

Bertrand Warusfel (W.A.C.) - avril 1990

CHAPITRE 17 : D'AUTRES ACTEURS COLLECTIFS

Le vingtième siècle aura été le siècle des Etats. Sur le plan intérieur, les Etats ont su profiter des deux conflits mondiaux et des progrès rapides de l'économie industrielle pour pousser leur emprise sur la société à des niveaux encore jamais atteints : dans les années 70/80 les prélèvements obligatoires dépassent souvent 40% du revenu national alors même qu'avant 1914 le prélèvement fiscal n'atteignait pas 5% et qu'aux lendemains du second conflit mondial l'économiste australien Colin Clark fixait à 25% le seuil maximal admissible de la ponction étatique !

Au niveau international et malgré les dégâts irréparables de deux guerres mondiales, le modèle étatique règne lui aussi, sans partage, tout au long des deux premiers tiers du siècle. Héritière directe du Congrès de Vienne qui organisa en Europe le "concert des nations" et de la colonisation généralisée des espaces extra-européens au cours du XIXème siècle, la société internationale du XXème siècle est dominée par la relation centrale et conflictuelle de quelques Etats perpétuellement en compétition mais s'autorisant mutuellement à exploiter chacun leur zone d'influence. Et la création des Nations-Unies à la conférence de San Francisco n'est elle-même qu'un nouvel avatar de cette cogestion des grandes puissances dans lequel les cinq membres du Conseil de Sécurité se sont réservé dès l'origine un droit de regard et de veto sur les grands dossiers internationaux.

Pourtant les trente dernières années du siècle annoncent la remise en cause interne et externe de ce modèle étatique dominant. Les conditions d'exercice du pouvoir changeant profondément, un mouvement de fond dessaisit progressivement les Etats d'une large part de leurs prérogatives au profit de nouveaux acteurs collectifs. Le vingt et unième siècle s'ouvre donc sur une alternative décisive : destructuration sociale planétaire ou mise en place d'un nouvel ordre public mondial ?

1. Fin de siècle sur des Etats fatigués

L'apparition sur la scène internationale de nouveaux Etats issus de la décolonisation fut le premier élément perturbateur de l'ordre étatique dominant. Investis par le droit international des mêmes prérogatives juridiques que les autres Etats mais fondamentalement opposés au modèle ancien qu'incarnaient les puissances traditionnelles, les jeunes nations du Sud vont bouleverser profondément les moeurs diplomatiques classiques et introduire des méthodes

Mais c'est de l'intérieur que les Etats sont soumis à la plus forte contestation de leur légitimité. D'un côté un mouvement général vers la décentralisation des responsabilités et une plus grande autonomie locale dessaisit les pouvoirs centraux d'une partie de leurs prérogatives politiques et réglementaires. De l'autre côté, la critique des inerties bureaucratiques, de l'échec des réformes administratives, et du manque de résultat des politiques économiques et industrielles technocratiques devient à partir de 1980 l'objet d'un consensus quasi-général qui entraîne un discrédit profond de toutes les formes de service public. Et si le mouvement de privatisation qui se développe dans tous les pays développés (Grande-Bretagne, RFA, France mais aussi URSS et pays de l'Est à partir de 1990) se fonde, à l'origine, sur des considérations exclusivement économiques (ouverture à la concurrence, lutte contre les effets pervers des monopoles), il exprime plus profondément une perte de confiance de l'opinion pour toute forme d'administration publique. Aux Etats-Unis mais aussi en Grande-Bretagne ou en France, des expériences pilotes se proposent de retirer à la tutelle étatique la gestion de tâches que l'on considérait pourtant de toute éternité comme faisant partie des compétences exclusives des Etats : prisons

privées, polices municipales ou vigiles privés, services postaux parallèles, ... Il ne s'agit plus seulement de trouver des substituts plus économiques à l'action publique mais bien de nier à l'Etat le droit souverain à s'accaparer le monopole de certaines fonctions d'intérêt collectif.

Cette remise en cause de la légitimité même des Etats-nations n'est pas due au hasard. Elle s'explique très logiquement par la mutation profonde qu'ont subies en quarante ans les conditions d'exercice du pouvoir dans les sociétés modernes. A l'ancienne trilogie classique de l'unité de lieu, de temps et d'action, succède une autre géographie du pouvoir dans laquelle les Etats-nations sont moins bien placés que par le passé pour faire respecter leur primauté sur la société civile.

