

Pierre de Senarclens*

***HEURS ET MALHEURS DE LA
SOVERAINETÉ ÉTATIQUE***

Les régimes de souveraineté suivent l'évolution des représentations collectives de la légitimité politique. Les rapports d'autorité qu'ils instituent, mais aussi des finalités idéologiques et politiques qu'ils expriment, ont bien évidemment des implications stratégiques, d'autant qu'ils comprennent des frontières identitaires, territoriales et politiques avec les nations ou les groupes étrangers. Depuis les révolutions du XVIII^e siècle, la problématique de la souveraineté n'a cessé d'être un enjeu conflictuel des relations internationales. Aujourd'hui, la faiblesse ou la désintégration des Etats dans la guerre civile, les conflits internationaux qu'ils occasionnent, la misère, les mouvements migratoires qu'ils engendrent, le terrorisme qu'ils alimentent parfois, sont devenus des sources importantes d'insécurité planétaire. Ces violences ont des causes multiples, mais il est incontestable que les défaillances des gouvernements nationaux et la fragilité des mécanismes de régulation internationale y jouent un rôle important. Ces carences institutionnelles entretiennent un rapport très étroit avec les antagonismes sociaux et politiques inhérents au partage des ressources économiques, au sein des Etats comme dans la sphère intergouvernementale. Elles reflètent également l'échec des processus de développement et de modernisation. Ces réalités néfastes impliquent l'avancée de la mondialisation et l'amélioration de sa gouvernance.

Il existe une tradition doctrinale associant les modes de souveraineté démocratique à la paix. Les idées formulées à cet égard au XVIII^e par l'abbé de Saint-Pierre et Kant ont été reprises récemment par certains auteurs américains qui se sont efforcés de montrer que les Etats démocratiques ne se faisaient pas la guerre¹. Cette dernière conception avance une vision un peu cavalière de l'histoire, puisque le mythe de la

* Pierre de Senarclens est professeur de relations internationales à l'Université de Lausanne.

souveraineté nationale, intimement lié à l'origine aux idées démocratiques, a également inspiré les conquêtes impérialistes et les grandes tragédies belliqueuses de l'époque contemporaine. On peut admettre néanmoins que les conséquences tragiques des guerres mondiales et des régimes fascistes ont largement déconsidéré le nationalisme extrême comme idéologie d'intégration politique et sociale, dans les pays européens tout au moins. Les idéaux de liberté, d'égalité et de respect des droits de l'homme sont inscrits dans la Charte des Nations unies. La quête de l'épanouissement individuel et du bien-être, notamment par la croissance économique, l'essor de la consommation et des loisirs, mobilise les sociétés industrialisées. Pour atteindre leurs objectifs à cet égard, les Etats étendent l'emprise de leurs politiques publiques, tout en institutionnalisant leur sphère de coopération intergouvernementale, notamment par l'établissement de nouvelles organisations internationales. Ils adoptent des instruments de politique économique analogues et perdent occasionnellement la pleine maîtrise de leur monnaie. Dans ce nouvel environnement institutionnel, marqué par d'importants changements structurels, par des évolutions socioculturelles significatives, par le développement des armes de destruction massive surtout, la guerre n'est plus une option politique réaliste entre les pays industrialisés. En Europe, les Etats abandonnent *de facto* une bonne part de leurs prérogatives en matière de défense nationale, notamment en intégrant leurs forces armées dans le cadre de l'OTAN.

Les changements dans l'ensemble de la société internationale sont également considérables. Les Nations unies sont fondées sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce qui rend illégitime la perpétuation du colonialisme. De toute manière, les conquêtes territoriales et les empires classiques ne sont plus défendables après la Seconde Guerre mondiale, les métropoles européennes ne trouvant plus suffisamment d'intérêt et de soldats pour assumer ces projets. La paix exige également la promotion d'un nouvel ordre économique international fondé sur la justice, le progrès social et le plein emploi. Le projet du développement est un aspect essentiel de cette conception politique.

La construction des Etats dans les régions de l'hémisphère Sud, notamment dans les pays qui accèdent à l'indépendance, entraîne toutefois l'exaltation des idéaux nationalistes, qui va de pair avec la pérennité de conceptions autoritaires de la souveraineté et le maintien de structures sociales très inégalitaires. Elle bute sur des visions du monde conférant aux hiérarchies traditionnelles, aux croyances religieuses et aux systèmes d'allégeance communautaire une priorité sur les conceptions individualistes et séculaires de l'autorité mises en avant dans les pays occidentaux. Les sphères dirigeantes des pays de l'hémisphère Sud, celles des nouveaux Etats en particulier, invoquent la souveraineté nationale et le

développement pour légitimer leur dictature et le système de prébende familial, clanique ou ethnique qui lui est associé.

