



# Pouvoir politique vs puissance des marchés : deux mondes parallèles ?

Jérôme Sgard

## ► To cite this version:

Jérôme Sgard. Pouvoir politique vs puissance des marchés : deux mondes parallèles ?. Durand Marie-Françoise, Lequesne Christian. Ceriscope Puissance, Sciences Po - CERI, pp.1-9, 2013. hal-01044706

**HAL Id: hal-01044706**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01044706>**

Submitted on 24 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Pouvoir politique versus puissance des marchés : deux mondes parallèles ?

Par Jérôme Sgard

- [Crise économique et financière](#)
- [Gouvernance globale](#)
- [Hégémonie](#)
- [Multilatéralisme](#)
- [Normes](#)
- [Ordre international](#)
- [Puissance](#)
- [Société civile globale](#)
- [Soft power](#)
- [Stratégie](#)
- [Commerce international](#)
- [Multinationales / entreprises](#)
- [Régulation](#)

Comment citer cet article

Jérôme Sgard, "Pouvoir politique versus puissance des marchés : deux mondes parallèles ?", *CERISCOPE Puissance*, 2013, [en ligne], consulté le 24/07/2014, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part1/pouvoir-politique-vs-puissance-des-marches>

Si la relation entre le politique et l'économique est l'une des questions les plus difficiles qui soit, une fois portée dans le champ international, elle se présente souvent dans des termes simplifiés, voire simplificateurs. Plus encore qu'au plan national ou interne, les thèses proposées sont très catégoriques : soit l'intérêt des Etats souverains domine quoi qu'il en soit, soit il est dissous chimiquement dans l'alcool pur des marchés, à moins encore que l'on applique dans le champ économique le langage de la géopolitique à l'ancienne, calée sur les références aux territoires, à la domination et à une logique de mobilisation. Nous pourrions multiplier les exemples et les variantes, la plupart tournant d'une manière ou d'une autre autour des questions de la souveraineté et de la performance économique. L'une est-elle l'instrument de l'autre ? Appartiennent-elles finalement à des mondes étanches ? Et quelles relations entretiennent-elles avec les institutions et la politique internes, ou locales ? Sans espérer trouver une solution à ces dilemmes, tentons ici d'organiser la discussion, de sérier les paradigmes ou les clés de lecture possibles.

## L'économie et la géopolitique réaliste

Le paradigme ancien nous est légué du XIX<sup>e</sup> siècle européen et de la Première Guerre mondiale, période à la fois libérale, nationaliste et impérialiste. Les principes de nationalité et de souveraineté s'expriment dans la construction d'un ordre politique compact et territorial : le droit, la monnaie et l'impôt structurent l'espace national dans lequel les citoyens et les marchands agissent, entreprennent, spéculent, se concurrencent, s'enrichissent, s'organisent.

L'enjeu central, à caractère constitutionnel, est ici la transaction entre ces marchands et citoyens et leurs gouvernants – l'Etat. Les premiers s'engagent à respecter l'autorité et consentent à l'impôt ; ils reçoivent en échange un certain nombre de droits, ainsi que l'accès à des biens publics dont la liste va s'accroître régulièrement dans les pays où ce pacte fonctionne bien : dans ce cas, on observera à la fois un *enfranchisement* croissant à la base (plus de droits civiques et sociaux, et plus d'écoles) et un renforcement des ressources et de la légitimité de l'Etat. Le tout, pour résumer, conduit à une identification mutuelle dans l'idée de la nation, de sa richesse et de sa puissance. Une variante ultérieure de ce modèle émergera dans les décennies d'après guerre mondiale, avec le développement de l'Etat-providence et de régimes économiques fordistes : des pactes politiques étendus structurent l'ordre social, encadrent la modernisation économique, assurent le partage des fruits de la croissance et fondent ainsi la légitimité des Etats.

