre (haut fonctionnaire des finances devenant banquier, général devenant directeur d'entreprise, etc.) et un grand nombre de ses membres sont "multicartes", c'est-à-dire qu'ils exercent dans plusieurs secteurs oligarchiques soit simultanément, soit successivement, ou encore que leur conjoint ou un autre membre de la famille exerce dans un autre secteur, ce qui favorise la transmission des mots d'ordre et les échanges de services reçus et rendus.

5 - Elle prend les décisions par consensus ou, mieux, par capillarité.

Une autre caractéristique que partage le groupe dominant avec les sociétés secrètes est sa structure en réseau est en même temps en cercles concentriques, le cercle central, le plus petit, celui qui détient le plus de pouvoir et qui est le moins exposé au public étant composé de membres inconnus des membres du cercle extérieur. Ce réseau avec cercles concentriques rappelle la toile d'araignée¹⁶⁹.

10.2.3 Les facteurs déterminant la composition et le fonctionnement de l'oligarchie.

a) Le modèle socio-culturel

¹⁶⁷ Voir prélat et banquier, au Vatican.

¹⁶⁸ On peut citer comme cas de conflits ou de convergence d'intérêts,

- les cas d'hommes politiques qui sont à la fois représentants de la nation et représentants d'intérêts privés, soit qu'ils soient membres de conseils d'administration de sociétés, soit qu'ils soient prestataires de telles sociétés, comme avocats ou comme consultants.
- Les cas de hauts fonctionnaires qui sont chargés de contrôler un secteur de l'activité économique et qui se font ensuite recruter par des entreprises de ce secteur.

¹⁶⁹ Toile d'araignée se dit en anglais *cobweb*, ou *spider's web*, ou *web* tout court, comme le surnom de l'internet.

Les structures de la société (organisation des classes) sont à la fois une source de détermination de la forme de la domination oligarchique (le groupe dominant au sein de l'empire mongol du XIII^{ème} siècle n'est pas le même que celui qui prévaut dans l'Allemagne du XIX^{ème}, ou dans l'URSS de 1950, ou de l'Algérie de 2010), et de ce que le groupe dominant cherche à maintenir. Plus une société est vaste et complexe, plus la composition et le fonctionnement de son groupe dominant ont des chances d'être complexes. Des paramètres comme le poids de la religion, le niveau d'éducation moyen de la population, la taille du pays, ont une influence sur la structure et le fonctionnement du groupe dominant. Dans une société simple par ses buts et de taille limitée comme la République de Venise, le groupe dominant est assez simple à identifier : c'est la classe des riches marchands et armateurs.

b) L'influence du régime

La monarchie absolue et la dictature, en organisant la vie institutionnelle autour de la figure centrale du chef, déterminent dans une certaine mesure la structure et les pratiques du groupe dominant, qui seront également centrés autour du chef (en France, la Cour à l'époque de Louis XIV, par exemple). Dans une telle situation, prendre le contrôle du chef est au moins aussi important que prendre le contrôle du peuple.

Dans un régime de parti unique, les dignitaires de ce parti constituent une fraction importante du groupe dominant, et ceux qui n'ont pas la carte doivent à tout le moins entretenir de bons rapports avec eux.

La nature du régime est une donnée contingente. Elle ne détermine pas l'existence ou la non existence d'un groupe dominant, puisque celle-ci est consubstantielle à la notion même de pouvoir politique, mais seulement certaines modalités d'organisation et de fonctionnement de l'oligarchie. Ainsi, en démocratie, existe une catégorie spécifique, qui est celle des élus. Le groupe dominant en compte donc un certain nombre dans ses rangs. L'un des objectifs

tactiques du groupe dominant est d'empêcher toute possibilité que les élections portent au pouvoir des gouvernants qui ne soient pas issu de ses rangs ou avalisés par lui, ce qui implique une action sur les partis politiques.

10.2.4 Les objectifs poursuivis par le groupe dominant

Il est à propos que le peuple soit guidé, non qu'il soit instruit.
(Voltaire)¹⁷⁰

Le but du groupe dominant est, fondamentalement, de maintenir sa domination. Au-delà de ce postulat, le groupe dominant cherche à préserver et à développer ses intérêts matériels et une idéologie, la seconde étant le plus souvent au service des premiers.

Le point commun de la plupart des composantes du groupe dominant est leur mépris ou leur faible confiance dans la volonté des peuples. L'oligarchie cherche donc à faire prévaloir ses orientations sur cette volonté¹⁷¹.

Même dans les régimes se réclamant de la démocratie, la volonté du peuple est peu ou pas prise en compte. Elle n'a qu'une valeur indicative, comme un sondage ; elle n'empêche pas sérieusement les vrais détenteurs du pouvoir de faire ce qu'ils ont à faire. Les sujets ayant trait aux institutions européennes en ont donné plusieurs fois la démonstration, avec des référendums qui, en France, au Danemark, aux Pays-Bas ou en Irlande, donnaient un résultat différents de celui souhaité par les vrais détenteurs. En pareil cas, soit on fait revoter le peuple jusqu'à ce qu'il « vote bien », soit le référendum n'a aucune suite et que les décisions sont prises

¹⁷⁰ Lettre à Damilaville.

¹⁷¹ C'est aussi la raison pour laquelle le groupe dominant sera aussi un supporter de ce que nous avons appelé la légitimité d'expertise (Chapitre 8 supra).

sous une autre forme, malgré la réponse défavorable des électeurs.

10.2.5 Les moyens mis en œuvres par le groupe dominant pour maintenir sa domination

Le groupe dominant agit principalement par l'influence et le contrôle des esprits. On peut même dire qu'il est au cœur d'un nœud d'influence et de contrôle : contrôle sur lui-même, sur ses membres, pour assurer la cohésion de leur action, contrôle des gouvernants, contrôle des gouvernés ; enfin, il est lui-même la cible d'influence, de la part des groupes de pression.

10.2.5 / 1 L'autocontrôle

Le groupe dominant doit préserver sa cohésion, par plusieurs moyens en rapport avec sa structure et son fonctionnement informels et réticulaires, qui permettent de faire passer les mots d'ordre et de maintenir l'idéologie orthodoxe.

10.2.5 / 1.1 Les sociétés secrètes

La tendance d'individus à se regrouper en confréries ou associations à vocation religieuse ou politique, dissimulant leur fonctionnement aux yeux du public et du pouvoir pour servir les desseins de dirigeants cachés –les « supérieurs inconnus » - est, sinon "vieille comme le monde", du moins aussi ancienne que la civilisation. Si on laisse de côté celles qui ont une vocation religieuse ou philosophiques, qui ne relèvent pas de cette étude, il existe deux sortes de sociétés secrètes : celles qui font partie du groupe dominant et qui en sont soit un élément moteur, soit du moins un instrument, et les sociétés qui cherchent au contraire à renverser l'ordre établi¹⁷². S'agissant du fonctionnement du groupe dominant, ce sont les premières qui nous intéressent ici. On citera, à titre

¹⁷² On peut citer comme exemples de cette seconde catégorie :

- Les *Illuminati* ou Illuminés de Bavière, société secrète à buts nihilistes, active entre 1776 et 1786, dont certains voient l'influence dans la préparation de la révolution française de 1789.

- Les carbonari ou encore différentes sociétés chinoises comme les taïpings au XIX^{ème} siècle.

d'exemple :

- Les *Skull and Bones*, société secrète américaine qui regroupe depuis 1832, d'anciens membres de l'Université de Yale. La majorité des dirigeants des grandes entreprises d'une part, des clubs mentionnés au 10.2.1 / 3 d'autres part, une forte proportion des présidents des Etats-Unis sont membres de cette société.

- *La Table ronde* d'Alfred Milner. La *Round Table*, ou « Table Ronde », avait été fondée en 1909, par Alfred Milner, lord Esher, lord Nathan Rothschild, lord Arthur Balfour, ainsi que les écrivains Rudyard Kipling et H. G. Wells. Le millionnaire britannique Cecil Rhodes nomma Nathan Rothschild administrateur de sa fortune pour que, après son décès, celle-ci servit à la fondation de cette société. Le but principal était l'extension de l'idée anglo-saxonne, de rétablir la domination de l'Empire britannique et d'étendre l'utilisation de la langue anglaise au monde entier. Comme son mentor John Ruskin, Cecil Rhodes croyait que seule l'élite britannique pouvait et devait régir le monde pour le bien et le bonheur de l'humanité.