La **mondialisation**, qui a pris son essor avec la fin de la guerre froide, a modifié la nature et l'évolution des relations internationales, affectant notamment les régimes de souveraineté étatique. Cette dynamique complexe a été déterminée par une avancée planétaire sans précédent et faiblement régulée des modes de production et d'échange capitaliste. Elle a été facilitée par les progrès de la science et de la technique, par l'essor des réseaux de communication et d'information qui en découle ; elle a été accompagnée par la multiplication des acteurs non gouvernementaux déployant leurs activités sur une base transnationale ; elle a entraîné une croissance des mouvements migratoires que les gouvernements ne parviennent pas à contrôler. Encore plus que par le passé, les Etats doivent composer avec les forces du marché dominées par des entreprises transnationales et des flux monétaires et financiers difficiles à maîtriser.

Les conséquences sociales de la mondialisation sont équivoques. L'ouverture des marchés a entraîné la création de beaucoup de richesse, dont a profité une part non négligeable de la population mondiale, mais elle a eu pour conséquence néfaste des polarisations socioéconomiques et culturelles grandissantes au sein des Etats et entre les différentes aires régionales, donnant un avantage économique décisif aux gens qui maîtrisent les nouvelles évolutions technologiques dans les différents domaines de la production et des services. Dans les pays industrialisés, la mondialisation n'a pas modifié significativement les conditions d'exercice de la souveraineté dans les pays industrialisés, bien qu'elle ait miné les principes égalitaires qui fondaient leur solidarité nationale. Cette dynamique a amplifié les problèmes d'intégration nationale que posent aux Etats les mouvements migratoires et l'essor du multiculturalisme. Leurs gouvernements sont contraints de renforcer leurs régimes de coopération en matière d'environnement et les mécanismes de coordination dans les domaines monétaires et financiers. Le développement de l'Union européenne a poussé certains de ses Etats membres à créer une monnaie commune et à établir des modalités convergentes de surveillance de leurs frontières dans le cadre de l'accord de Schengen. Les membres de l'Union ont toutefois gardé l'essentiel de leurs prérogatives en matière de politique budgétaire, de fiscalité et de régulation sociale. La crise financière 2007-2009, celle que traverse actuellement l'euro, ont montré la résilience de l'ordre étatique. Elle ont montré que les gouvernements s'imposaient plus que jamais comme des acteurs décisifs de la régulation économique et sociale, quels que puissent être les effets négatifs de leur autonomie à cet égard. Malgré les écarts grandissants de revenus entraînés par la mondialisation et les effets délétères de l'idéologie néolibérale sur les

solidarités nationales, les pays de l'OCDE s'efforcent aussi de conserver les principaux acquis de l'Etat social, bien qu'ils soient confrontés à des changements de structure démographique qui affectent leurs régimes de retraite et de santé. Les disparités dans leurs systèmes de protection sociale et leurs marchés de l'emploi témoignent encore de l'influence déterminante de leurs institutions nationales.

Cependant, un grand nombre d'Etats ne participent guère à l'expansion du commerce international, comme aux avancées et aux retombées positives de l'économie moderne. Certes, on ne compte plus les pays « émergents », dont la croissance économique est remarquable, mais une part importante de la population mondiale est confrontée à une misère endémique et ne profite guère de ces progrès. L'idée de mondialisation suggère une forme d'intégration de la société internationale par l'expansion des marchés et des réseaux de communication, par la convergence des modes de vie, des besoins de consommation et des systèmes de production. En réalité, la société internationale reste très hétérogène du point de vue économique, politique, idéologique et culturel. Elle est caractérisée par la faiblesse de ses institutions communes, par les différences et les oppositions entre ses espaces culturels et par la fragilité des liens de solidarité entre ses Etats. Les conceptions et surtout les pratiques de l'autorité y sont demeurées très diverses, autant que les principes de légitimité de nature religieuse, communautariste, clanique ou ethnique qui les inspirent. Dans bien des Etats membres des Nations unies, l'idéal de la souveraineté nationale relève de la fiction, même si leurs représentants siègent aux Nations unies et qu'ils tiennent leur rang diplomatique dans des capitales étrangères. Leurs gouvernements assument avec beaucoup de difficultés leurs fonctions d'intégration politique et sociale, s'avérant incapables de gérer pacifiquement et pour le bien commun les conflits politiques et sociaux auxquels ils sont confrontés. Il n'est pas rare qu'ils soient considérés comme illégitimes par la majorité de leurs populations, d'autant plus que leur autorité n'est pas soutenue par un système de lois et de procédures stables et qu'elle s'inspire de principes ethniques, religieux en particulier, favorisant l'exclusion de certains groupes. Leur bureaucratie, ses réseaux de clientélisme et de corruption deviennent des objets de convoitise et de conflit, aussi bien que les ressources qu'ils contrôlent.

