

# LES MÉTAMORPHOSES DE L'ÉTAT

---

Les Nations unies comptent près de deux cents États – contre à peine une cinquantaine en 1945 – et beaucoup de pays sont immédiatement « identifiés » dans la personne de leur président, leur Premier ministre, voire, pour les plus importants, certains des ministres détenant des postes-clés. Cette visibilité immédiate de l'État, cette manière de personnification à travers les hommes et les femmes politiques nous est naturelle et cela renvoie à une réalité, celle d'institutions, de gouvernements qui, sur un territoire donné, affirment leur autorité, élaborent des lois, construisent des politiques, développent des actions dans tous les domaines. La présence des États s'observe encore dans le ballet incessant des conférences et des sommets auxquels les dirigeants participent. Ce dernier point souligne cependant combien désormais les problèmes relèvent bien souvent d'une échelle très supérieure à celle des nations – fussent-elles les plus grandes et les plus puissantes – et que, pris isolément, chaque État se trouve assez démuné pour les traiter seul. Depuis la mondialisation des années 1980, les questions économiques et financières participent d'un processus d'intégration planétaire et les marges de manœuvre des États s'en sont trouvées réduites. De plus, ils ont connu des évolutions internes – affirmations régionalistes, désirs accrus d'autonomie ou de participation des citoyens aux décisions... – de nature à réduire les prérogatives du pouvoir central. Dès lors, nombreuses sont les interrogations sur les fonctions qui doivent être aujourd'hui celles de l'État, la latitude dont il dispose. Plusieurs pays occidentaux ont repensé tant les modes d'intervention de la puissance publique que son ampleur, et en France aussi l'heure paraît être à une profonde réforme de l'État.

Si la construction des États-Unis s'est d'emblée caractérisée par une forte défiance vis-à-vis de l'État, celui-ci a marqué d'une puissante empreinte le continent européen et, aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les pouvoirs publics y ont eu souvent pour souci le renforcement de l'homogénéité culturelle et l'édification d'États-nations. Après des guerres dévastatrices qui avaient évidemment conduit à une augmentation considérable de ses pouvoirs, l'État a eu à diriger la reconstruction et après 1945 il a subi une mue spectaculaire en prenant la figure de l'État-providence. Jusqu'aux années 1970, les gouvernements des pays occidentaux, selon des intensités certes différentes, ont mené des politiques économiques et sociales interventionnistes. Mais la mondialisation et la complexification des économies, tout comme l'importance des déficits publics, ont entraîné un certain retrait de l'État qui, sans être là non plus uniforme, n'en concerne pas moins tous les pays. La nécessité de repenser l'État-providence tout comme celle de redéfinir les missions et les fonctionnements de l'administration sont maintenant centrales dans l'agenda politique. Quoique, dans les sociétés démocratiques, la demande de protection des citoyens, leurs attentes envers la puissance publique revêtent un caractère inépuisable, il n'en est pas moins vrai que l'État a enregistré aussi au cours des dernières décennies un recul de son autorité et a dû davantage composer avec les multiples expressions de la société civile. Une diversité plus grande dans les origines des populations a suscité quant à elle un accroissement des revendications culturelles.

Attribution régaliennne par excellence, la diplomatie enregistre également un recul de la capacité d'influence des chancelleries, lesquelles doivent de plus en plus composer avec de puissants acteurs non étatiques et inscrire leurs politiques dans un cadre multilatéral.

Alors que l'État connaît une diminution de ses champs d'action et de ses moyens d'intervention, même si évidemment il demeure le garant du lien social et que sa puissance reste une donnée incontournable, en matière de sécurité, du fait d'une menace terroriste importante et de la puissance des technologies de l'information, il pourrait bientôt, si l'on n'y prenait garde, ressusciter comme jamais le spectre de *Big Brother*.