Le *Bohemian Club* s'apparent à un cercle de rencontre d'hommes politiques et d'hommes d'affaires américains, mais, par certains rites et décors, il tient de la franc-maçonnerie et de la société secrète.

10.2.5 / 1.2 *Sociétés de pensée, laboratoires d'idées, clubs et réseaux.*¹⁷³

a) La franc-maçonnerie : entre officines idéologiques et bureaux de placement.

Les "loges" et "obédiences" de la franc-maçonnerie fonctionnent avant tout comme un réseau d'entraide qui permet à ses membres de s'assurer un accès préférentiel à des emplois, à des postes, à des privilèges ou à des informations. Néanmoins, certains

¹⁷³ Pour tout ce chapitre, lire le rapport d'information déposé par JM Boucheron, Jacques Myard et alii. Assemblée nationale octobre 2011 et Daniel Estulin : *La véritable histoire du groupe Bilderberg* (2005)

de ces groupes (en France le Grand--Orient de France) fonctionnent également comme des officines ou clubs d'idées, dont les recommandations finissent souvent par se transformer en lois de l'Etat. Pour le surplus, la Franc-maçonnerie fonctionne comme un club de rencontre créant ou maintenant des liens sociaux et intellectuels entre membres, dont seule une petite partie appartient au groupe dominant

b) Les laboratoires d'idées (en anglais : *think tanks*).

Souvent sous forme de fondation, les laboratoires d'idée sont un concept essentiellement américain car c'est là que pouvait se produire la rencontre dont ils sont nés initialement : une volonté messianique protestante et l'existence de fortes capacités de financement.

La Rand corporation, le CSIS¹⁷⁴ ou l'Hudson Institute, comptent parmi les plus importants, mais il en existe plusieurs centaines (1500 à Washington seulement), rattachés à des universités, à des partis, à des administrations¹⁷⁵ ou à des grandes entreprises.

Ces laboratoires exercent leur influence par l'autorité intellectuelle et l'imprégnation de la classe dirigeante et cherchent à orienter la décision. Ils font circuler les idées, par les publications, les colloques. Seules des organismes dotés de moyens importants peuvent se faire réellement entendre.

c) Les Fondations de propagande et d'intervention

Là encore, il s'agit d'un phénomène d'abord américain, avec la Fondation Carnegie, la Fondation Rockefeller, la Fondation Ford, etc. Ces organismes sont moins strictement tournés vers l'activité de laboratoire d'idées, même si celle-ci figurent dans leur programme, et se consacrent à

¹⁷⁴ Center for strategic and international studies.

¹⁷⁵ La Rand Corporation est très proche du Pentagone.

Le manque de moyens n'a pas permis une telle floraison dans les autres pays : quelques fondations comparables hors d'britanniques ou la Fondation Cini en Italie. En France, le régime fiscal des fondations n'est guères incitatif et on pratique plutôt les "clubs".

d) Les groupes informels, les clubs

Les formes que prennent les regroupements d'individus au sein du groupe dominant diffèrent selon les régimes. Il peut s'agir d'associations d'officiers, dans les régimes où le pouvoir militaire domine (certains Etats africains), ou de réunions de religieux, dans un régime à dominante religieuse (Iran, par exemple). En occident, des clubs ont un rôle important. Parmi les organismes connus, les plus influents sont :

- Le Council on foreign relations (CFR¹⁷⁶).

Parfois classé parmi les laboratoires d'idées, il a été créé en 1922 aux Etats-Unis mais a des ramifications à l'étranger, d'une part par le recrutement de membres étrangers, d'autre part, par la création d'instituts de relations internationales facialement indépendants, mais qui lui sont idéologiquement asservis, comme l'Institut français des relations internationales (IFRI), *l'International institute for strategic studies* britannique, ou *l'Istituto affari internazionale* italien (fondé avec l'aide financière de la Fondation Ford).

- Le groupe de Bilderberg.

Créé en 1954 pour réunir des personnalités influentes dans les domaines politique et économique des Etats-Unis et de l'Europe occidentale, afin d'élaborer et de diffuser une vision commune des relations avec le bloc soviétique (à l'époque) et, au-delà de cela, de l'évolution de l'économie internationale et de la politique des Etats.

¹⁷⁶ Là aussi le poids des soutiens financiers émanant des grands groupes financiers ou industriels est déterminant et les mauvaises langues disaient naguères que CFR signifiait *Carnegie, Ford, Rockefeller*.

- La "Trilatérale".

La « commission trilatérale »¹⁷⁷ est une sorte de club d'influence, comportant environ 400 membres de différents pays mais avec une forte prépondérance du monde anglophone, recrutés parmi les personnalités du monde politique, économique et universitaire. La mission qu'elle s'est assignée est de défendre ce que nous avons appelé le modèle dominant, et plus particulièrement son volet économique

- Au plan français, l'exemple le plus typique est celui du club *Le Siècle*¹⁷⁸. Le Siècle est un club ou, mieux un réseau, fondé sur un dîner mensuel où le secrétariat de l'organisation invite les puissants du moment. Par sa composition souple et mouvante (on n'est pas membre à vie mais seulement aussi longtemps que l'on est influent), il illustre assez bien ce qu'est le groupe dominant. D'autres clubs existent : Club Jean Moulin, Institut Montaigne, etc., dont très peu, contrairement aux organismes américains précités, sont tourné vers le rayonnement de la pensée française ou des conceptions françaises de la politique internationale¹⁷⁹.

Tous ces organismes, avec des statuts différents et des angles d'approches distinctes, ont en commun

- de viser une minorité détentrice du savoir et du pouvoir ;
- d'agir essentiellement par imprégnation, cette imprégnation se faisant par les contacts généralement informels (dîners, séminaires, conférences, etc.).

¹⁷⁷ Fondée en 1973 par le milliardaire américain D. Rockefeller.

¹⁷⁸ Lire à ce sujet Emmanuel Ratier : *Au cœur du pouvoir : enquête sur le club le plus puissant de France*, Facta, Paris, 2011

¹⁷⁹ Ils sont plutôt tournés, comme l'IFRI –Institut français des relations internationales (IFRI) vers la diffusion en France de la pensée américaine, atlantiste ou européenne.

10.2.5 / 2 Le contrôle des détenteurs apparents du pouvoir

Le groupe dominant détient le pouvoir mais il ne gouverne pas directement et administre encore moins. Il faut donc bien des institutions politiques et administratives et des hommes pour en assurer le fonctionnement quotidiens. Une des questions importantes de la science politique est donc celle des relations de ces détenteurs apparents du pouvoir avec le groupe dominant.

10.2.5 / 2.1 Les relations entre le groupe dominant et le chef

10.2.5 / 2.1.1 Les différents scénarios.

Il existe pour le chef trois positions possibles vis à vis de l'oligarchie : la marionnette, le fondé de pouvoir, le mâle dominant.

-*Le fondé de pouvoir.* Le scénario du fondé de pouvoir est le plus courant : le chef est le représentant au poste suprême de l'oligarchie. Il gouverne réellement, mais ressent les choses de la même manière que l'oligarchie et en partage les intérêts. C'était le système en vigueur à Rome sous la République, où les consuls appartenaient à la classe des propriétaires terriens sénateurs, ou dans la République de Venise, où le doge était un *primus inter pares* de la noblesse locale. A l'époque contemporaine, l'exemple typique est donné par les démocraties populaires des années 1945-1990 et, encore, au début de XXI^{ème} siècle, par la Chine. Dans les démocraties occidentales, le chef de l'exécutif est aussi majoritairement dans cette position, de par le système constitutionnel lui-même. Dans les dictatures de type sud-américain, le dictateur est souvent plutôt le président d'une « junte » militaire, représentative elle-même d'une partie de l'armée et on est donc en présence d'une variante du scénario du fondé de pouvoir. Ce scénario « sud-américain » s'est retrouvé dans le cas du régime des colonels en Grèce entre 1967 et 1974.