Les conditions de lieu ont toujours été essentielles pour l'assise du pouvoir de l'Etat, pouvoir qui s'exerce avant tout sur un territoire géographiquement délimité et administrativement quadrillé par des agents du pouvoir central. Par rapport à ce modèle d'origine, la fin du vingtième siècle a vu se disperser les lieux de pouvoir. L'internationalisation croissante des échanges matériels et immatériels a créé progressivement une sphère d'activité transnationale "off shore" échappant totalement au contrôle des autorités nationales. Le développement dans les années soixante du marché des "euromonnaies", lieu de négociation de crédits portant sur des devises expatriées (notamment des dollars, fruits du déficit commercial américain, échangés à l'étranger hors d'atteinte de toute intervention des autorités monétaires américaines) a été, par exemple, l'une des premières manifestations significatives de cette délocalisation du pouvoir financier international. D'autres phénomènes ont suivi qui mettent tous à l'épreuve la capacité des Etats à réglementer et à contrôler des opérations internationales qui transitent par leur territoire ou y produisent des conséquences, à commencer par l'essor exponentiel des échanges informatiques transnationaux sur lesquels les Etats n'ont presque aucune emprise réelle, alors même que ces "flux transfrontières de données" servent de support universel à toutes les transactions mondiales et ont donc un poids économique et stratégique considérable.

Dans l'autre sens, cette fin de siècle marquée par le déclin des idéologies totalisantes et universelles est marquée également par un retour aux préoccupations locales et particulières et donc par un dessaisissement inéluctable des prérogatives étatiques au profit de différentes institutions décentralisées ou spécialisées. La structure ternaire du droit public : Etat (personne publique souveraine), collectivités locales (personnes publiques limitées géographiquement), établissements publics (personnes publiques limitées fonctionnellement) se rééquilibre en faveur de ces deux dernières catégories.

Entre le réseau toujours plus dense des pouvoirs locaux ou fonctionnels et l'insaisissable sphère transnationale, les Etats et leurs territoires bordés de frontières sont de moins en moins en harmonie avec les nouvelles conditions géographiques d'exercice du pouvoir. Le même décalage apparaît aussi dans les conditions de temps. L'action publique est, par essence, une action qui demande des délais : délais de collecte de l'information sur le terrain, de remontée de cette information vers le centre, de routage de cette information vers le décideur habilité, d'arbitrage entre différents intérêts publics divergents et d'exécution matérielle de la décision arrêtée. A partir de 1970, le contraste entre cette durée incompressible et la quasi-immédiateté des moyens d'information (médias) et de transmission des décisions (télécommunications professionnelles) devient l'un des motifs majeurs du discrédit des institutions publiques dans l'opinion et parmi les cadres du secteur privé.

Pour beaucoup d'activités humaines et sociales, l'unité de référence devient la journée, voire l'heure alors qu'elle était naguère de l'ordre de la semaine ou du mois. Pour faire face à cette évolution technologique et comportementale, les administrations publiques dépensent sans grand succès des sommes importantes en

investissements informatiques et télématiques modernes mais ne parviennent pas à transformer de manière radicale le *modus operandi* de l'action publique : courrier écrit, transmission par la voie hiérarchique, délais de passage à la signature, ... Là aussi les structures locales, les organes spécialisés et les organismes privés ont l'avantage en termes de délais de réaction et de décision. La télévision qui fait connaître au monde entier un incident local avant même que les services administratifs en aient été officiellement saisis et la télécopie qui permet de recevoir un document avant que l'original authentique ait pu être transmis par la voie postale ont ainsi contribué puissamment à la marginalisation des services administratifs étatiques.

Quant aux modalités d'action, elles ont également évolué de manière significative durant le dernier quart du vingtième siècle. Alors que la logique étatique classique - fort inspirée de l'art militaire - suppose l'appropriation matérielle des choses et la réglementation des activités sociales, les formes nouvelles de la concurrence internationale - dominées par les impératifs de la science économique - privilégie le contrôle des flux et la capacité d'influence sur le comportement des acteurs. Des stratégies directes et offensives, on passe à des stratégies indirectes difficiles à identifier et encore plus difficiles à réglementer. Du jeu d'échec on passe au jeu de go. Et là encore, les Etats si efficaces lorsqu'il s'agit de marquer un territoire, de s'approprier un bien, de revendiquer une compétence ou d'édicter une règle "dure", s'avèrent mal préparés pour participer à des luttes d'influence dans lesquelles aucun acteur ne joue à visage découvert et où chacun s'efforce de ne prêter aucune prise aux sanctions réglementaires et judiciaires. Face aux OPA sauvages dirigées en sous-main par des investisseurs puissants et invisibles, face à la manipulation discrète de l'information par certains groupes d'influence, face à la montée de la corruption locale et nationale, face à des actes de terrorisme dont les auteurs demeurent masqués, les Etats sont de plus en plus impuissants. Les nouvelles conditions d'action auxquelles doivent faire face les Etats traditionnels ne leur permettent pas d'imposer réellement leurs lois aux nouveaux acteurs collectifs qui, à la fin du vingtième siècle, se sont accaparés une part croissante du contrôle de la société civile.