Au-delà de ces dynamiques locales et territoriales, le XIX<sup>e</sup> siècle voit le renforcement constant d'un régime international entièrement organisé par les Etats et par le principe de reconnaissance mutuelle des pactes nationaux. Jamais sans doute le principe de souveraineté n'aura organisé aussi fortement les relations transfrontalières que dans les années 1870-1914. D'un côté, le réalisme des relations entre souverains implique qu'ils ne considèrent aucunement les institutions et les pratiques politiques domestiques des uns et des autres – monarchie parlementaire britannique, républicanisme français, despotisme russe, etc. En revanche, ils reconnaissent entre eux les droits sur lesquels chacun s'est accordé avec ses propres citoyens : la reconnaissance des souverainetés se prolonge dans celle des citoyens, ce qu'attestent dans les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle la généralisation des passeports, mais aussi la libre circulation des capitaux. Ainsi, on circule et on échange *grâce* aux droits qui définissent la citoyenneté italienne, belge ou russe. Mais ces droits restent dans la main des Etats et découlent de leurs formes diverses de constitutionnalisation. Parce que les souverainetés se reconnaissent mutuellement, les droits des citoyens, bien que différents entre eux, sont eux aussi sur le même pied. C'est pourquoi on voyait là la promesse éminemment progressiste d'une émancipation politique au plan interne couplée à une pacification, ou à une nouvelle civilité, au plan international.

Cet ordre souverainiste marquait en fait une rupture forte avec l'Europe d'Ancien Régime, dans laquelle il était admis que les sujets des royaumes bénéficiaient de droits naturels, distincts de la loi civile, à la fois locale et particulière, que chaque souverain accordait à son peuple ou qu'il négociait avec lui. Or ces droits naturels – ou ce droit des gens (*jus gentium*) – s'étendaient en particulier au droit des contrats, et donc au commerce et à la banque. Dans un monde où l'idée d'intervention administrative ou de régulation publique des marchés était tout au plus embryonnaire, ceci dénotait une relative autonomie de l'ordre marchand transfrontalier, qui s'est progressivement réduite à partir des guerres napoléoniennes, à la fois en doctrine et en pratique. Au milieu du siècle, les théoriciens du droit international privé continuent de saluer l'héritage glorieux du droit des gens, mais ils soulignent que son respect est désormais conditionnel à la volonté des Etats particuliers. En un mot il est vidé de toute efficacité propre.

Ce régime réaliste classique, où les droits politiques, civils et commerciaux sont entièrement intégrés sous l'autorité du souverain, présente un revers très sombre. D'une part, la reconnaissance mutuelle des droits et des nationalités ne s'applique qu'entre pays civilisés, c'est-à-dire chrétiens et européens. Les Etats-Unis bien sûr, mais aussi les républiques latino-américaines et le Japon gagneront assez vite un *accessit*, mais ce ne sera évidemment pas le cas de l'Afrique et de la majeure partie de l'Asie, Chine et Inde comprises. Des souverainetés

inférieures impliquent donc des droits inférieurs, ou subalternes, qui à l'évidence structurent fortement les relations civiles et commerciales entre individus. Les statuts des colonies et protectorats, comme les divers traités inégaux, formalisent expressément la chose : les indigènes sont dominés individuellement dans leurs relations avec les Occidentaux.

Et puis, au cœur de l'Europe, il y a août 1914. La guerre entre les nations précipite une mobilisation des ressources, qui va impliquer une redéfinition profonde des droits individuels libéraux qui avaient été progressivement constitutionalisés au cours du siècle précédent. C'est évidemment le cas sur le plan politique et syndical, mais aussi sur celui de la propriété privée et de l'entreprise : imposition, contrôle des mouvements de capitaux, réquisitions, rationnement, planification. Sur ces différents plans, les Etats développent des procédures, des savoir-faire, des opérateurs nouveaux qui vont affecter longtemps la relation avec les acteurs privés ou civiques.