La marionnette est une version dégradée du fondé de pouvoir. Le pouvoir est exercé en sous-main par les représentants plus ou moins anonymes de l'oligarchie, derrière un chef de l'exécutif

officiel qui n'a aucun pouvoir de décision. Relève de ce scénario un système comme, en France, celui de la III^{ème} République finissante ou de la IV^{ème} République, où l'instabilité ministérielle est telle que le chef (*président du conseil*) ne maîtrise pas solidement les rouages du pouvoir ou, à la limite, les maîtrise mieux quand il est dans la coulisse que quand il est dans la fonction officielle de chef.

Le mâle dominant. C'est le scénario des dictatures telles que celles de Mussolini, d'Hitler, de Staline en Russie, Pol Pot au Cambodge ou Mao en Chine. Les démocraties occidentales sont normalement structurées pour écarter ce scénario, car y règne généralement la haine de ce qu'en France avant 1958, on appelait le « pouvoir personnel ». Néanmoins, des circonstances historiques peuvent faire surgir temporairement une figure politique dotée d'un prestige personnel sans égal, comme le général de Gaulle en France de 1958 à 1969, qui apparaît à l'égard de la classe dirigeante, dans la posture du « mâle dominant ».

10.2.5 / 2.1.2 Les possibilités de conflit

. Les situations de divergence entre le chef et le groupe dominant sont théoriquement possibles, au moins dans une certaine limite. Le chef détient des pouvoirs, des leviers de commande. Normalement il ne peut se trouver à ce poste que parce qu'il appartient au groupe dominant, mais

– Tout en faisant partie du groupe dominant, il peut, en tant qu'individu, ne pas adhérer, ou pas totalement, aux buts du groupe dominant, ne serait-ce que parce que, pour assurer son maintien au pouvoir, il doit aussi tenir compte du peuple.

– L'Histoire et les événements jouent un rôle et peuvent, à un instant donné, porter au pouvoir une individualité extérieure au groupe dominant ou du moins appartenant à ses marges.

Le chef peut essayer de ruser avec le groupe dominant, voire, dans le scénario du mâle dominant, de le juguler. Le groupe dominant, quant à lui essaiera de :

- remettre le chef dans l'axe par les différents moyens de pression ;
- à défaut, de s'en débarrasser, soit en fomentant des agitations et des soulèvements, voire des interventions étrangères, soit en le discréditant ("révélation" orchestrées avec les médias sur ses frasques sexuelles, ou sur un passé politique "sulfureux", etc.), soit par diverses formes de chantage, soit en dernier ressort, à l'élimination physique.

10.2.5 / 2.2 Quelques spécificités de chaque type de régime.

a) Les monarchies absolues traditionnelles sont les régimes où le contrôle est le plus difficile car le plus aléatoire, le moins codifié. Le groupe dominant doit suivre au plus près les intentions du souverains et exercer une influence sur lui et sur son entourage, par différents canaux formels et informels. En cas de conflit extrême, l'élimination du monarque doit s'accompagner de manœuvres pour amener sur le trône un successeur plus à la convenance du groupe dominant.

b) Dans les régimes à parti unique ou à parti quasi-unique, le contrôle du groupe dominant est simple, puisqu'il s'agit de sélectionner les candidats prometteurs et conforme à la ligne générale et de les pousser vers les fonctions dirigeantes.

c) Dans les régimes pluralistes.

Il y a un corpus idéologique partagé, mais elle est susceptible de courants divergents en son sein, car elle est composite. Ces divergences peuvent être le reflet de cette diversité des composantes, mais pas nécessairement. En toute hypothèse, dans un régime représentatif pluraliste, la notion de groupe dominant va bien au-delà de celle de majorité au pouvoir. Au contraire, tout le jeu du groupe dominant est de maintenir sa domination quelle que soit la majorité et donc de faire en sorte que l'alternance de partis au pouvoir ne concerne que des partis et, en tous cas des hommes, qui font partie du groupe dominant ou adhèrent à ses principes fondamentaux et donc préservent ses principaux intérêts, en d'autres termes, de faire en sorte que la plus grande partie de

l'espace politique soit occupée par des partis facialement antagonistes, mais qui ne remettent pas en cause les principes fondamentaux qui assurent la domination de l'oligarchie. Ces partis sont appelés en anglais "*catch-all parties*" ou partis attrape-tout. On peut aussi parler de "partis dominants".

Le contrôle repose dès lors en premier lieu sur le verrouillage du choix des candidats aux élections désignés par ces partis par le biais des investitures. L'un des paramètres déterminants est alors l'attachement de l'électorat à ces partis dominants et au fait que les candidats ont ou non l'investiture de ceux-ci, paramètre qui déterminera par exemple la possibilité pour un candidat indépendant ou dissident de s'introduire dans le jeu, ou pour un ancien élu de ces partis, privés de leur investiture parce qu'il s'est montré un peu trop indépendant, à être réélu malgré la perte de l'investiture. C'est donc la question de savoir si l'électorat vote pour un homme ou pour un parti, un programme, une idéologie.

Outre le contrôle à l'entrée, le groupe dominant fidélisera les élus des partis institutionnels en les associant aux réunions de ses cercles, clubs et laboratoires d'idées. Ces élus auront d'autant plus intérêt à valoriser ces organismes qu'en les valorisant, ils se valoriseront eux-mêmes.

Enfin, notons que l'existence du groupe dominant rend secondaire la question, souvent posée, de savoir si le pouvoir appartient aux politiques ou aux bureaux, l'essentiel étant que les fonctionnaires de direction, comme la classe politique, appartiennent au groupe dominant.

10.2.5 / 3 Le contrôle des gouvernés

Les moyens employés par le groupe dominant à l'égard des populations pour maintenir sa domination sont globalement les mêmes que ceux mis en œuvre par les gouvernants ou, plus exactement, chaque effort que font les gouvernants pour imposer leur pouvoir aux gouvernés est aussi au service de l'ensemble du

groupe dominant. On se reportera donc au chapitre 3.

10.2.5 / 3.1 Persuader

10.2.5 / 3.1.1 Les milieux intellectuels.

L'écrivain marxiste A. Gramsci a mis l'accent sur l'importance de la culture dans la lutte des classes, appelant à la constitution d'une culture ouvrière pour faire face à la culture bourgeoise, présentée comme un atout de la bourgeoisie dans sa domination sur la société. Au-delà de cette idée, le contrôle des masses suppose le contrôle de la production universitaire et culturelle.

Le contrôle de la pensée passe par la conversion des milieux intellectuels, dont certains membres font d'ailleurs partie du groupe dominant. Cette emprise peut se faire par la contrainte : c'est, au Moyen-âge, le pouvoir de l'Eglise, des grandes facultés de théologie ou de l'Inquisition. Dans les régimes autoritaires, le contrôle de la pensée et donc de la culture est un enjeu essentiel, via les moyens ordinaires de contrainte (police, etc.) et via des institutions qui font en quelque sorte l'interface entre police et monde intellectuel, comme, dans certains régimes, les associations d'artistes, centre national, conseil national des lettres, etc., tenues solidement en main par le parti au pouvoir. Mais l'emprise la plus efficace et la plus discrète, la mieux adaptée aux régimes libéraux, est celle qui n'utilise pas, ou le moins possible, les moyens de contrainte et le plus possible les moyens de persuasion. Cela suppose un travail de grande ampleur d'infiltration puis de contrôle des moyens de diffusions des idéologies que sont l'enseignement et les médias. Cette prise de contrôle discrète fonctionne par les moyens de la subversion, que nous avons décrits au chapitre 3, qui peut prendre ici la forme de ce qu'on appelle le terrorisme intellectuel, par l'imprégnation, par l'autocensure, par le contrôle social interne à la classe des intellectuels et des journalistes. C'est ainsi que naissent et se développent, à côté du politiquement correct, un "économiquement correct", un "historiquement correct", un "scientifiquement correct", un "médicalement correct", etc. Pour ce

faire, une communication active existe entre les laboratoires d'idées et autres clubs précités et les milieux universitaires et intellectuels, comme entre toutes les composantes du groupe dominant.