**Philippe Tronquoy**

# QUE DEVIENT L'ÉTAT ?

**Patrick Le Galès**

Directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po,  
et professeur à Sciences Po, FBA

**Comme objet d'étude des sciences sociales l'État nourrit des approches singulières et, par-tant, des définitions diverses. Du moins peut-on s'accorder à lui reconnaître l'exercice de l'autorité et, avec Max Weber, le monopole de la violence légitime sur un territoire donné. C'est bien à travers cette forme politique que s'est structurée l'Europe où, du dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle au début des années 1970, et contrairement aux États-Unis où il a toujours été en butte à une profonde méfiance, l'État n'a cessé d'accroître ses domaines d'intervention. Mais, désormais, il connaît un nouveau cycle et certaines de ses caractéristiques passées sont remises en cause. Patrick Le Galès y distingue quatre grands axes : une dénationalisation de l'autorité politique, une interdépendance étroite de l'État avec l'économie capitaliste, une réforme de son appareil administratif et de ses pratiques gestionnaires, un renforcement des appareils régaliens.**

**C. F.**

La crise a mis au grand jour les incertitudes concernant la conceptualisation et la définition de l'État. Elle a permis d'abandonner les analyses sur le retrait majeur de l'État en Europe de même que les travaux qui réifient un État éternel dans ses fonctions. En cas de crise économique ou de guerre, les États apparaissent les plus légitimes pour protéger les citoyens. En même temps, les États européens sont devenus de plus en plus interdépendants, ont perdu le monopole de l'exercice de l'autorité politique et sont incapables de contrôler efficacement un nombre important de phénomènes transnationaux. Les États se transforment, se réorganisent, développent de nouvelles activités, en abandonnent d'autres et mesurent leurs limites dans différents domaines.

## L'État et sa définition

Pour la théorie juridique classique, l'État renvoie à un territoire indépendant, un appareil institutionnel de gouvernement et il est la source légitime du droit. À partir de Max Weber, sont mises en avant la revendication du monopole de la violence, les fonctions de maintien de la sécurité intérieure et extérieure. Mais, tout un courant constructiviste et/ou culturaliste s'interdit

de donner une définition de l'État car la signification change d'une période à l'autre, et l'État est d'abord analysé en termes de pratiques, de discours, d'activités à un moment donné. D'autres, dans la lignée de Michel Foucault, étudient le processus d'étatisation de la société, les activités et les instruments faisant émerger une gouvernamentalité désormais caractérisée par le néolibéralisme. D'autres encore s'intéressent aux transformations de l'État à partir des institutions et des politiques publiques, ce qui permet d'aller au-delà de la vision étroite des fonctions.

À partir des travaux de sciences sociales sur l'État contemporain, on peut suggérer la définition suivante : l'État se définit comme une forme politique qui a vocation à exister de manière permanente, à gérer les contradictions de la société et tenter d'établir un ordre politique, à revendiquer l'exercice de l'autorité et le monopole de la violence légitime, mais qui est aussi un lieu où s'affrontent différents intérêts. C'est un ensemble enchevêtré d'institutions différenciées, plus ou moins autonomes et légitimes sur un territoire stabilisé. Un État doit être reconnu comme tel par les autres États, il appartient à un système d'États. Il est également défini par ses activités de gouvernement : il est caractérisé par son administration, sa capacité

à orienter, gouverner la société, à établir des règles, résoudre les conflits, protéger les citoyens, faire la guerre, fournir des services aux citoyens. Les États contemporains font partie d'un système économique capitaliste : ils établissent et garantissent les droits de propriété et les règles assurant les échanges, ils extraient des ressources sous la forme d'impôts. L'État prend des formes différentes et développe des activités très diverses selon les pays et selon les époques, certaines de ses dimensions sont souterraines ou cachées. L'État est aussi un récit, un grand mythe unificateur.

