

CPGE – université – concours

GRANDES QUESTIONS DE CULTURE GÉNÉRALE

23 REPÈRES

POUR PENSER
LES ENJEUX
CONTEMPORAINS

Florian Paret
Vincent Perrot



L'État est-il nécessaire ?

“ Si l'État est fort, il nous écrase.
S'il est faible nous périssons. ”

Avec cet aphorisme, **Paul Valéry** résume toute l'ambivalence de l'État comme forme d'organisation politique moderne : indispensable pour assurer la sécurité et l'épanouissement d'individus sortis de l'état de nature et rassemblés pour unir leurs forces – comme l'illustre à merveille la couverture originale du *Leviathan* de **Hobbes** (1651), le personnage central étant composé d'une multitude d'autres hommes –, il peut également se transformer en monstre menaçant si toute latitude lui est laissée.

Étymologiquement, l'État vient du latin *stare*, qui signifie se tenir debout et induit une notion de permanence des structures qui tiennent la société ensemble. Sur le plan juridique, l'État est traditionnellement défini au travers de ses trois attributs, à savoir un territoire, une population et l'exercice d'une souveraineté à l'intérieur de ses frontières ainsi qu'une reconnaissance par la communauté internationale. Pour le juriste **Carré de Malberg**, il est ainsi une « communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition » (*Contributions à la théorie générale de l'État*, 1921). Enfin, d'un point de vue sociologique, selon la définition célèbre de **Max Weber**, « L'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé [...] revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime » (*Le Savant et le politique*, 1919). Du latin *krisis*, lui-même dérivé du grec *krinein*, qui veut dire « discerner », le mot crise vient quant à lui du champ lexical médical et fait référence à la phase critique où une maladie se dévoile. Cette manifestation impose une réaction, une lecture pertinente afin de faire refluer le mal.

Quelle que soit sa forme – on distingue ainsi les États unitaires, comme la France, les États régionaux, comme l'Italie ou l'Espagne, et les États fédéraux, comme l'Allemagne ou les États-Unis –, l'État s'est, à partir du ^{xvi}e siècle, progressivement imposé dans le monde entier. Classiquement, les pouvoirs régaliens désignent ainsi le droit de faire la loi, de conclure la paix ou de déclarer la guerre, de battre monnaie, d'accorder des grâces ou encore de fixer le montant des droits de douane.

Toutefois, l'État est aujourd'hui indéniablement remis en question ces dernières décennies. À la faveur de la fin de la guerre froide et de l'avènement d'un monde multipolaire, de la mondialisation et de l'accélération de nos sociétés, cette forme politique d'organisation de nos sociétés peut désormais apparaître obsolète.

Consacré comme modèle depuis les temps modernes, l'État est-il toujours l'horizon indépassable de l'organisation politique d'une société ou a-t-il aujourd'hui définitivement démontré ses limites ?

Si l'État peut apparaître aujourd'hui comme l'horizon indépassable de la forme d'organisation politique moderne, il n'en a pas toujours été ainsi et son existence même est remise en cause à intervalles réguliers (I).

De nombreuses autres formes d'organisation politique ont longtemps préexisté à la formation de l'État (IA).

- **À Athènes, le modèle de la cité a longtemps été perçu comme l'archétype de l'organisation politique (IA1).**

Les sociétés antiques nous offrent ainsi un premier modèle d'organisation politique au travers de la *polis*, la cité qui marquait la spécificité du monde grec par rapport aux autres civilisations : le Grec est ainsi différent du *barbaros*, non en raison d'une supériorité culturelle mais en raison de son appartenance à la cité. Celle-ci est marquée par une composante matérielle – un territoire, une population et une organisation politique – et intellectuelle : unité de la vie sociale, elle dispose de l'*autarkeia*, à savoir une indépendance juridique vis-à-vis de l'extérieur et des mœurs propres. Athènes bien sûr, mais aussi Sparte ou Massalia en sont autant d'exemples.