Une fois le pouvoir pris au sein de ces univers, il s'agit de barrer la route (c'est-à-dire la carrière) à ceux qui n'adhèrent pas à la pensée dominante. L'usage de la contrainte (censure, condamnations pénales) est marginal mais permet de faire de temps à autres des exemples, qui remettent dans l'axe ceux qui ont des velléités de non-conformisme.

10.2.5 / 3.1.2 Les médias¹⁸⁰

Dans les sociétés où existent des médias, comme toute entité détenant un pouvoir, le groupe dominant les utilise pour persuader les gouvernés. Quel que soit le régime, l'opinion publique n'est jamais un acteur, mais une dépouille inerte que les groupes de pression meuvent dans un sens ou dans l'autre. La différence entre la démocratie libérale et les autres régimes est que, dans celle-ci, l'Etat s'interdit officiellement le maniement de cette dépouille et en laisse l'exclusivité aux groupes de pression.

Un impératif croissant de rentabilité

La presse peut être achetée. C'est le cas des petits médias recevant peu de recettes de publicité et qui ne sont pas protégés de tentatives de corruption par une forte déontologie. La France a connu, à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} de telles situation ; les entrepreneurs de la construction du canal de Panama, le gouvernement russes ou même l'escroc Stavisky y ont recouru pour obtenir des articles élogieux afin de faciliter l'écoulement de leurs emprunts dans le public. Aujourd'hui, c'est plutôt des annonceurs que les médias sont dépendants. En effet, comme dans tous les secteurs d'activités, l'évolution technique a joué dans le sens de l'alourdissement des coûts de production. Ceux-ci, d'une part, ne

¹⁸⁰ Lire sur les médias, *Ils ont acheté la presse*, de Benjamin Dorrman. J. Picolec, 2012.

peuvent plus être assumés que par des groupements capitalistiques importants et donc peu nombreux, d'où une concentration des moyens de production, et, d'autre part, nécessitent, pour être rentabilisés, de toucher le public le plus large, d'où l'uniformisation des produits. Cette concentration et cette uniformisation se sont traduites par la disparition des petits médias d'opinions divergentes. Les médias appartiennent à des grands groupes ayant une logique financière (en France : *Libération* à Rothschild, *Le Figaro* à Dassault, *TFI* à Bouygues (mais aussi à la banque américaine JP Morgan, pour 10 %), *Canal plus* à Vivendi, etc.). En outre, ils dépendent plus des recettes publicitaires que des lecteurs. Ces impératifs ont à leur tour deux conséquences :

- l'orientation des nouvelles vers ce qui est le plus « vendeur » sur le fond et dans la forme, et non vers ce que les citoyens ont le plus besoin de savoir.
- La promotion de l'idéologie la plus favorable aux profits de leurs propriétaires et aux intérêts des annonceurs, c'est-à-dire l'idéologie « correcte », l'idéologie du modèle dominant.

La notion de classe politico-médiatique.

L'homme moderne est conditionné par la propagande politique en tant que citoyen exactement comme il est conditionné par la publicité en tant que consommateur et les deux mouvements convergent d'ailleurs, au travers du matraquage médiatique, pour assurer sa docilité. Dans la dialectique mimétisme-différenciation (cf. supra, 5.2.2), publicité et propagande s'entendent pour inhiber la seconde. Les médias et les institutions de la pensée sont des instruments de domination, mais certains intellectuels et journalistes ne sont pas seulement les desservants de ces outils de domination, ils sont membres du groupe dominant. La connivence de certains membres de ces corporations, en particulier en France, permet de parler de "classe politico-médiatique". Cette connivence se concrétise de multiples façons, qui vont d'avantages matériels consentis aux journalistes accrédités à la vie maritale entre des politiciens et des journalistes de renom.

10.2.5 / 3.2 Lorsque la persuasion ne suffit plus, la contrainte est utilisée par le truchement des moyens de l'Etat.

10.2.6 Les tentatives d'influence ou de contrôle sur le groupe dominant.

Le groupe dominant, de par sa puissance, est lui-même la cible de tentatives d'influence et de pressions.

10.2.6 / 1 Les groupes de pressions

10.2.6 / 1.1 Les groupes de pression institutionnalisés

Comme on l'a vu au chapitre précédent, les partis sont, dans la plupart des pays institutionnalisés, des groupes de pression institutionnels, en ce sens que leur action s'insère dans un cadre légal de la vie politique du pays.

Les groupements d'intérêts économiques sont institutionnalisés au travers des chambres de commerce et des syndicats, tant de salariés que d'employeurs.

La distinction entre groupe de pression et clubs tels que nous les avons évoqués en 10. est parfois floue. Ainsi, par exemple, l'European round table (ERT) ou Table ronde européenne¹⁸¹, qui réunit les chefs d'entreprise européens est animée par une volonté de promouvoir non seulement les intérêts commun de ses adhérents, mais également une idéologie atlantiste et libre-échangiste.

10.2.6 / 1.2 Les groupes de pression non institutionnalisés

Il s'agit principalement, mais pas seulement, de groupes de pression opposés au groupe dominant et qui, pour cette raison, ont moins facilement accès aux institutions.

10.2.6 / 2 Les puissances économiques et financières.

10.2.6 / 2.1 Les banques et fonds d'investissement.

L'endettement croissant des Etats, contracté non plus auprès des particuliers mais des banques, limite leur capacité à tenir

¹⁸¹ A ne pas confondre avec la Table ronde d'Alfred Milner, mais l'identité d'appellation atteste peut-être la permanence des objectifs.

la dragée haute à ces banques qui sont leurs créanciers¹⁸². Cette situation a été particulièrement patente lors de la crise financière qui s'est déclenchée en 2008 et où, en dehors de quelques mesures cosmétiques, les gouvernants des pays occidentaux n'ont eu d'autre ressource que de puiser dans la poche des contribuables une fois de plus, pour "sauver" les banques. Les organismes réceptacles de la puissance financière se sont diversifiés et sont constitués principalement, outre des banques, de fonds financiers : fonds d'investissements, fonds de pension, fonds de couverture ou « *hedge funds* ». La multiplication des transactions boursières et bancaires, des spéculations sur les matières premières, sur les monnaies, sur les produits financiers eux-mêmes, a porté les masses financières en suspens dans le monde à des niveaux colossaux tels que certains de ces fonds financiers ont des montants supérieurs au PIB de nombreux Etats et, a fortiori au budget de ceux-ci. Les détenteurs d'une telle puissance ne peuvent pas ne pas chercher à influencer les détenteurs formels du pouvoir politique.

10.2.6 / 2.2 Les entreprises de biens et de services

La question du poids des grandes entreprises sur le gouvernement se pose de deux manières : à l'égard du pays d'origine de l'entreprise et à l'égard des pays où elle exerce son activité. S'agissant de l'influence sur le gouvernement du pays d'origine, la question est souvent évoquée pour les Etats-Unis, où il existe une porosité extrême entre le monde politique et le monde économique, la plupart des anciens ministres et conseillers du président venant du privé (en particulier dans les secteurs du pétrole, de l'armement, de l'aéronautique et des fonds d'investissements liés à ces secteurs) et y retournant après la fin du mandat. Le complexe militaro-industriel déjà été évoqué, en est une manifestation. Il résulte de la conjugaison des intérêts et des efforts de la hiérarchie militaire et de l'industrie de l'armement, pour obtenir des budgets toujours importants et si possible croissants. Il peut, pour ce faire, chercher à

¹⁸² On notera que la trop grande dépendance de l'Etat à l'égard des banques a été l'une des causes de la chute de la monarchie en France en 1789.

influencer la politique étrangère dans le sens militariste et agressif. Il en est de même du lobby pétrolier, non pas pour faire marcher l'industrie de guerre ou pour faire obtenir des promotions aux militaires, mais pour obtenir des sources d'approvisionnement sûres et bon marché ou des permis de prospection. Il est préférable, pour ce lobby, que les pays producteurs soient dotés d'Etats faibles ou en guerre civile larvée, et soient dépendants des crédits des pays importateurs. Là aussi la politique du chaos contrôlé peut être utile.