La lecture du conflit reste marquée autant par sa dimension militaire et démographique que par cette dimension économique et industrielle. Le lieu commun dit cela de manière très claire : la puissance industrielle émergente (l'Allemagne) a agressé à la fois la puissance jusque-là dominante (la Grande-Bretagne) et une puissance industrielle de second rang (la France) ; l'issue du conflit se montrant incertaine, ces dernières ont finalement obtenu le soutien de l'autre grand émergent (les Etats-Unis), etc. On va donc compter aussi bien les corps d'armée que la marine marchande, la production d'acier ou la taille des banques. La guerre moderne est par excellence le moment où s'effacent la symétrie des droits et la reconnaissance mutuelle qui gouvernent en principe l'échange marchand ; le moment aussi où les capacités économiques s'assimilent à celles de la nation en général et se confrontent brutalement à celles de ses ennemis. C'est pourquoi le thème de la « guerre économique » garde sa puissance évocatrice, mais aussi son très grand simplisme. Elle laisse croire en effet que l'économie, les marchés, les entreprises peuvent *in fine* s'agréger dans l'idée d'une pesée des masses dont on pourra tirer très vite l'idée d'un champ de manœuvre, d'un état-major et d'une stratégie. Or ce n'est pas du tout une bonne entrée pour comprendre le développement économique, les échanges internationaux et leurs inégalités.

## **Hégémonie et économie**

En temps de paix, le pendant de l'idée de guerre économique est l'hégémonie, une notion qui semble réconcilier ces deux termes qu'on a vu se contredire à l'instant : le caractère *a priori* horizontal et décentralisé de l'échange marchand et, simultanément, pris dans un rapport confus, l'idée d'une asymétrie structurelle qui va biaiser ou faire plier le marché. La guerre peut alors être le moment où, par l'épreuve de force, on établit ou abolit cet effet de d'asymétrie, ou de dénivellation, dans le champs économique. En somme, on se battrait militairement pour un bénéfice ultérieur, durable et structurel parce qu'inscrit dans un nouvel équilibre des forces s'appliquant en fait aux marchés, dont les résultats assureraient des gains marchands permanents à ceux qui l'ont emporté. Le terme même d'hégémonie peut ainsi s'appliquer aussi bien au contrôle des lignes maritimes par la British Navy au XIX<sup>e</sup> siècle et à l'organisation largement privée des échanges commerciaux mondiaux à partir de Londres à la même époque (marchés de capitaux et de matières premières, banques et maisons de négoce, compagnies d'assurance et armateurs, mais aussi cours de justice, droit commercial et Banque centrale).

Prenons maintenant trois déclinaisons successives de cette idée d'hégémonie économique, qui nous éloignent progressivement de cette lecture « impériale » dans laquelle l'économie

semble se décrypter dans le langage d'une géopolitique réaliste. La première déclinaison est la Pax Americana de l'après 1945, qu'une littérature immense a associé à la définition classique de l'*hegemon* international, c'est-à-dire la puissance dont les intérêts égoïstes justifient à eux seuls qu'elles prennent en charge la construction et l'entretien d'un ordre international ; elle va donc le façonner à sa main bien que ses bénéfices aillent aussi à d'autres pays. On aboutit à l'idée de biens publics internationaux, qui présentent pour les autres pays un certain caractère de libre accès, bien qu'ils servent prioritairement leur architecte et maître d'œuvre. L'exemple paradigmatique est ici le Fonds monétaire international ([FMI](#)), son système de vote censitaire, le droit de veto unique des Etats-Unis et le « privilège exorbitant » du dollar dans le système monétaire d'après guerre. L'évidence d'une asymétrie politique ne fait aucun doute, bien qu'elle n'épuise pas le constat des services rendus par le FMI pour assurer la stabilité des paiements internationaux *en général*.

Tel est le dilemme d'un ordre hégémonique : il est formellement injuste, donc politiquement contestable, mais laisse sans réponse la question des bénéfices collectifs que produirait son abolition ou une succession hégémonique. A l'heure où l'on spéculait sans frein sur le rôle international prochain de la Chine ou d'un éventuel collectif des émergents, tentons donc d'imaginer quel ordre international ils pourraient dessiner et imposer, quelles institutions ils seraient en mesure d'établir à cette fin. Le problème manifeste soulevé par de tels scénarios est qu'il est bien malaisé à ce jour d'identifier un quelconque « projet » de ces pays pour reformer ou refonder le FMI, par exemple. Contesté depuis des décennies, inlassablement présenté comme la créature des pays riches et vieillissants, cet organisme fait au mieux de leur part l'objet de propositions incrémentales et pragmatiques : les pays émergents veulent une voix plus forte dans les délibérations, critiquent (aujourd'hui) une surexposition financière envers la zone euro et, tôt ou tard, l'un d'entre eux verra l'un de ses anciens ministres des Finances à la tête de cette organisation. Où est le problème ? Ne doit-on pas avoir ici, en dépit de toutes les critiques et dénonciation, une validation du principe même du multilatéralisme, non en ce qu'il nivellerait entièrement les effets de pouvoirs, mais en ce qu'il serait en pratique investi, adopté et légitimé par ceux-là même qui, hier, voyaient là un instrument de leur abaissement, à la main du pouvoir américain.