- **L'Empire romain propose un autre modèle d'organisation (IA2).**

Si Rome est initialement l'archétype de la ville – dans le mythe de la fondation, Romulus creuse ainsi le *pomoerium*, sillon fondateur de la ville, et y interdit le port des armes – c'est bien le modèle de l'empire qu'elle incarnera bien après sa fondation. La construction du *limes* est bien là pour agir comme une limite de l'empire, marquant tant la frontière extérieure qu'une protection contre les menaces extérieures.

- **Au Moyen Âge, les cités médiévales s'imposent également comme incontournables (IA3).**

Dans sa thèse *Les structures du latium médiéval*, publiée en 1973, l'historien français **Pierre Toubert** décrit ainsi le mouvement de *l'incastellamento*, mouvement de restructuration des villes et du peuplement du *latium* autour de sites perchés fortifiés permettant de bénéficier de la protection d'un seigneur, la structuration de l'espace social ayant été par la suite décrite comme organisée autour de l'église et des cimetières locaux (**Michel Lauwer** parle en 2005 de *l'inecclesiamiento*).

Avec l'entrée des sociétés dans la modernité, l'État devient la forme d'organisation politique la plus répandue (IB).

- **L'État s'est affirmé avec la modernité comme la forme d'organisation politique par excellence (IB1).**

Si, en France, le règne de **Philippe-Auguste** (1180-1223) permet d'établir les fondements administratifs de l'État français, l'essor de l'État comme forme d'organisation débute à la fin du Moyen Âge et naît dans une volonté d'unification des peuples. Ainsi, l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 unifie l'État en France en faisant du Français la langue du royaume. Le 24 octobre 1648, les traités de Westphalie consacrent l'État souverain comme unité de base des relations internationales.

Pour **Max Weber**, les éléments indispensables à la modernité sont le développement technique (élément scientifique), le développement du capitalisme (élément économique), la construction de l'État (élément politique) et le développement de la bureaucratie (élément administratif). Ces éléments s'accompagnent du culte de la raison (c'est le désenchantement du monde weberien), avec une forte croyance dans les vertus de la science. La modernité est ainsi marquée, selon Weber, par le passage d'une forme de domination traditionnelle – le pharaon dans l'Égypte antique, le chaman dans les tribus d'Amazonie, les rois thaumaturges des temps médiévaux – à une forme de domination charismatique – **Attila** chef des Huns, **Périclès** – puis à une forme de domination rationnelle-légale. Pour **Norbert Elias** (*Sur le processus de civilisation : recherches sociogénétique et psychogénétique*, 1939), l'apparition de l'État est ainsi l'élément pacificateur des relations interpersonnelles au sein des territoires où son autorité s'exerce, notamment car il favorise l'accroissement des interdépendances, *via* la division du travail, le développement des villes et l'essor du commerce. Au total, l'État est donc la condition de la « civilisation des mœurs ».

- **Le dévoiement de la forme étatique n'a pas dévalorisé l'État comme forme d'organisation politique (IB2).**

Au xx^e siècle, les appareils d'État ont été dévoyés, non plus pour satisfaire le bien commun des sociétés mais pour servir des objectifs totalitaires et des idéologies (communisme, nazisme, fascisme). Ces mouvements n'ont toutefois pas conduit à un dépérissement de l'État. La fin des empires austro-hongrois et ottoman avait déjà été un élément déclencheur de la généralisation du modèle de l'État comme forme d'organisation politique. La chute de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) le 31 décembre 1991 a également conduit à une multiplication des États dans l'est de l'Europe. Après la Seconde Guerre mondiale, le mouvement de décolonisation a également accéléré le processus : alors que les Nations unies ne comptaient que 51 États à leur création, 193 États en font aujourd'hui officiellement partie, nombre d'entre eux étant issus de l'éclatement des empires coloniaux français, belge ou britannique, notamment sur le continent africain.