Par ailleurs, dans certains pays, généralement à faible population, produisant un très petit nombre de produits, matières premières, produits alimentaires ou "produits de base", une entreprise peut jouer un rôle politique, par le poids qu'elle représente dans la vie économique du pays, par sa capacité à exercer un chantage sur le gouvernement ou à corrompre ses dirigeants politiques, comme jadis la United Fruit au Guatemala, comme Chevron Texaco en Arabie Séoudite, ou, dans une moindre, mesure comme Total-Elf au Gabon ou au Congo.

Des entreprises économiques ou financières peuvent également, sans avoir un poids aussi important dans un pays, y exercer une influence grâce aux relations personnelles d'un dirigeant de ces entreprises sur un des dirigeants politiques du pays. Les moyens d'action sont l'influence, la corruption et, s'il le faut, le chantage, exactement comme dans les relations entre Etats (cf. supra 4.2.2 / 2.3)

Enfin, certains organismes ont une nature mixte, laboratoires d'idées, clubs et groupes de pression, qui confirme l'extrême interpénétration des composantes du groupe dominant et une fonction double : instruments d'auto-contrôle et de cohésion du groupe dominant et instruments d'influence du groupe dominant sur le pouvoir politique, pour faire prévaloir ses intérêts, financiers principalement : c'est le cas par exemple du Groupe des Trente, fondé en 1978 sous les auspices de la Fondation Rockefeller, qui regroupe les banquiers les plus influents pour adresser aux

gouvernements des "recommandations" relatives à la réglementation bancaire.

10.3 Le groupe dominant et l'intérêt national.

« Certains croient que nous faisons partie d'une cabale secrète [...], caractérisant ma famille et moi en tant qu'internationaliste et conspirant avec d'autres autour de la terre pour construire une politique globale ainsi qu'une structure économique plus intégrée - un seul monde si vous voulez [...] Si cela est l'accusation, je suis coupable et fier de l'être. »

(D. Rockefeller, fondateur de la Commission trilatérale et membre du groupe de Bilderberg¹⁸³).

10.3.1 L'absence de mécanisme garantissant la coïncidence entre les buts du groupe dominant et l'intérêt national.

La relation entre le groupe dominant et l'intérêt national est peut-être, en définitive, le principal problème de la science politique. Le groupe dominant en tant que tel ne correspond à aucune des catégories de la légitimité que nous avons examinées au chapitre 8, même s'il s'efforce d'utiliser les différentes sources de celle-ci : la légitimité de l'expertise, celle du vote et celle de l'idéologie (celle du modèle dominant). Le groupe dominant n'étant pas en tant que tel inscrit dans les institutions, il n'y a aucun mécanisme de type constitutionnel qui permette de garantir que ses objectifs et donc ses actions soient conformes à l'intérêt national, pas plus d'ailleurs qu'aux aspirations de la masse des gouvernés. Le groupe dominant

¹⁸³ In Mémoires, 2008. B. de Fallois.

obéit à ses propres lois et suit sa voie, qui peut être celle de l'intérêt national, mais qui peut ne pas l'être.

Historiquement, une telle coïncidence a existé davantage dans le passé qu'au XXI^{ème} siècle, mais l'évolution vers ce que l'on appelle la "mondialisation", c'est-à-dire vers l'emprise totale du modèle dominant, accroît tendanciellement l'écart entre les objectifs du groupe dominant et ceux des gouvernés. En effet, sa principale caractéristique depuis la fin du XX^{ème} siècle est d'être devenu largement transnational -on parle parfois de « superclasse mondiale »¹⁸⁴- et les buts et les intérêts du groupe dominant des différents pays convergent entre eux au lieu de converger avec les buts et les intérêts des gouvernés de leurs pays respectifs. Nous avons vu à diverses reprises dans cet ouvrage, que le pouvoir politique étatique existant se trouvait à l'époque contemporaine, confronté à des pouvoirs supra-étatiques : organisations internationales (ONU, FMI, OMC, etc.), sommets, G7, G8, Union européenne, qu'il était parfois aussi contesté par des groupes infra-étatiques (provinces plus ou moins autonomistes). Il se trouve également aux prises et aux mains de cette superclasse mondiale. Mais si l'Etat est aux mains d'un groupe dominant qui n'a pas pour objectif l'intérêt général, cela signifie que le principe de souveraineté interne que nous avons défini au 1.2 supra n'est pas assuré. Cet écart croissant n'a pas échappé aux opinions publiques, et c'est sans doute l'une des sources de leur défiance, sinon une hostilité, à l'égard de la classe dirigeante. Elle se manifeste par exemple par :

- le développement de partis dirigés par des nouveaux venus, en Europe, ou par des mouvements comme les révolutions arabes des années 2011-2012¹⁸⁵. Les membres de l'oligarchie considèrent tout naturellement avec hostilité les phénomènes de défiance des gouvernés ; ils leur donnent un nom générique, celui de populisme, qui, dans leur esprit, est très péjoratif.

¹⁸⁴ Terme employé par S. Huntington dans son livre « *Qui sommes-nous ?* », 2004.

¹⁸⁵ Même si les masses ont été largement manipulées.

- La multiplication, sur l'Internet, des "sites" cherchant à profiter d'un coût de diffusion moindre que celui des médias traditionnels, pour diffuser des informations et des commentaires différents de ceux de ces gros médias.

10.3.2 Les facteurs d'évolution politique.

10.3.2 / 1 L'évolution naturelle.

En l'absence de bouleversements politiques, le groupe dominant évolue avec les conditions politiques, économiques et sociales du pays, soit de façon progressive.

L'évolution peut entraîner des fractures au sein du groupe, qui seraient peut-être le moyen le plus réaliste d'affaiblir son emprise, mais c'est, en même temps, une éventualité qui se produit rarement, compte tenu de sa structure informelle, de son fonctionnement en réseau et par consensus. Des règlements de comptes entre différentes composantes du groupe dominant sont possibles et il peut arriver qu'ils soient profitables à l'intérêt général. On peut citer les occasions où, sous l'ancien régime, l'administration et les parlements, c'est-à-dire une des composantes du groupe dominant de l'époque, faisaient « rendre gorge » aux financiers¹⁸⁶, autre composante du dit groupe dominant, après une guerre où ils s'étaient gorgés, dans le cadre de « chambres ardentes ». Un exemple moderne de mise en échec provisoire du groupe dominant est, en France, l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954. Plus le groupe dominant se sent fort, moins il supporte patiemment ce genre d'échec qu'il conçoit comme de simples contretemps temporaires.

10.3.2 / 3 Les possibilités de réorientations du groupe dominant par des opposants.

10.3.2 / 3.1 Les buts.

10.3.2 / 3.1.1 La voie collective.

¹⁸⁶ C'est-à-dire rendre une partie de l'argent qu'ils avaient gagné dans les marchés de fourniture aux armées, dans les prêts et avances à l'Etat, etc.

Il peut s'agir soit de remplacer le groupe dominant par un, autre soit d'infléchir la ligne idéologique et politique du groupe existant. Compte tenu de la structure et du mode de fonctionnement du groupe dominant, il paraît extrêmement ambitieux de vouloir le remplacer en tant que tel, ce qui ne peut s'envisager que dans le cadre de très grandes révolutions, comme celle de 1917 en Russie, ou d'invasions étrangères définitives comme celle qu'a connues l'empire romain d'occident au V^{ème} siècle.

a) Les méthodes

- *L'affrontement*

Il s'agit ici de jouer le rapport de forces en utilisant des actions telles que manifestations de masse, victoires électorales, éventuellement recours à la violence pour renverser le régime, par la conspiration et la violence. On observera que le renversement d'un régime peut relever d'une action ponctuelle de type coup d'Etat, le changement d'un groupe dominant, lui relève d'une action lourde et de long terme. Cette action illégale peut s'autoriser de l'idée de résistance à l'oppression.