Prenons maintenant un second avatar de la notion d'hégémonie, le *soft power*, qui désigne une capacité diffuse à orienter ou à influencer à la fois les intérêts et les stratégies, cela sans effet de contrainte manifeste : on invite et on incite, mais sans avoir l'air d'insister et de calculer, si bien que les bénéfices du *soft power* ne seraient peut-être obtenus que par inadvertance. La dimension à la fois bénigne et bienveillante du terme est clairement mise en avant, bien qu'elle laisse subsister l'idée d'un bénéfice non marchand, mais qui est cependant matérialisé dans les termes de l'échange. En pratique, il est question avant tout ici des normes au sens le plus large : droit du commerce et des marchés, protection de l'environnement et du consommateur, mais aussi normes sociales de consommation, symbolique des statuts sociaux, politique des créateurs de tendance (*trendsetters*). A la limite, il n'y aurait rien là de stratégique, sinon une bonne communication : de la stratégie de marque (*branding*), comme lorsque Tony Blair a lancé le « Cool Britannia » dans un écho audible, et humoristique, au « Rule Britannia » du siècle précédent. On organise donc les Jeux olympiques, on se dote d'une scène artistique, d'une *fashion week*, de restaurants à la mode ou de gratte-ciels d'un kilomètre de haut. C'est plaisant ou agaçant, mais ce n'est pas vraiment du pouvoir et c'est à peine de la richesse. En fait, c'est bien moins intéressant.

Le vrai exemple, plus sérieux, est l'[Union européenne](#) qui, avec le projet de [Marché unique](#) (1985-1992), s'est imposée *de facto* comme le premier producteur de normes au plan

international : à sa périphérie géographique et bien au-delà, dans les pays en développement comme dans les pays riches, adopter les normes européennes est devenu souvent pour les entreprises comme pour les législateurs nationaux la seule stratégie rationnelle. Par exemple, pour la Turquie, adopter l'essentiel de l'acquis communautaire en dépit même de l'enlèvement du processus d'adhésion est sans doute le meilleur choix : ses entreprises acquièrent de fait un accès plus aisé à de larges marchés et, en plus, le pays modernise ses propres systèmes de normes sans avoir, en somme, à les réinventer et à les tester de part en part, dans un processus politico-administratif forcément long, coûteux et sujet à capture par des intérêts particuliers.

Ce constat vaut en général pour toutes les situations de « transplant légal » et explique pourquoi aujourd'hui, dans le monde, l'essentiel du droit en vigueur dans chaque pays relève du « copier-coller ». Où commence l'intérêt national à adopter ces normes étrangères ? Et quel pouvoir donne-t-il à celui qui les a produites ? Bien sûr, on soulignera qu'il y a un coût à l'adoption par les entreprises de normes étrangères ne répondant pas à une éventuelle continuité institutionnelle indigène, qu'on supposera éventuellement porteuse d'une valeur positive. Mais n'en va-t-il pas de même en Europe, où les entreprises ont dû elles aussi s'ajuster à l'acquis ? Et quel est son maître d'œuvre, sinon un processus pluriel de délibération et de rationalisation, tenu dans ce lieu bien peu géopolitique que constitue la [Commission européenne](#) ?