2. Les nouveaux acteurs prospèrent sur les dépouilles de l'ordre ancien

Dans l'espace redevenu progressivement libre, la société civile installe de nouveaux centres de pouvoir plus adaptés aux conditions modernes de la compétition et dotés des moyens d'y faire face. Les vingt premières années du vingt et unième siècle vont être marqués par la reconnaissance tacite du rôle social, économique et politique de nouveaux acteurs collectifs.

Au premier rang de ceux-ci figurent les entreprises privées, ou tout au moins celles d'entre elles qui ont su se donner une stature locale ou internationale suffisante pour jouir d'une influence significative sur leur environnement. Ces entreprises aux stratégies conquérantes très affûtées, ce sont elles qui, profitant des fameuses "trente glorieuses", ont été les premières à contester à l'Etat sa position hégémonique dans le gouvernement de la société. Elles ont pour elles un accès direct, et sans scrupules particuliers, à la richesse économique et financière. Tandis qu'une administration doit rendre des comptes à ses contribuables sur l'utilisation des deniers publics, l'entreprise privée mobilise rapidement et sans préalable les profits qu'elle a capitalisés. Cette puissance financière qu'elle peut acquérir par la bonne gestion de son activité, l'entreprise l'utilise naturellement pour accroître son influence et son emprise sur les choses : animation de groupes de pression, financement de structures politiques inféodées, soutien financier à des opérations extra-économiques (sportives, culturelles, humanitaires, ...) susceptibles de rallier l'opinion, ... Et dans la gestion des projets complexes, le raffinement de ses méthodes de gestion se révèlent d'une grande efficacité. Enfin, le concept même d'entreprise privée est par nature d'essence universelle et transnationale, ce qui lui donne une avance considérable sur les efforts difficiles des Etats en matière de coopération internationale : on conclut

plus vite un accord international de distribution ou un contrat créant une "joint venture" qu'un traité de coopération diplomatique.

Mais à côté des centres de profit que sont les entreprises, la société va sécréter un nombre croissant d'organismes spécialisés, héritiers des anciens établissements publics et chargés de prendre en charge et de gérer chacun une fonction sociale spécifique. Une agence pour gérer les transports publics d'une agglomération, une autre pour organiser le développement économique d'une zone rurale, une troisième pour réaliser d'importants travaux d'infrastructure, : cette tendance au "démembrement de l'Etat" que l'on observait déjà depuis 1960/1970 au travers de la création de nombreux établissements publics locaux et la concession à des sociétés d'économie mixte de projets d'intérêt collectif (autoroutes, tunnels, hopitaux, ...) va devenir la règle et non plus l'exception. Contrairement à la pratique antérieure, -en effet, la société civile ne tolérera l'intervention de l'Etat qu'en dernier recours après qu'il ait été prouvé qu'aucune solution privée ou coopérative ne s'est avérée possible.

Ainsi va t'on voir se mettre en place à tous les niveaux une "adhocratie" monofonctionnelle du type de celle qui s'était développée dans le seconde moitié du vingtième siècle pour prendre en charge quelques importantes tâches de coordination internationales : les institutions spécialisées du système de l'ONU (UNESCO, ONUDI, OMPI, CNUCED, OMS, ...), INTERPOL pour la coordination policière, INTELSAT pour les télécommunications par satellite, l'UIT pour la ~~réglementation~~ des télécommunications internationales ou l'ISO pour la normalisation. Mais désormais l'adhocratie ne se limite plus à certaines tâches internationales ne pouvant être, par nature, remplies par un seul Etat. Ce sont la plus grande partie des activités interventionnistes jadis dévolues à l'Etat qui est ainsi reprise en compte par une pluralité d'organismes spécialisés et autonomes. Leur financement est assuré non plus par des subventions en provenance des Etats mais directement par des contributions perçues auprès du consommateur final court-circuitant ainsi le système fiscal traditionnel et le sacrosaint principe de la non-affectation des ressources publiques.