C'est une voie difficile, car, à l'époque contemporaine, les gouvernements disposent de moyens de répression (de la bombe lacrymogène aux blindés et aux hélicoptères de combat) tels qu'aucune rébellion ne peut l'emporter sans une aide étrangère ou sans la défection des forces de l'ordre. En outre, l'un des points faibles de cette méthode est qu'elle oppose à la puissance diffuse, ramifiée, de long terme, du groupe dominant, des actions ponctuelles, événementielles. Une autre difficulté vient de ce que le groupe dominant détient l'essentiel des moyens de contrôle de la société, au plan médiatique, économique et financier et que l'opposition a nécessairement du mal à soulever des mouvements de masse dans la durée.

- *L'infiltration.*

Il s'agit d'introduire de façon plus ou moins masquée des ennemis du groupe dominant en son sein et d'y acquérir des rangs et

places, de l'influence. Cette méthode peut avoir une certaine efficacité, mais requiert une grande continuité d'action de la part d'une opposition unie et structurée et en même temps apte à l'action secrète. La structure en société secrète peut être adaptée, mais ce type de société a toutes les chances d'être elle-même infiltrée par la police. En France la révolution de 1789 offre un bon exemple d'infiltration réussie, opérée par la franc-maçonnerie.

- La conquête des postes de direction de l'appareil d'Etat

Si le groupe dominant a pour objet de contrôler l'Etat, l'appareil d'Etat est, en soi, la seule puissance capable de tenir tête ou d'essayer de tenir tête au groupe dominant. Il s'agit donc, pour l'opposition, de faire nommer ou élire des détenteurs du pouvoir institutionnels qui ensuite tiendront tête, avec l'appareil d'Etat, au groupe dominant. C'est le scénario du mâle dominant rebelle. Il peut se produire dans une monarchie absolue ou une dictature, soit par les hasards de la succession naturelle, soit parce qu'un des camps a manoeuvrer pour porter au pouvoir (sur le trône), un chef de cette nature. Il peut également se produire dans un régime représentatif et, à la faveur d'un évènement hors norme ou d'un exceptionnel dysfonctionnement du groupe dominant, celui-ci peut moins bien contrôler le mécanisme des investitures et laisser parvenir au pouvoir une personnalité qui lui est extérieure, voire hostile.

L'action intellectuelle, la conquête des esprits. C'est la voie, théorisée par Gramsci, qui a été empruntée par les hommes des « Lumières » au XVIII^{ème} siècle et par le marxisme au XX^{ème} siècle dans certains pays.

Nous avons déjà évoqué (chapitre 3) la légitimation, par certaines théories, du tyrannicide. Dans la mesure où le pouvoir est exercé par un groupe, le tyrannicide porterait sur ce groupe, mais, comme il n'y a pas de société sans groupe dominant, l'éventuelle éviction d'un groupe dominant, d'ailleurs assez rare; ne peut se faire que par son remplacement par un autre. On citera l'exemple de la révolution française de 1789, massacrant les "aristocrates", exemple

suivi ensuite fidèlement par les révolutions communistes massacre des koulaks, en Russie dans les années trente, massacre de Katyn, visant les officiers, c'est-à-dire, dans le contexte social de l'époque, les hommes jeunes et sains des classes supérieures, en Pologne en 1940, massacres des membres des classes instruites et urbaines organisés au Cambodge par les Khmers rouges, etc.).

10.3.2 / 3.1.3 Les conditions requises

Les opposants doivent avoir

- la connaissance de l'adversaire et un réseau efficace pour diffuser cette connaissance,

- une organisation

- un programme.

- L'information.

C'est la raison pour laquelle l'un des objectifs fondamentaux du groupe dominant est de s'assurer la mainmise sur les moyens d'information. Mais cette mainmise ne peut jamais être totale et elle l'est encore moins depuis le début des années 2000, du fait de l'Internet. Celui-ci, ainsi que les médias plus classiques, dans des mesures variables selon les pays, permettent aux dissidents de diffuser de l'information et des analyses non-conformistes, car la première condition de toute action est l'information et la seconde l'accès aux masses.

— L'organisation

Dans un régime représentatif pluraliste, elle pourra prendre la forme d'un parti politique ou d'une association, mais aussi d'un mouvement plus large, mobilisant des secteurs de la société qui n'ont pas l'habitude de telles mobilisations et qui seuls peuvent donner au phénomène le caractère de lame de fond dont on peut attendre une véritable réorientation de la politique suivie ; dans un régime autoritaire, il s'agira plutôt d'un groupement informel ou d'une « coterie », mais un tel groupement est plus adapté pour renverser les détenteurs apparents du pouvoir que le groupe dominant.

— Le programme n'appelle pas de développements particuliers, si ce n'est pour souligner la difficulté, pour une organisation qui se propose un but aussi ambitieux que d'infléchir la politique du groupe dominant, de conserver un programme suffisamment cohérent tout en évitant les fractionnements de cette organisation. En effet, la tournure d'esprit qui donne à des individus la volonté de s'écarter du modèle dominant comporte une certaine dose d'intransigeance et de passion, qui est ensuite de nature à les rendre peu aptes aux compromis dans la vie interne du mouvement et c'est la raison pour laquelle de tels mouvements sont souvent la proie du fractionnisme et des purges internes.

10.3.2 / 3.1.2 La voie individuelle.

La seconde forme d'action est celle dans laquelle les citoyens renoncent à changer le gouvernement et essaient des solutions individuelles, comme l'émigration, qui, lorsqu'elle a un mobile socio-politique revient à « voter avec ses pieds », mais ce n'est souvent que pour retrouver le même schéma dans un autre pays, ou des solutions limitées à de petits groupes. Relèvent de cette catégorie les nombreuses expériences d'utopie réalisée, conduites en Amérique du XVII^{ème} au XIX^{ème} siècle, celle des colons du Mayflower ou des Quakers, celle des Saint-simoniens, ou encore les expériences de retour à la terre de communautés « hippies » dans les années 1970.

* *

*

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS P. 3

Ière partie : L'ETAT, SES MISSIONS ET SES MODES D'ACTION

QUESTION N° 1 : LE NIVEAU

PERTINENT DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL P. 8

1.1. Le modèle étatique et sa diffusion

1.1.1 Le modèle étatique

1.1.1 / 1 Les composantes de l'Etat

1.1.1 / 1.1 Un territoire et un peuple

1.1.1 / 1.2 Un certain degré d'élaboration ou de complexité de l'organisation sociale

1.1.1 / 1.3 Des attributs

Les limitations de la souveraineté

1.1.2 La diffusion planétaire du modèle

1.2 La puissance et l'identité

1.2.1 Le sous-modèle de l'Etat-nation et les autres. Peuple et nation

1.2.2 Etat et puissance

1.2.3 Etat et identité nationale

1.2.4 La dialectique de l'identité et de la puissance

1.2.4 / 1 La course à la dimension

1.2.4 / 2 La préférence pour l'identité

1.2.4 / 3 Le problème des sous-groupes nationaux.

1.2.4 / 3.1 Typologie sommaire

1.2.4 / 3.2 Les relations entre les sous-groupes nationaux et les autorités centrales

1.2.4 / 3.2.1 Les perspectives du sous-groupe

1.2.4 / 3.2.2 Les formes de conflit et l'attitude de l'Etat central

1.3 Le modèle étatique face à la sa supranationalité à la mondialisation

1.3.1 L'apparition des organisations internationales

1.3.2 Le phénomène de mondialisation

1.3.2 Entre supranationalité et sous-groupes nationaux : les sous-groupes nationaux et le modèle dominant

QUESTION N° 2 –A QUOI SERT L'ETAT ?