Après le multilatéralisme et le *soft power*, un troisième terme auquel l'idée d'hégémonie peut être confrontée est le pouvoir de marché, qui est cette fois-ci entièrement ancré dans une logique privée, centrée sur les entreprises et sur leur capacité à peser directement sur la concurrence et à en affecter ses résultats. Le monopole ou le cartel en sont les formes extrêmes, mais on peut aussi penser aux bénéfices indus qui peuvent être dérivés, par exemple, de réseaux captifs en matière de logiciels (Microsoft) ou de plateformes d'échange et de commercialisation (iTunes et Google). Le pouvoir de marché se manifestera alors par la capacité à prélever une rente sur des compétiteurs ou sur de nouveaux entrants, contraints d'utiliser cette infrastructure privée pour accéder soit à des inputs, soit au consommateur final. Ceci se démarque contre les principes alternatifs d'un libre accès à l'infrastructure, qui pourra être garanti par la régulation publique (l'anti-trust), ou alternativement d'une mise en concurrence de ces fournisseurs de services. Un exemple est donné ici par les marchés de matières premières à Londres qui, à partir des années 1870 : bien que gérés par des organismes professionnels privés autorégulés, donc par de purs *insiders*, ces marchés ont fourni *de facto* aux opérateurs du monde entier des garanties d'équité suffisantes, tant dans les transactions elles-mêmes que dans le règlement des différends, obtenu par arbitrage interne. En d'autres termes, ces institutions londoniennes avaient une position dominante sur le marché, elles en fixaient les règles du jeu, mais ce jeu était ouvert aux négociants du monde entier, qui venaient adhérer à ces règles. Sans doute y avait-il un intérêt tangible pour la Grande-Bretagne à ce que les marchés globaux soient organisés depuis Londres, mais pour que cela fonctionne, il fallait que l'adhésion à ces institutions de marché soit largement volontaire et qu'elle comporte toujours la liberté de s'en désengager si elles en venaient à dérailler.

## **Ordre des marchés et centralisation normative**

La notion d'hégémonie confirme ainsi son ambiguïté lorsqu'on l'explore à l'aune des marchés et des diverses notions qui dénotent une idée de pouvoir ou de rapport de force pouvant produire un bénéfice économique indu. Mais derrière cette notion si générale d'hégémonie, l'exemple de l'acquis communautaire, comme celui de pouvoir de marché, a peu à peu révélé

une autre dimension, toute étrangère à la vieille rhétorique géopolitique : l'idée que la construction et la régulation en acte d'un marché, quel qu'il soit, implique un principe de centralisation normative et juridictionnelle, qui a profondément la qualité d'un bien public.

Nous voulons dire ici que tout marché repose sur des régulations formelles, ou légales, et sur des garanties d'exécution qui doivent couvrir l'espace entier des échanges. Si une norme de qualité, un délai de livraison ou un paiement ne sont pas respectés, une autorité unique et bien identifiée doit pouvoir statuer sur cette défaillance et la sanctionner, c'est-à-dire la résoudre et assurer ainsi la poursuite des échanges. Tout fractionnement de cette autorité, toute incertitude quant à l'interprétation des normes et à leur application va forcément affecter les échanges et leur développement.

Etablir l'architecture générique d'un marché par un ordre légal et une juridiction implique *de facto* un principe de centralisation ou d'unification normative. Fonder l'unité de l'espace des échanges sur ces normes et ces institutions est évidemment un projet à caractère politique, où le rapport de force et la violence pourront avoir leur mot. En témoigne dans l'Europe des temps modernes la lente construction d'économies nationales intégrées par les Etats territoriaux émergents, dont singulièrement la France : pour cela il a fallu unifier politiquement et juridiquement le territoire national, et du même coup briser l'emprise d'institutions locales et des élites qui les gouvernaient, pour ouvrir les marchés locaux et donc exposer les producteurs et les communautés locales à une concurrence accrue, parce que plus large.

Tel est aussi l'enjeu d'une ouverture et d'une institutionnalisation des marchés internationaux. Sous la première globalisation (1850-1914), nous l'avons dit, cette architecture des marchés a été fournie de fait par la Grande-Bretagne : les négociants du monde entier ont très largement adhéré aux institutions londoniennes pour organiser leurs échanges et régler leurs différends. Aujourd'hui, cette option impériale est toujours présente, les places financières et commerciales que sont Londres et New York en témoignent à nouveau. Mais cet ancrage direct des échanges dans des institutions nationales ne suffit plus depuis longtemps. La construction d'institutions multilatérales, après 1945, puis le développement de régulations nouvelles, autour du Marché unique européen, témoignent d'efforts parallèles pour régler et consolider les marchés globaux sur une base institutionnelle alternative, non nationale, parce que bâtie par un collectif d'Etats souverains qui lui délèguent une part de leur prérogatives.