Selon la même règle de spécialisation des acteurs, les groupements d'intérêt monocaustes vont prendre une importance considérable dans la nouvelle société pluraliste du vingt et unième siècle commençant. Se constituant de manière quasi-spontanée autour d'un projet particulier ou de la défense d'un intérêt catégoriel, ces nouveaux groupes de pression peu structurés mais très médiatisés vont devenir des "décisionnels négatifs" avec lesquels les autres acteurs devront composer. Représentant une minorité insusceptible de conquérir démocratiquement le pouvoir politique, ces réseaux, ces clubs, ces associations ou ces mouvements possèdent, en effet, un pouvoir de perturbation suffisant pour bloquer le processus social (par la grève, la désobéissance civique, le lobbying, le chantage, ...) et forcer leurs interlocuteurs à la négociation. Et les médias modernes, toujours plus friands de situations conflictuelles pour attirer et retenir l'audience, seront longtemps les plus efficaces soutiens de ces acteurs collectifs aussi incontournables que difficiles à appréhender.

Enfin parmi les nouveaux centres de pouvoirs qui se disputent désormais les dépouilles des anciennes prérogatives étatiques, il ne faut pas oublier d'évoquer les différentes structures parasitaires qui ont connu un essor considérable à la fin du vingtième siècle. Cette époque a été, en effet, marqué par un développement considérable de la "criminalité en col blanc". Profitant du repli progressif des compétences étatiques au profit d'institutions autonomes ou d'instances supranationales (telles la CEE en Europe), le crime organisé a investi dans les moyens informatiques sophistiqués, dans la connaissance des mécanismes financiers et dans l'utilisation détournée des réglementations économiques (subventions, taxes, aides de toute sorte). A l'ouverture du marché unique européen le 1er janvier 1993, on pouvait déjà évaluer le profit de cette nouvelle délinquance à

près de 5% du PIB des Etats européens et des experts estimaient que 10% à 15% du budget de la Communauté européenne étaient détournés frauduleusement !

Certains exemples internationaux, comme ceux du Liban à partir de la guerre civile de 1975 ou de la Colombie à partir de la fin des années 80, ont illustré très tôt le lien quasi-automatique qu'il y avait entre le recul de l'emprise étatique et l'émergence au grand jour de pouvoirs "maffieux" organisés et capables à la fois de réaliser des profits énormes, de prendre en charge la gestion locale d'une région toute entière, voire même d'utiliser à des fins privées la violence policière ou militaire. Les décennies qui suivent sont donc celles d'une montée en puissance de ces pouvoirs parasites s'organisant à la fois sur une base locale et au niveau international. Par la menace perturbatrice qu'ils font peser sur la paix civile, par l'emprise qu'ils sont capables de prendre sur les responsables politiques et économiques mais aussi par leur rôle indispensable de drainage d'une part importante de la richesse mondiale, les pouvoirs maffieux deviennent ainsi progressivement l'une des composantes de la nouvelle géographie du pouvoir qui se dessine au début du vingt et unième siècle. Avec tous les dangers de destructuration que cela implique.

3. Destructuration sociale ou ordre public mondial ?

Entre ~~2020~~ et 2050, plusieurs phénomènes préoccupants risquent de mettre en lumière les fragilités structurelles de cette nouvelle situation créée par le recul de l'emprise des Etats sur la société civile mondiale : contagion de situations de violences urbaines non maîtrisées, survenance d'une catastrophe écologique majeure due à la concurrence sauvage de groupes industriels internationaux, déclenchement de guerres privées menées par de nouveaux "seigneurs de la guerre" à la fois chefs de tribus, managers internationaux et parrains de nouvelles mafias, ... De quoi faire prendre conscience à tous des dangers qui guettent ainsi la société planétaire du vingt et unième siècle.

On peut représenter cette période charnière comme celle d'une prise de conscience universelle de l'urgente nécessité de substituer aux ordres publics anciens disparus dans les tourmentes du vingtième siècle finissant un nouvel ordre public mondial. Faute d'un tel sursaut, le risque deviendrait majeur d'une destructuration sociale géante à l'échelle planétaire. Car avec la remise en cause des cadres nationaux et de la l'utilité sociale des Etats au profit d'acteurs autonomes mono-fonctionnels, c'est la notion d'intérêt collectif qui disparaît momentanément de la surface du globe. Quelques performants que se révèlent les nouveaux acteurs collectifs, aucun d'entre eux n'a plus la légitimité suffisante pour pouvoir effectuer les arbitrages entre intérêts particuliers divergents qu'exigent la vie en société. L'apparition de ces nouveaux acteurs plus proches des réalités quotidiennes et plus performants économiquement et structurellement, c'est aussi la disparition momentanée de cette neutralité idéale qu'aucun Etat du monde n'a jamais réussi à incarner convenablement mais qui demeurerait officiellement leur seule raison d'être.