- **Cependant, l'État a, à partir des années 1980, été remis en cause à la faveur de l'éclosion des doutes sur sa capacité à répondre aux aspirations des sociétés dont il a la charge (IB3).**

Un mouvement global de remise en cause de la place de l'État a vu le jour à partir des années 1980. Les élections le 4 mai 1989 de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et en octobre 1980 du républicain Ronald Reagan donnent le ton d'un mouvement général de réévaluation de la place de l'État, notamment de l'État providence. En France, l'élection du président François Mitterrand en mai 1981 n'infléchit pas cette tendance générale, voire l'amplifie avec le tournant de la rigueur initié en mars 1983, après l'échec d'une politique de relance keynésienne. À partir de 1989, le consensus de Washington consacre un ensemble de mesures d'inspiration libérales et fondées sur l'encouragement de la discipline fiscale, les privatisations ou la libéralisation du commerce, qui amplifie ce mouvement de repli des États. L'idée d'une révision de la place et du poids de l'État a ainsi guidé jusqu'à aujourd'hui les mouvements de réduction des effectifs de l'État et de réorganisation de ses services autour de missions essentielles, que l'on pense à la révision générale des politiques publiques (RGPP, débutée en 2007), poursuivie par la modernisation de l'action publique (MAP, 2014) et en dernier lieu le programme Action publique 2022.

De nombreux auteurs postulent ainsi depuis cette période l'idée d'un dépérissement progressif des fonctions classiques de l'État. En 1997, la journaliste et économiste anglaise Susan Strange expliquait que les acteurs transnationaux privés concurrencent les États au cœur même de la gouvernance mondiale (*Le Retrait de l'État*, 1997). Dans son ouvrage *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité* (1999), le politiste français Bertrand Badie dépeint la disparition de l'autorité et de la souveraineté des États, sacrifiés sur l'autel

de la globalisation de l'économie et de l'émergence de valeurs communes à l'ensemble de l'humanité et plaide pour une défense de l'autonomie et de l'interdépendance des États.

L'absence totale d'État a des conséquences dramatiques et les menaces qui pèsent sur l'État ne doivent pas obérer sa capacité à s'affirmer (II).

L'État comme architecture fondamentale de l'organisation politique peut aujourd'hui apparaître comme affaibli, voire en voie de disparition, ce qui est porteur de risques (IIA).

- **Un double mouvement de dilution de l'État dans la mondialisation et de fragmentation par le bas est en cours (IIA1).**

Le phénomène de mondialisation a profondément refaçonné la place de l'État. Il n'est pas nouveau : avec son concept d'économie-monde, Fernand Braudel en théorisait déjà l'émergence depuis des temps immémoriaux, plusieurs économies-monde s'étant succédé depuis l'aube de l'humanité, depuis les cités phéniciennes du VIII^e siècle avant J.-C. à la Renaissance (monde méditerranéen et monde hispanique), puis les économies-monde britanniques et enfin les États-Unis au XX^e siècle (voir le tome III de l'ouvrage *Le Temps du monde, Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle*, 1979), vécu comme « un emboîtement, une juxtaposition de zones liées ensemble ». Toutefois, à la faveur du développement technique, l'interpénétration des économies a favorisé l'apparition d'un mouvement d'universalisation ou de cosmopolitisation des risques (voir sur ce point les analyses de Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, 2003) : qu'ils soient sanitaires (peste arrivée par les ports à Marseille en 1347, grippe espagnole, SRAS, H1N1, Covid-19), ou économiques (avec les crises de 1929 ou de 2008).

La fragmentation de l'État intervient aussi « par le bas ». La localisation du pouvoir politique, si elle répond à un impératif d'efficacité et de proximité, est également un symptôme de la concurrence nouvelle que subit l'État de la part des territoires : elle prend la forme, en France, de la décentralisation mais peut également être la conséquence de la régionalisation (Espagne, Italie). En outre, une nouvelle remise en cause de l'État intervient, cette fois de la part de mouvements citoyens structurés qui remettent en cause son autorité : le mouvement des bonnets rouges apparu en Bretagne en octobre 2013 contre la politique fiscale du gouvernement, s'il fait écho à la révolte du même nom contre la politique de Louis XIV (1675) et rappelle d'autres révoltes fiscales, comme celle des « croquants » en 1636-1637 et celle des « nu-pieds » de Normandie, en 1639, est surtout le signe d'une contestation profonde et revivifiée dans les années 2010 contre l'action de l'État. Les mouvements du *Tea Party*, *Occupy*

Wall Street (apparu en 2011), ou encore celui des Gilets Jaunes (2018) comme les mouvements zadistes (Notre-Dame-des-Landes, Sivens, Sainte-Soline) sont autant de formes de remises en cause du rôle, de l'autorité et de l'action de l'État.