LES MISSIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES P. 35

2.1 Les compétences régaliennes et les autres

2.1.1 Les matières régaliennes

2.1.2 Les matières non-régaliennes

2.1.2 / 1 Les thèses en présence

2.1.2 / 2 L'économie

2.1.2 / 2.1 Le rôle de l'Etat dans l'activité économique

2.1.2 / 2.2 Le développement durable et la question de la soutenabilité de la croissance

2.1.2 / 3 L'enseignement, la science, la recherche

2.1.2 / 4 L'action sociale

2.1.2 / 4.1 La "question sociale"

2.1.2 / 4.2 L'assistance

2.1.2 / 5 Les questions de société

2.2 La gestion des « politiques publiques »

2.2.1 Les principes de l'art de gouverner

2.2.2 Le processus de décision

2.2.2 / 1 La genèse d'une décision

2.2.2 / 2 La prise de la décision

2.2.2/ 2.1- Les conflits possibles entre les différentes sources de la décision.

2.2.2 / 2.2 Les différents modes de prise de décision

2.2.2 / 2.3 Le nombre des normes

2.2.2 / 3 L'application de la décision

2.2.2 / 4 La disparition de la norme et le recours des gouvernés contre les décisions publiques.

2.2.2 / 2 L'évaluation des politiques publiques

QUESTION N° 3 : PERSUADER ET CONTRAINDRE : L'ACTION DE L'ETAT A L'INTERIEUR P. 71

3.1 La contrainte.

3.1.1 Le privilège du préalable

3.1.2 Surveiller et punir**3.1.2 / 1 Surveiller.****3.1.2 / 2 Punir****3.1.2 / 2.1 La répression****3.1.2 / 2.1.1 Le maintien de l'ordre****3.1.2 / 2.1.2 La lutte contre la délinquance****3.1.2 / 2.1.3 La répression politique****3.1.2 / 2.2 La sanction****3.1.2 / 2.2.1 La justice criminelle****3.1.2 / 2.2.2 La question de la justice politique****3.1.2 / 2.2.3 Le système pénitentiaire****3.2 La persuasion****3.2.1 – Les formes de la persuasion****3.2.1 / 1 L'information et l'explication****3.2.1 / 2 La propagande****3.2.1 / 2.1 La symbolique du pouvoir.****3.2.1 / 2.2 La propagande non symbolique. L'image et le verbe****3.2.1 / 3 La désinformation****3.2.1 / 4 Les messages subliminaux****3.2.1 / 5 *Panem et circences*****3.2.1 / 6 L'incitation****3.3 Les services de l'Etat****3.3.1****3.3.2 Les services publics****3.3.3 L'Etat et ses agents****QUESTION N° 4 – PERSUADER ET CONTRAINDRE :
L'ACTION EXTERIEURE P. 98****4.1 Les acteurs en présence****4.1.1 Forts et faibles****4.1.2 Les facteurs d'inégalité de puissance****4.1.2 / 1 Le territoire****4.1.2 / 2 La population****4.1.2 / 3 La production économique****4.1.2 / 4 La puissance militaire****4.1.2 / 5 L'aptitude manœuvrière**

4.2 Les relations internationales vues par le fort

4.2.1 Les buts du fort.

4.2.1 / 1 Les buts économiques

4.2.1 / 2 Les buts non marchands

4.2.1 / 2.1 La sécurité pour ses ressortissants et protégés.

4.2.1 / 2.2 la propagation d'une religion, d'une idéologie ou d'une culture

4.2.2 Les moyens d'action du fort. La stratégie du fort au faible

4.2.2 / 1 Le choix des armes

4.2.2 / 2 Persuader

4.1.2 / 2.1 La propagande

4.1.2 / 2.1.1

4.1.2 / 2.1.2 La diplomatie d'influence

4.1.2 / 2.2 L'incitation

4.2.2 / 3 Contraindre

4.2.2 / 3.1 La contrainte en temps de paix : "Surveiller et punir"

4.2.2 / 3.1.1 Surveiller

4.2.2 / 3.1.2 Punir

4.2.2 / 3.2 La contrainte en temps de guerre

4.2.2 / 3.2.1 Les modalités des actions de guerre

4.2.2 / 3.2.2 Le choix du moment

4.2.2 / 3.2.3 Après la victoire, que faire du vaincu ?

4.3 Les relations internationales du point de vue du faible

4.3.1 - Faut-il se défendre ?

4.3.2. La stratégie du faible au fort

4.3.2 / 1 Les moyens d'action du faible

4.3.2 / 1.1 Cesser d'être faible

4.3.2 / 1.2 A défaut de pouvoir devenir fort : collaboration ou résistance

4.3.2 / 1.2.1 la collaboration.

4.3.2 / 1.2.2 La résistance

4.3.2 / 1.2.2 / 1 *Avant l'invasion*

4.3.2 / 1.2.2 / 2 *La résistance dans le pays envahi.*

4.4 Les limites des deux stratégies.

4.5 Le concert des nations, hier et aujourd'hui.

4.5.1 Les règles du jeu de la diplomatie. Le droit des gens.

4.5.2 L'organisation des relations internationales (Saint-Pierre)

IIème PARTIE : TROIS MISSIONS FONDAMENTALES ET LEURS PROBLEMATIQUES

QUESTION N° 5 : L'IDENTITÉ DU GROUPE ET SA PRÉSERVATION P. 138

5.1 Le consistance de l'identité du groupe

5.2 Les menaces pesant sur l'identité

5.2.1 Les atteintes à l'identité physique.

5.2.1 / 1 L'élimination physique

5.2.1 / 2 L'éviction.

5.2.1 / 3 Le métissage

5.2.1 / 4 Les différentes formes de dégradation

5.2.2 Les menaces sur l'identité culturelle - Mimétisme et particularisme

5.3 Les moyens de la préservation de l'identité collective

5.3.1 L'identité ethnique

5.3.1/ 1 Les mesures de préservation physique

5.3.1/ 2 Les mesures juridiques.

5.3.1/ 2.1 l'accès à la nationalité.

5.3.1 / 2.2 Autres mesures juridiques.

5. 3. 2 L'identité culturelle

5. 3. 2 / 1 La défensive.

5. 3. 2 / 1.1 L'Etat

5. 3. 2 / 2 L'offensive

5. 3. 2 / 2.1 A l'intérieur

5. 3. 2 / 2.2 A l'extérieur

5.4 Identité et indépendance

5.4.1. L'identité commune comme moteur de l'indépendance nationale et de l'expansion

5.4.2. L'identité nationale comme menace pour l'indépendance. Culture dominante et cultures dominées.

5.5 Identité, universalisme et mondialisation.

QUESTION N°6 - SECURITÉ ET LIBERTÉ : QUEL ÉQUILIBRE ? P. 165

6.1 L'attrait des peuples pour l'ordre ou pour la liberté individuelle varie dans le temps et dans l'espace.

6.2 L'ordre public et les libertés

6.2.1 L'ordre public

6.2.2 La liberté et les libertés.

6.2.3 La liberté individuelle garante de la sécurité : l'auto-défense

6.2.3 / 1 L'auto-défense individuelle. 6.2.3 / 2 L'auto-défense organisée :

6.2.4 L'ordre, protecteur de la liberté.

6.2.4 / 1 Le maintien de l'ordre et la sécurité publique

6.2.4 / 1.1 Le maintien de l'ordre

6.2.4 / 2 L'ordre public et la réglementation.

6.2.5 L'ordre, destructeur de la liberté

Le maintien de l'ordre et la sécurité publique

6.2.6 La recherche de l'équilibre.

6.2.6 / 1 Les protections d'ordre constitutionnel ou gouvernemental

6.2.6 / 2 Les moyens de protection infra-gouvernementaux

6.3 La sécurité nationale et les « libertés »

6.3.1 En temps de guerre.

6.3.1 / 1 Les restrictions à la liberté en temps de guerre.

6.3.1 / 2 Le degré d'acceptation, par les gouvernés, des restrictions à la liberté en temps de guerre.

6.3.2 En temps de paix.

6.3.2 / 1 Les restrictions à la liberté en temps de paix.

6.3.2 / 2 L'acceptation, par les gouvernés, des restrictions à la liberté en temps de paix.

6.3.3 Sécurité et indépendance nationale.

QUESTION N° 7 : INDÉPENDANCE, SOUVERAINETÉ ET ÉCONOMIE : COMMENT LES CONCILIER ? P. 192

7.1 – Les effets de la défense de l'indépendance sur le niveau de vie des populations.