Selon la revue *Foreign Policy*, il y aurait un milliard de personnes vivant dans le cadre d'une soixantaine d'Etats très fragiles ou en situation de guerres civiles qui prennent la forme de violences intercommunautaires, de criminalités à large spectre et d'activités terroristes². Leurs gouvernements contrôlent un espace restreint de leur territoire national, alors que des seigneurs de guerre, des caciques locaux ou des milices se partagent les autres parties, l'ensemble étant généralement relié à un système complexe

de relations patrimoniales. Les entreprises privées n'ont plus le minimum de protection nécessaire à la poursuite de leurs activités, l'extraction des richesses minières devenant le fait de milices privées. Il n'est pas rare que l'intervention des institutions internationales et des ONG humanitaires conforte ces situations de chaos. Quelles que soient les réserves que l'on puisse émettre sur les indicateurs choisis pour caractériser ces défaillances de souveraineté étatique, on doit admettre que nombre de pays sont confrontés à des situations d'anarchie qui ont des incidences néfastes sur leur région immédiate et sur la sécurité internationale.

Les **défaillances des autorités politiques** reflètent bien évidemment des conditions de grande précarité socioéconomiques et les entretiennent. En Afrique et dans plusieurs régions d'Asie et d'Amérique latine, la grande masse de la population est toujours tenue à l'écart des activités économiques et des modes de vie dominants. Les paysans, vivant en majorité d'une agriculture de subsistance, sont confrontés à la diminution des terres cultivables, à leur mauvaise répartition, à la dégradation de l'environnement naturel, à des modes de production obsolètes. En raison de la croissance démographique, ils sont condamnés à quitter leur terre pour rejoindre des villes surpeuplées, à survivre dans le secteur informel, à émigrer dans des pays étrangers, à subir toutes sortes d'oppression et d'humiliation. Ces conditions rendent difficile l'instauration d'une souveraineté nationale d'essence démocratique ; elles contribuent à déliter les rapports de solidarité entre les individus et les groupes qui poursuivent des stratégies de survie en s'appuyant sur des liens de protection familiaux, claniques, ethniques, ou même sur des réseaux criminels. Dans les villes, comme dans les campagnes, il n'est pas rare que ces attaches communautaristes nourrissent le fanatisme religieux, l'extrémisme politique et la violence, puisque la vulnérabilité individuelle et collective favorise la quête d'illusions compensatoires. Les situations de vulnérabilité, au niveau individuel et collectif, entretiennent en effet des représentations illusives de la vie politique et sociale. Comme par le passé, les grandes poussées d'ethno-nationalisme ou de communautarisme inspiré par le fondamentalisme religieux coïncident avec des circonstances de crise économique et de perturbations sociales³.

A l'heure de la mondialisation, les différences d'évolutions socioéconomiques entre les Etats reflètent en grande partie leurs disparités dans leurs mécanismes de régulation institutionnelle et d'intégration politique. Les **institutions internationales** devraient en principe jouer un rôle important à cet égard. Or, si les pays riches ont établi entre eux des liens d'interdépendance économiques et politiques importants, soutenus par un réseau complexe de régimes de coopération, par des instances *ad hoc* telles que le G20, il n'en va pas de même des rapports qu'ils ont établis