L'adhésion à de telles institutions et de telles normes témoigne bien sûr d'une forme de « perte de souveraineté », au sens d'une capacité d'action ou de projection des Etats qui serait à la fois unilatérale et discrétionnaire. Il faut en effet se plier à ces institutions pour jouer sur la scène internationale, qu'elle soit économique ou politique : la voie rationnelle pour la Turquie ou le Brésil est de défendre ses intérêts commerciaux et politique à travers ces institutions dont ils ne sont pas les architectes. Le point auquel nous venons est que l'hégémonie, comme effet de dénivellation ou d'asymétrie témoignant *in fine* d'un rapport de force, gagne à être soigneusement distinguée de la recherche si difficile d'une régulation des marchés qui, pour être effective, doit être unifiée et donc centralisée. Le projet multilatéral, tout comme le Marché unique européen, sont à cet égard des solutions, certes partielles et incomplètes, mais qui tendent à atténuer ou à désarmer en partie l'effet d'asymétrie, au caractère politique, qui marquait la gouvernance impériale des marchés par la Grande-Bretagne. Le fait que les pays émergents investissent aujourd'hui les institutions multilatérales sans apparemment souhaiter les redessiner témoigne paradoxalement du succès de cette entreprise. Il en va de même avec leur adhésion volontaire à de nombreux chapitres

de l'acquis communautaire. Si ces normes et ces juridictions avaient été établies et gouvernées à partir d'institutions proprement newyorkaises, londoniennes ou parisiennes, ces pays auraient probablement adopté des stratégies toute différentes.

## Le fait global

Les éléments assemblés jusqu'ici permettent d'éclairer, pour finir, certains points de contact parfois inaperçus entre l'économie globale, sa gouvernance et la notion de puissance. Si l'on se rappelle pour commencer l'intégration des ordres juridiques et de la citoyenneté sous l'autorité souveraine, telle qu'on l'observait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la situation présente, dans la seconde globalisation, se distingue par une franchise internationale bien plus grande : tant les marchands que les citoyens ont jouissent désormais d'une capacité supérieure à s'extraire des ordres juridiques et politiques nationaux. Ils peuvent voyager, commercer et investir bien plus facilement, et au-delà arbitrer entre de multiples sites politico-juridiques : on peut être citoyen français, voter aux élections locales allemandes, payer des impôts aux Pays-Bas, posséder un appartement à Londres et un à Rio de Janeiro, avoir un compte en banque à la Jamaïque, des investissements financiers à Shanghai, une entreprise au Cap, se marier à Rome et adopter un enfant guatémaltèque. *Idem* avec les entreprises, toutes choses égales par ailleurs. Avant 1914, on voyageait et on investissait assez aisément, mais en revanche, le divorce français d'un mariage formé en Italie soulevait à lui seul des problèmes quasi inextricables, avant même qu'on envisage que des enfants puissent naître et hériter, ici et là, avant ou après cette rupture. Quant au statut local d'une filiale d'entreprise étrangère, c'était globalement un objet non identifié. Même la reconnaissance des marques commerciales était avant 1914 sévèrement discutée par les légistes.

Autrement dit, la liberté et l'intérêt privés se sont considérablement élargis, parce que les citoyens ont obtenu des droits d'*opt out* ou d'évasion très larges, mais aussi parce que les souverains se sont accordés entre eux pour laisser circuler les marchands et les citoyens avec leurs droits. Ainsi émancipés, les citoyens et les marchands peuvent comme jamais s'organiser entre eux sur la scène internationale, et investir, produire, spéculer, s'associer, militer. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la société civile internationale.