7.1.1 La défense militaire.

7.1.1 / 1 Le poids des dépenses militaires.

7.1.1 / 2 En contrepartie, les dépenses militaires ont un effet d'entraînement de la machine

7.1.2. La défense économique.

7.1.2 / 1 La préférence donnée aux produits d'origine nationale

7.1.2 / 2 La protection du patrimoine énergétique et minier.

7.1.2 / 3 La recherche de l'indépendance par la protection des entreprises

7.1.2 / 4 La défense du niveau de vie contre l'immigration.

7.1.3 Le coût de la défense de l'identité

7.2 L'exercice de la souveraineté nationale en matière économique est-elle possible dans le monde contemporain ?

7.2.1 Les instruments de la souveraineté

7.2.1 / 1 Les politiques budgétaire et monétaire.

7.2.1 / 2 Le dirigisme économique

7.2.2 Les difficultés d'une politique de défense économique**7.2.2 / 1 Face à la mondialisation**

7.2.2 / 1.1 La défense des entreprises nationales.

7.2.2 / 1.2 La pertinence des frontières.

7.2.2 / 1.3 La possibilité d'une réglementation nationale.

7.2.2 / 1.4 La possibilité de barrières douanières.

7.2.2 / 2 Face aux contraintes budgétaires des Etats

7.2.2 / 3 Face aux "marchés » et à l'idéologie du modèle dominant

7.2.2 / 3 Face à l'état d'esprit des gouvernés : "Pourvu qu'elle soit douce".

7.2.3. Vers le dépérissement de l'Etat ?

***IIIème PARTIE : LES RELATIONS ENTRE
GOUVERNANTS ET GOUVERNÉS***

QUESTION N° 8 : LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ

P. 226

8.1. La légitimité du régime

- 8.1.1 Les sources chamaniques et divines.
- 8.1.2 Le vote.
- 8.1.3 La tradition
- 8.1.4 Force et efficacité.
- 8.2 La légitimité du titulaire du pouvoir.
- 8.2.1 L'hérédité
- 8.2.2 L'Histoire, la coutume
- 8.2.3 L'élection
- 8.2.4 La sagesse, l'expertise et l'indépendance.
- 8.2.4 / 1 La sagesse : de l'assemblée des anciens aux conseils consultatifs
- 8.2.4 / 2 L'expertise
- 8.2.4 / 3 L'indépendance : les autorités administratives indépendantes
- 8.2.4 / 4 Une forme synthèse : le juge.
- 8.2.4 / 5 L'homme neuf, extérieur au "système".
- 8.2.5 La légitimité surnaturelle.
- 8.3 La légitimité de l'action gouvernementale.
- 8.3.1 La légitimité exogène
- 8.3.1 / 1 la loi divine.
- 8.3.1 / 2 la loi naturelle et la morale
- 8.3.1 / 2.1 L'inspiration morale dans la loi.
- 8.3.1 / 2.2 L'action politique et la morale
- 8.3.1 / 3 La coutume.
- 8.3.1 / 4 La votation
- 8.3.1 / 5 Le droit.
- 8.3.1 / 6 L'idéologie, au sens de doctrine politique et socio-économique.
- 8.3.2 La légitimité endogène : l'intérêt général (ou le bien commun).
- 8.4 La légitimité à l'épreuve des faits
- 8.4.1 Les mutations et les remises en cause de la légitimité des régimes et des détenteurs du pouvoir.
- 8.4.2 Les conflits de légitimité dans l'action gouvernementale
- 8.4.2 / 1 L'opposition entre légitimités endogène et exogène.
- 8.4.2 / 1.1 Religion et intérêt national

8.4.2 / 1.2 Morale commune et intérêt général.

8.4.2 / 1.3 Idéologie et intérêt national

8.4.2 / 1.4 Votation et intérêt général

8.4.2 / 2 Le conflit entre deux légitimités exogènes

8.4.2 / 3 Le conflit entre deux légitimités endogènes

8.4.2/ 4 les formes du conflit

QUESTION N° 9 : L'ORGANISATION POLITIQUE P. 253

9.1 L'organisation centrale

9.1.1 Les trois acteurs du jeu politique

9.1.1 / 1 Les gouvernés

9.1.1 / 1.1 Les aspirations des gouvernés

9.1.1 / 1.1.1 Caractéristiques

9.1.1 / 1.1.2 Les modes d'expression des aspirations du peuple et de résolution des antagonismes.

9.1.1 / 2 Le groupe dominant

9.1.1 / 3 Le chef

9.1.2 Les trois fonctions politiques

9.1.2 / 1 La fonction exécutive

9.1.2 / 2 La fonction législative

9.1.2 / 3 La fonction juridictionnelle

9.1.3 Les quatre niveaux institutionnels et la répartition des fonctions entre eux.

9.1.3 / 1 Les quatre niveaux institutionnels

9.1.3 / 1.1 Un chef.

9.1.3 / 1.2 Un conseil.

9.1.3 / 1.3 Une ou plusieurs assemblées délibératives

9.1.3 / 1.4 Les tribunaux

9.1.3 / 2 La répartition des fonctions entre les institutions.

9.1.3 / 3 La forme de la constitution.

9.1.4 Les trois régimes politiques

9.1.4 / 1 Le "gouvernement d'un seul"

9.1.4 / 1.1 La monarchie

9.1.4 / 1.2 La dictature

9.1.4 / 2 L'aristocratie ou oligarchie.

9.1.4 / 3 La démocratie

Les limites du système représentatif.

9.1.4 / 4 L'anarchie.**9.1.4 / 5 Les deux styles de pouvoir****9.2 L'organisation dérivée.****9.2.1 La taille des entités et le nombre des niveaux****9.2.2 Les attributions confiées aux subdivisions****9.2.3 Le fondement juridique des pouvoirs des subdivisions****9.2.4 Le mode d'organisation interne des subdivisions.****9.2.5 Leur type de relations avec le pouvoir central**

Le mode de contrôle sur les organisations dérivées.

QUESTION N° 10 : LE GROUPE OLIGARCHIQUE : LES VRAIS DÉTENTEURS DU POUVOIR P. 305**10.1. Le pouvoir est, par construction, oligarchique.****10.2 Le groupe dominant ou classe oligarchique****10.2.1 La composition du groupe dominant.****10.2.2 Le fonctionnement de l'oligarchie.****10.2.3 Les facteurs déterminant la composition et le fonctionnement de l'oligarchie.****10.2.4 Les objectifs poursuivis par le groupe dominant****10.2.5 Les moyens mis en œuvre par le groupe dominant pour maintenir sa domination****10.2.5 / 1 L'autocontrôle**

10.2.5 / 1.1 Les sociétés secrètes

10.2.5 / 1.2 Sociétés de pensée, laboratoires d'idées, clubs et réseaux.

10.2.5 / 2 Le contrôle des détenteurs apparents du pouvoir

10.2.5 / 2.1 Le contrôle de l'accès au pouvoir

10.2.5 / 2.2 Le règlement des divergences entre le chef et le groupe dominant

10.2.5 / 3 Le contrôle des gouvernés

10.2.5 / 3.1 Persuader

10.2.6 Les tentatives d'influence ou de contrôle sur le groupe dominant**10.2.6 / 1 Les groupes de pressions**

10.2.6 / 1.1 Les groupes de pression institutionnalisés

10.2.6 / 1.2 Les groupes de pression non institutionnalisés

10.2.6 / 2 Les puissances économiques et financières

10.2.6 / 2.1 Les banques et fonds d'investissement

10.2.6 / 2.2 Les entreprises de biens et de services

10.3 Le groupe dominant et l'intérêt national

10.3.1 L'absence de mécanisme garantissant la coïncidence entre les buts du groupe dominant et l'intérêt national

10.3.2 Les facteurs d'évolution politique

10.3.2 / 1 En premier lieu, le groupe dominant évolue avec les structures politiques,

10.3.2 / 2 Les possibilités de divergences au sein du groupe dominant

10.3.2 / 3 Les possibilités de réorientations du groupe dominant par le peuple.

Table des matières P. 335