Le phénomène de l'agencification témoigne également de cet affaiblissement des fonctions essentielles de l'État. L'agencification est l'héritière de la mise en place des administrations de mission au tournant des années 1960, lesquelles désignaient alors des administrations légères avec un objectif précis et une action limitée dans le temps. Selon la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, près de 1 200 agences et opérateurs sont placés sous la tutelle des ministères, sous des formes juridiques diverses, nuisant à la lisibilité et la cohérence des missions des administrations centrales.

- **L'État, pour déployer son action, doit ainsi composer avec une variété d'acteurs non étatiques toujours plus grande qui contestent fortement ses compétences (IIA2).**

En premier lieu, les organisations internationales ont progressivement encadré l'action de l'État. Celles-ci peuvent être de dimension mondiale (comme l'Organisation des Nations unies, créée par la charte de San Francisco signée le 26 juin 1945) ou régionales (c'est le cas bien entendu de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la Ligue arabe ou de l'Organisation des États américains). Ces organisations internationales déploient leur action dans de nombreux domaines, que l'on pense à l'économie (Organisation mondiale du Commerce, Fonds monétaire international, Banque mondiale, Association des nations d'Asie du Sud-Est), au droit (Cour pénale internationale, Cour internationale de justice, Convention européenne des droits de l'homme).

Les organisations non gouvernementales jouent également un rôle majeur dans la conduite des relations internationales. On pensera ici inévitablement au « devoir d'ingérence », concept imaginé par le philosophe Jean-François Revel en 1979 et repris par Bernard Kouchner, fondateur de Médecins sans frontières. Aujourd'hui, leur action est indispensable et complémentaire à celle des États dans de nombreuses régions du monde et des domaines variés, que l'on pense à *Human Rights Watch*, *Greenpeace* ou encore *Transparency International*. Ces outils peuvent d'ailleurs se révéler d'une telle agilité que certains gouvernements créent leurs propres ONG, appelées GONGO (pour former le paradoxal *Government organized non-governmental organizations*) et en font des relais d'influence internationale.

Les acteurs privés ne sont pas en reste et encadrent également l'action de l'État. Ainsi en matière de sécurité le monopole étatique est-il concurrencé, en interne, par l'essor de la sécurité privée. En 2019, en France, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le secteur

réalisait 7 milliards d'euros de chiffre d'affaires et employait 134 000 salariés en équivalent temps plein (à titre de comparaison, on compte 150 605 agents de la police nationale, Programme n° 176 « Police nationale » au projet de loi de finances pour 2022). En France, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés limite et encadre le recours à ces acteurs privés, largement utilisés pour de grands événements ponctuels (Coupe du monde rugby 2023, Jeux olympiques de 2024). Sur le plan international, les États sont également concurrencés par les sociétés privées, que l'on pense à la société militaire privée Academi, anciennement *Blackwater Worldwide*, ou encore le *Groupe Wagner*, coupables d'exactions sur différents champs d'opération dans le monde entier (Irak, Afghanistan, Syrie, Ukraine plus récemment). Le secteur de la justice n'est pas en reste, comme le montre l'essor très important des modes alternatifs de règlement des litiges comme l'arbitrage ou la médiation, réputés plus discrets et rapides qu'un passage devant le juge. En matière économique, l'influence des acteurs privés sur l'action des États est également importante. L'exemple le plus évident est celui des agences de notation financière, qui apprécient le risque de solvabilité financière d'entités variées (entreprises, collectivités territoriales mais aussi États) et peuvent, en cas d'évaluation négative, obérer la possibilité pour un État de souscrire une dette sur les marchés financiers dans des conditions optimales. À titre plus accessoire, on peut également souligner le rôle croissant des sociétés de conseil, comme l'a rappelé ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire *McKinsey* au début de l'année 2022 (le livre *Les Infiltrés*, de **Matthieu Aron et Caroline Michel-Aguirre**, venant rappeler le rôle toujours plus important des consultants dans des domaines traditionnellement pensés par l'État et ses fonctionnaires comme la santé publique ou la stratégie militaire et pour un coût important pour les finances publiques).