Premier corollaire de cette évolution extraordinaire, l'accord politique majeur entre gouvernants et gouvernés, ou entre Etat et société civile, est affaibli, que ce soit dans sa variante pacifique et constitutionalisée ou dans sa forme guerrière – l'économie et la société mobilisées. Second constat, la capacité des gouvernements nationaux à mener des politiques publiques différenciées est contrainte par ces capacités d'évasion que détiennent nombre de leurs citoyens-contribuables, notamment les plus riches et les plus qualifiés. Enfin, parce qu'il n'y a pas d'ordre juridique global intégré, reposant sur une hiérarchie des normes elle-même fondée sur des droits premiers partagés, l'ordre global ne repose pas sur l'opposition constitutive entre privé et public. Il est le fait d'agents qualifiés domestiquement de privés ou publics, et qui se rencontrent de plain-pied sur la scène internationale sans autre différenciation que celle de leurs moyens, de leurs compétences ou de leur capacité d'organisation. Ceci caractérise en propre un ordre non constitutionnel, qui est donc sans recours inégalitaire : les franchises individuelles, telles pour commencer les droits que donne la détention de tel ou tel passeport, sont massivement inégales. C'est pourquoi, au pied de la lettre, il n'y a ni citoyen du monde ni véritable société civile internationale.

Devons-nous conclure, après tant d'autres, que les Etats se vident de leur substance ? Que la chose publique elle-même serait en voie de disparition ? Que tout ceci enfin ne laisserait place



qu'à la concurrence sans frein des puissances et des intérêts particuliers ? A la géopolitique réaliste de la première globalisation aurait succédé une anarchie internationale où ne survivraient ni les droits individuels ni la souveraineté, mais seulement la richesse et la violence. Deux constats forts conduisent à rejeter cette description catastrophique et séduisante où l'économie et les marchés auraient finalement dissous le fait politique.

Dans un monde idéologiquement libéral, où circuler et investir librement est perçu de nouveau comme un droit naturel, mis hors de portée des lois civiles nationales, la principale résistance aux Etats porte sur leur action discrétionnaire, ou ce qu'on appelle en France leur action « volontariste ». Elle est perçue en bonne doctrine économique comme une source d'incertitude, qui va perturber à la fois le jeu de la concurrence et le calcul des entrepreneurs et des investisseurs, et donc imposer des manques à gagner individuels et collectifs. Plus généralement, cette action discrétionnaire (et non pas *rule-based*, ou normée) est souvent perçue comme un fait arbitraire, voire une relique d'un despotisme anachronique. Il en va en particulier de tous les investissements et démonstrations qui jadis manifestaient la grandeur des souverains : « grands travaux » bien sûr, mais aussi investissements militaires somptueux, initiatives tapageuses sur la scène internationale, etc.

Dit en termes plus généraux, aujourd'hui, la transformation de la puissance économique en pouvoir ou en influence politique international n'est pas du tout immédiate, attendue et légitime. Non seulement il n'y a pas de règle de transformation tangible de la puissance économique en pouvoir politique international, mais l'existence de motifs puissants, universels, à un tel projet n'est de surcroît pas du tout claire. On pourrait commencer par rappeler les cas particuliers du Japon et de l'Allemagne, mais bien des pays émergents, présentés comme de grands acteurs géopolitiques de demain, sont en fait très indifférents à la question. Au-delà d'une défense méthodique plus ou moins habile de leurs intérêts commerciaux, il n'est pas établi qu'ils aient une voix et un projet spécifique à opposer au *statu quo*.

Qui se souvient par exemple de la présidence mexicaine du G20, au premier semestre 2012 ? De quand date la dernière initiative internationale de l'Indonésie ? Même au sein de l'Union européenne, bien des pays membres manifestent une indifférence complète à toute idée d'initiative ou de « stratégie d'agenda » qui serait pourtant la contrepartie logique de la condamnation rituelle des tandems et triumvirats. A-t-on noté, dans les archives de l'Union, une proposition modérément novatrice de la Tchéquie, des Pays-Bas ou de la Suède ? D'autres pays, en revanche, affichent une volonté de prendre la parole et de se faire une place sur la scène politique internationale ou européenne. Mais cela ne relève pas d'une nécessité, seulement d'un choix. Pensons à la Pologne en Europe, au Brésil ou à la Turquie au-delà. Répétons pourtant ce point : ces pays sont l'exception plus que la règle. Dit autrement, l'investissement politique de la scène internationale ne s'impose pas aux Etats : les règles du jeu actuel ne les enjoignent pas de prendre position, d'entrer sans échappatoire dans ce jeu et d'assurer ainsi leur reconnaissance internationale. La valorisation politique de l'investissement international est contingente, et non pas impérative, cela en particulier parce que le rendement utilitaire des ressources ainsi employées se justifie peu aux yeux des opinions publiques et des électeurs.