## La formation de l'État en Europe...

Historiquement, le monde européen d'empires, de cités États, de territoires religieux, de fiefs féodaux est devenu un monde d'États, voire d'États-nations. Cela s'est fait à travers la compétition avec divers groupes, différentes élites, de manière conflictuelle mais parfois pacifique. Le politiste américain Charles Tilly a synthétisé ce qu'il appelle le paradigme « fiscal militaire » : l'État fait la guerre, la guerre fait l'État et le développement de l'impôt permet de financer la guerre qui légitime l'État protecteur des citoyens. En Europe, l'État s'est affirmé progressivement contre les villes et l'aristocratie terrienne. À partir du début du XVII<sup>e</sup> siècle, le développement des traités de gouvernement marque un souci des souverains de ne pas seulement régner mais de gouverner leur territoire, de mobiliser les populations, L'État vise à rendre la société « lisible », à la rationaliser afin de pouvoir gouverner : cela passe par l'établissement du recensement, la mise en place d'un cadastre, la stabilisation des noms de famille, la création d'une administration ou encore l'organisation des voies de circulation.

### La consolidation de l'État dans le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle...

L'État moderne tel qu'il se consolide un peu partout en Europe vers 1870 s'affirme donc par des mécanismes puissants de centralisation, d'unification, d'homogénéisation culturelle, de différenciation des élites, de règles constitutionnelles et par la centralité de la loi, condition de l'exercice de l'autorité de l'État mais qui limite aussi ses activités et l'emploi de son autorité. Dans la version classique inspirée par Max Weber, l'État se caractérise par une certaine autonomie à l'égard de la société et du système économique et un intérêt propre à développer ses activités, ses politiques, ses interventions dans la société et l'économie, à défendre un intérêt général.

Sa consolidation, son institutionnalisation s'appuient aussi sur la négociation, les accommodements avec des groupes puissants (territoires, patronat, institutions religieuses...). À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle les États unitaires européens se définissent par un territoire, la levée de l'impôt, une monnaie, un système juridique, un appareil de sécurité interne et externe, une administration, une conception de la citoyenneté, l'organisation du développement économique, des dispositifs pour rationaliser la société. Pour mesurer le poids de l'État, il est d'usage de calculer le pourcentage de la dépense publique rapportée au produit intérieur brut. En France, en Grande-Bretagne, en Italie, en Allemagne, il atteint environ 10 % du PIB à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, poids qui augmente doucement jusqu'à la Première Guerre mondiale.

Rendant compte de l'accroissement du rôle de l'État, le sociologue anglais Michael Mann a suggéré de différencier deux formes de pouvoir d'État, le pouvoir « despotique » (ou « pouvoir sur ») des élites de l'État et le « pouvoir infrastructurel » (ou « pouvoir de »), lequel s'analyse par la capacité à mettre en œuvre des décisions politiques, c'est-à-dire des politiques publiques. Selon lui, deux processus majeurs ont contribué au développement de l'État au XX<sup>e</sup> siècle, la guerre et l'État-providence. Ces deux processus ont eu pour logique l'enracinement, l'encastrement, Mann utilise le terme d'« enfermement » de la société dans la cage de l'État !

### ... et son renforcement continu jusqu'aux années 1970

Pendant environ un siècle, de 1870 aux années 1970, les États occidentaux ont connu une croissance massive et continue. Premièrement, les élites des États ont fortement accru leur capacité de contrôle sur les individus à l'intérieur des territoires en renforçant les frontières et en accroissant les interdépendances entre les divers groupes. Il en est résulté une différenciation plus grande entre les sociétés nationales soumises à de puissantes dynamiques de standardisation et d'homogénéisation culturelles. Parallèlement, cette « fermeture » a eu pour objet de limiter l'influence des forces extérieures susceptibles de jouer un rôle concurrent dans la structuration d'un ordre politique national : internationales socialistes, Église catholique, voire capital international. Cela rendait enfin plus difficiles les stratégies de défection de certaines élites. Elles se retrouvaient davantage insérées dans les dynamiques nationales.