Les réseaux transnationaux peuvent également poser des défis nouveaux aux États, comme le montre le poids des diasporas (avec parfois des enjeux de sécurité, à l'image des difficultés posées ponctuellement par le mouvement ultranationaliste turc des Loups Gris en France), des réseaux d'experts et des cercles de réflexion (comme le Forum économique mondial, dit Forum de Davos, créé en 1971 par **Klaus Schwab**, la société du Mont Pellerin créée en 1947 par l'économiste **Friedrich Hayek**, ou encore le Groupe Bilderberg, créé en 1954), ou encore des réseaux mafieux et terroristes. Enfin, en matière de fiscalité, les États ont évidemment maille à partir avec les réseaux financiers internationaux et les paradis fiscaux, qui offrent des taxations faibles voire nulles pour les non-résidents, un secret bancaire renforcé et des procédures d'enregistrement souples, venant saper l'un des pouvoirs essentiels de l'État : la levée de l'impôt.

La crise de l'État, qui doit être relativisée dès lors que cette forme d'organisation politique demeure un horizon pour de nombreuses sociétés, implique de repenser les modes de son action (IIB).

- **La forme étatique demeure un horizon pour de nombreux peuples (IIB1).**

C'est le cas en Europe, bien sûr, comme le laissent entrevoir les velléités d'indépendance récurrentes de certaines régions comme la Catalogne, l'Écosse ou, plus récemment, les volontés autonomistes de la Corse. Plus globalement, de nombreuses sociétés, dans le monde, aspirent à la construction d'un État indépendant, que l'on pense aux peuples palestinien, kurde, voire tibétain – dont le gouvernement en exil a été proclamé en 1959.

- **L'État demeure un acteur incontournable dans la gestion des crises, de quelque nature qu'elles soient (IIB2).**

La crise économique de la fin des années 2000 a rappelé l'importance du rôle de stabilisateur de l'État en économie. On rappellera ici utilement le plan de relance économique signé le 18 février 2009 par le président américain Barack Obama, d'un montant total de 787 milliards d'euros.

Plus récemment, c'est bien sûr la crise sanitaire qui a suivi l'expansion de la Covid-19 qui a remis le rôle de l'État au premier plan : confinements successifs en Europe à partir de mars 2020 en Europe et même avant en Chine (voir le récit de ces confinements drastiques avec l'édifiant *Wuhan, ville close*, de l'écrivaine chinoise Fang Fang, 2020), qui a par la suite et jusqu'à la fin de l'année 2022 mis en place une stratégie dite « zéro Covid » extrêmement contraignante.

Enfin, les menaces d'ordre sécuritaire rappellent également le rôle primordial de l'État : si l'on peut bien sûr penser au *Patriot Act* américain de 2001, à la suite des attentats du *World Trade Center*, en France, la loi du 20 novembre 2015 relative à l'état d'urgence, puis la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ont renforcé l'arsenal juridique à la disposition de l'État en matière de sécurité, en intégrant au droit commun des mesures jusqu'alors réservées à l'état d'urgence, en permettant par exemple la fermeture administrative de lieux de culte ou encore en élargissant les possibilités de contrôle dans les zones frontalières.

- **Aujourd'hui, l'État conserve toute sa pertinence, à condition de repenser son action autour de ses fonctions essentielles, qu'il doit assumer pleinement (IIB3).**

Les États demeurent en 2022 des sujets incontournables du droit international et de la construction politique des sociétés. Pour Saskia Sassen (*Critique de l'État*, 2009), les États nationaux demeurent la base de la construction de la