Pour le citoyen du monde qui entre dans le nouveau millénaire, il manque une référence sociale structurante qui lui serve de point de repère. Il n'a plus en face de lui qu'une myriade de forces hétérogènes ne partageant entre elles presque aucune valeur commune. Entre les pouvoirs économiques qui utilisent sa force de travail et lui assurent sa sécurité économique, les groupes d'opinion qui prétendent défendre ses intérêts et les agences autonomes qui assurent chacune une tâche collective indispensable, le citoyen de 2020 n'a plus en face de lui d'interlocuteur crédible. Il est l'enjeu d'une rivalité d'influence, le pion dans le jeu permanent des nouveaux pouvoirs parcellaires qui se partagent le contrôle de la vie sociale.

Le risque de destructuration sociale est donc maximum dans cette période après environ quarante ans d'érosion continue des anciens systèmes de régulation

étatique. Et c'est sans doute le caractère aigu et dramatique de ce danger d'implosion qui menace la société planétaire qui peut faire émerger une nouvelle conscience civique internationale et promouvoir un nouvel ordre public mondial. Cette conscience civique internationale, on en a vu les premiers signes dès le milieu des années 80 lorsque dans le fracas de l'effondrement des anciennes idéologies totalisantes, l'attention et l'affectivité du public mondial se sont mobilisées sur des causes politico-humanitaires à grand spectacle. La lutte pour les droits de l'homme dans des pays lointains, l'envoi de missions humanitaires d'urgence aux quatre coins du globe n'étaient encore pour partie que des jeux médiatiques largement récupérés à des fins économiques ou électorales. Mais déjà, ces réactions étaient l'annonce de la possible émergence d'une conscience mondiale commune.

Cette conscience civique mondiale, prélude à la mise en place d'un nouvel ordre public, peut donc compter sur les médias internationaux pour relayer sur toute la planète son message mais la conclusion logique de sa démarche sera difficile à mettre en oeuvre. Il s'agit ni plus ni moins que de reconstituer différemment au niveau mondial les outils régulateurs que les Etats utilisaient jadis pour assurer sur leurs territoires respectifs le minimum de paix civile et de stabilité sociale et politique nécessaires au bien-être de tous. Pouvoir de réglementation, de police et de justice, voilà ce qui a toujours manqué aux organisations internationales du vingtième siècle pour édicter et faire appliquer une loi internationale respectueuse du droit des gens et des intérêts communs de l'humanité. Voilà aussi ce sur quoi les Etats-nations n'ont pas su coopérer ensemble, se mettant ainsi en position de faiblesse dangereuse vis-à-vis des autres centres de pouvoirs qui se développaient autour d'eux.

Au milieu du premier siècle du troisième millénaire, l'urgence est à la mise en place de nouvelles structures mondiales permettant de reprendre sur de nouvelles bases les anciennes prérogatives régaliennes abandonnées progressivement par les Etats-nations. Il ne faut pas se cacher que les risques et les difficultés sont immenses mais l'attente de l'opinion internationale, révoltée profondément par une série d'événements brutaux et inacceptables, va dans ce sens. Sans doute est-ce à partir de quelques grands enjeux planétaires que le mouvement vers le nouvel ordre public international peut démarrer : programmes de surveillance écologique mondiale, lutte unifiée contre la délinquance financière mondiale, condamnation judiciaire internationale des crimes contre la liberté civile et les droits de l'homme, ... De même le début de l'exploitation intensive des nouvelles frontières naturelles, telles le fond des océans ou l'espace extra-atmosphériques, pourrait être une bonne occasion pour décider en commun d'un statut nouveau et exemplaire de "patrimoine commun de l'humanité" et d'y expérimenter de nouveaux outils de contrôle et de régulation de l'activité humaine et sociale.

La dégradation rapide de l'ordre politique et juridique ancien que l'on connaît à la fin du vingtième siècle laisse donc le champ libre à une nouvelle étape de l'aventure humaine : soit la vie planétaire s'atomise progressivement et retombe dans un morcellement féodal dominé par les luttes d'influence et les conflits de puissance, soit les progrès de la technologie et de la communication permettent l'émergence d'une conscience civique mondiale qui appelle les nouveaux pouvoirs parcellaires à accepter la constitution d'un ordre public planétaire capable de gérer pour le compte de tous les intérêts collectifs de l'humanité.