Seconde remarque utile, la crise financière après 2008 a confirmé ce que nous savions depuis le 11 septembre 2011 : au plan national, « chez elles », les autorités souveraines peuvent toujours agir de manière très déterminée et armée face à « l'ennemi schmittien », cela avec le soutien, voire souvent à la demande pressante de leurs citoyens. Ceux-ci pourront accepter

alors des atteintes brutales à leurs droits civiques ou privés et appuyer des manifestations de force hors du commun : cela a été observé, sur le plan de la sécurité comme sur celui de la finance. Alors que l'investissement international du souverain est souvent contesté, jusqu'à mettre en question la production des biens publics internationaux, leur engagement local, envers leur population, reste très proche des principes anciens. En un mot, le souverain reste bien celui qui protège la société contre les menaces vitales : celles qui portent directement sur le fonctionnement de l'économie, la continuité de la division du travail ou la sécurité physique des citoyens. Les références communes à la guerre froide (dans le cas de la lutte contre le terrorisme) comme à la crise des années 1930 (dans le cas de la crise post-2008) disent cela de manière transparente.

Le cas le plus significatif est sans doute l'intervention de l'Union européenne, et singulièrement de l'Allemagne, dans les pays méditerranéens touchés par la crise de la dette souveraine. Les programmes de stabilisation qui ont été imposés à ces pays dépassent largement, par leur ampleur et leur brutalité, la pratique commune du FMI depuis des décennies. Aucun plan latino-américain, lors des crises des années 1980, ne se compare à ce que la Grèce, le Portugal, mais aussi l'Irlande et l'Espagne ont du accepter. Résultat, la presse de ces pays a ressorti les casques à pointe et les brassards nazis. Ce n'était pas seulement bête ; cela témoignait d'une analyse fautive de part en part. Certes, les Allemands se sont souvent trompés dans leur diagnostic de la crise, celle-ci aurait pu être abrégée, et ils ont tenu un discours condescendant qui pèsera longtemps sur les relations politiques Nord-Sud en Europe. Cela étant, il faut les croire lorsqu'ils affirment ne rechercher aucun *imperium* européen. Au-delà de la démission des Français, le leadership allemand dans cette affaire marque avant tout la volonté de protéger la société, la division du travail et les conditions de vie de la population face à une menace majeure. Au-delà de la rhétorique du droit des créanciers, l'affirmation réaliste d'une autorité souveraine ne répondait à rien d'autre qu'à cette urgence interne, avant de valoir aussi pour le reste de l'Europe.

## Conclusion

Tel est la proposition principale qui ressort de cette discussion : optionnelle et contestable sur la scène internationale, l'action souveraine, dans son acception classique, reste impérative au plan local. Elle fonde toujours le pacte constitutionnel avec les citoyens, et donc leur adhésion à l'ordre politique. Et contrairement à la situation observée avant 1914, c'est à cette aune que les gouvernements et les Etats se mesurent les uns les autres. Plutôt que de se menacer, la plupart d'entre eux se comparent avant tout à leur capacité à gouverner et à guider *malgré tout* leur société, en dépit des contraintes aiguës que leur impose l'économie globale.

Bien sûr les acteurs et les observateurs internationaux (politiques, financiers, économiques) continuent de mesurer les masses (démographiques, territoriales, industrielles, militaires) ; mais ils jugent surtout la capacité à préserver une capacité d'action publique et à la mettre au service de la protection et de la prospérité de la société. Les pays et les gouvernements les plus respectés sont aujourd'hui ceux qui gouvernent leur économie dans la globalisation, cela avec discernement, efficacité et aussi avec courage. En ce sens, il y a bien une concurrence entre eux et ainsi le constat manifeste, quotidien, largement discuté, de capacités politiques colossalement inégales. Sur le fond, c'est bien la croissance et la capacité à innover et s'adapter qui sont la métrique principale à l'aune de laquelle les pouvoirs publics se comparent. La puissance quant à elle vient loin derrière, et c'est sans doute un progrès.