avec le reste du monde et surtout des liens qu'ils entretiennent avec les pays pauvres. On doit en effet reconnaître que la politique internationale est caractérisée par la faiblesse de ses institutions communes, par l'absence des mécanismes de redistribution sociale analogues à ceux qui ont rendu possible la stabilité et les progrès des Etats industrialisés. Ainsi, l'engagement de la « Communauté internationale », face aux défis du sous-développement et surtout face aux problèmes des Etats fragiles, reste insuffisant et fragmentaire. Les pays de l'OCDE ont abandonné une bonne part des objectifs de développement qu'ils s'étaient fixés après la Seconde Guerre mondiale. Pour l'essentiel, leurs projets à cet égard se résument à créer des conditions favorables aux investissements privés, en misant aussi sur des programmes fluctuants d'assistance humanitaire pour atténuer la grande misère des populations concernées. Pendant ce temps, l'intérêt des entreprises transnationales se dirige prioritairement vers le secteur des matières premières et l'agriculture, dont l'exploitation a de faibles retombées sur le reste de l'économie, notamment en termes d'amélioration des techniques et de la productivité des autres secteurs de l'économie. Dans cette logique, la Banque mondiale et le PNUD, avec des ressources très inégales, s'efforcent de promouvoir l'avancée des marchés avec des projets de bonne gouvernance et des investissements à vocation sociale, mais les avancées de leurs programmes restent aléatoires, surtout dans des Etats fragiles. Ces initiatives se heurtent à toutes sortes d'obstacles politiques et culturels, d'autant que les ressources financières associées à ces efforts de modernisation sont limitées. Leur assistance peut même s'avérer néfaste, lorsqu'elle conforte des régimes de souveraineté fondés sur le maintien de structures politiques et sociales peu favorables au développement⁴. Il convient d'ajouter que les nouvelles puissances économiques se gardent d'apporter une contribution significative à la construction d'un nouvel ordre économique international.

Dans la sphère de la **stratégie militaire**, le Conseil de sécurité des Nations unies n'est généralement pas armé pour répondre efficacement aux défis des Etats qui se désintègrent dans la guerre civile, comme le montrent bien des expériences récentes, telles que celles de l'ex-Yougoslavie, de la Somalie, de la République démocratique du Congo et de bien d'autres situations chaotiques du même type. Ses membres peinent toujours à s'entendre sur des principes et des politiques d'engagement clairs et consistants. Sa composition et son mandat ne sont pas adaptés aux circonstances politiques et stratégiques du monde actuel, mais il n'est pas sûr que sa transformation par l'augmentation de ses membres permanents puisse renforcer ses capacités d'action. Les forces de l'OTAN ou d'autres coalitions régionales, lorsqu'elles sont mobilisées pour construire ou reconstruire des Etats, sont confrontées à des défis politiques et stratégiques d'une extrême complexité, comme c'est le cas aujourd'hui en Afghanistan.

Les objectifs que leur assignent leurs dirigeants politiques manquent souvent de clarté et de constance. Elles doivent faire face à des combattants qui sont difficiles à distinguer des civils. Elles sont sensées gagner l'appui des populations sans toujours connaître leurs conditions de vie. Elles soutiennent à cette fin des missions humanitaires ou des activités de développement qui n'entrent pas dans la sphère de leurs compétences. Elles ont des moyens militaires généralement inadaptés à la nature des combats. Elles doivent aussi épargner leurs ressources en hommes et en matériels, en raison de la multiplication des missions qu'elles doivent assumer parallèlement sur d'autres théâtres d'opérations. Ces guerres lointaines trouvent peu de soutien au sein des opinions publiques des Etats engagés⁵.

Il n'existe **pas de stratégie simple pour affronter les problèmes posés par l'hétérogénéité de la société internationale** et notamment pour faire face aux désordres et à l'insécurité que posent les Etats en faillite. Les crises engendrées par l'avancée de la mondialisation pourraient néanmoins faire surgir de nouveaux mécanismes de concertation et de décision entre les grandes puissances économiques et politiques, au niveau régional également, afin de contribuer à donner quelques réponses convergentes à cette source d'insécurité internationale que constitue la prolifération des guerres civiles. Paradoxalement, la consolidation des souverainetés étatiques passe en effet par le renforcement de l'efficacité des institutions intergouvernementales et des régimes de coopération, par la restauration des stratégies de développement qui avaient vu le jour au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Une chose est certaine : on ne contribuera pas à la solution de ces défis en misant sur la dynamique conjointe du marché et de l'humanitaire.

Notes :

¹ Voir notamment : R. J. Rummel, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

² *Foreign Policy*, July/August 2008, no 167, p. 64 ss.

³ Pierre de Senarclens, *Le nationalisme. Le passé d'une illusion*, Paris, A. Colin, 2010.

⁴ Alex de Waal, *Dollarised*, *London Review of Books*, vol. 32, n012, 24 June, p. 38.

⁵ Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, London, Penguin Books, 2006.