

# Les États face aux « nouveaux acteurs »

Samy Cohen

La question des rapports entre les acteurs transnationaux (ATN) et les États a donné lieu, depuis le début des années 1990<sup>1</sup>, à une abondante littérature. À en croire certains auteurs, en quinze ans, un nouvel équilibre des pouvoirs se serait instauré entre les États et cet ensemble hétéroclite constitué par les ONG (organisations non gouvernementales), les firmes multinationales, les opérateurs financiers, les migrants, les terroristes, les trafiquants de drogue, les mafias et une infinité d'autres acteurs privés. La montée en puissance des ATN aurait considérablement transformé le paysage international, abolissant la position de monopole que détenaient les États sur la scène mondiale. La politique étrangère, nous dit-on, serait devenue « obsolète »<sup>2</sup>. Le discours sur le « déclin » de la souveraineté étatique s'est progressivement imposé. Une nouvelle doxa est née.

## Le « troisième échiquier »

Au début des années 1990, James Rosenau, l'un des penseurs les plus marquants de ce courant, développe l'idée qu'avec la mondialisation et la « transnationalisation », nous sommes entrés dans une ère de « turbulences » mondiales<sup>3</sup>. L'État ne disparaît pas, mais il n'a plus les mains libres et ne contrôle plus les événements. Pour lui, le système interétatique ne constitue plus le pivot central de la vie internationale. Il coexiste avec un système « multicentré », les acteurs non étatiques devenant les déterminants principaux de la politique étrangère. Le sentiment de soumission et de loyauté des individus et des groupes à l'égard des autorités étatiques faiblit, alors que leur capacité à s'émouvoir pour un drame lointain s'accroît. Les compétences effectives des gouvernements nationaux se sont érodées avec la prolifération des groupes transnationaux. Une véritable « bifurcation » s'est opérée entre le « monde des États » et le monde « multicentré », chacun d'eux obéissant à des principes contradictoires : alors que le premier continue à être animé par des motivations classiques d'appétit de puissance et de sauvegarde de sa souveraineté, la recherche de l'autonomie prime pour le second.

Cette vision de l'État se retrouve également chez l'économiste britannique Susan Strange qui s'est particulièrement intéressée à la montée en puissance des grandes entreprises multinationales et des marchés financiers libres. « Alors que les États étaient avant les maîtres du marché, ce sont maintenant les marchés qui, sur ces questions cruciales, sont les maîtres des gouvernements et des États », écrit-elle<sup>4</sup>. Les acteurs traditionnels, diplomates et généraux, lui apparaissent moins décisifs que les banquiers, les hommes d'affaires et les médias<sup>5</sup>. En France, l'un des auteurs les plus représentatifs de cette école de pensée, Bertrand Badie, se réjouit, quant à lui, de la « revanche de la société civile » sur l'État, ce dernier lui apparaissant comme de plus en plus « défié par les acteurs primordialistes subnationaux (clans, ethnies, tribus, minorités qui s'érigent en « peuples ») ou transnationaux (mouvements pan-religieux ou pan-linguistiques) »<sup>6</sup>. Il reprend l'idée selon laquelle « le monde "multicentré" marque le triomphe du principe d'autonomie »<sup>7</sup>. « Face au monde des États qui demeure, avec ses principes traditionnels et les pratiques qui lui sont propres, se constitue un autre monde comptant infiniment d'acteurs cherchant d'abord à protéger et à promouvoir leur

autonomie, jouant davantage de la coopération (ou du refus de coopération) que de la force, et échappant aux normes traditionnelles de la diplomatie »<sup>8</sup>.

Le principe de territorialité ne constitue plus qu'un « cadre d'allégeance dépassé », note quant à elle Josépha Laroche<sup>9</sup>. L'État est « mis en échec » jusque dans ses fonctions sécuritaires les plus traditionnelles par des réseaux terroristes ou par des mafias, « défié dans son monopole de la violence physique légitime, mais aussi dans son aptitude à préserver et à contrôler la valeur des richesses nationales »<sup>10</sup>. La prolifération de menaces infra-étatiques, telles que le terrorisme ou le trafic des drogues, contribue à l'« érosion » de l'État. Les attentats du 11 septembre revitalisent cette vision de l'« État impotent », incapable de contrôler ces « enfants terribles » de la mondialisation.

Tous semblent faire leur la métaphore du « troisième échiquier » chère à Joseph Nye, qui compare le nouveau partage du pouvoir dans le monde à un jeu d'échecs à trois dimensions. Sur l'échiquier supérieur – celui de la force armée – le pouvoir est très largement unidimensionnel et dominé par les États-Unis. Sur l'échiquier intermédiaire – celui des rapports de forces économiques – le monde est multipolaire et le pouvoir se partage entre les États-Unis, l'Europe et le Japon. Sur le troisième échiquier – celui des relations transnationales et des acteurs non-étatiques – le pouvoir est très largement dispersé et échappe au contrôle des gouvernements<sup>11</sup>.

Cette approche paraît discutable pour deux raisons majeures : d'une part, l'influence accordée aux acteurs transnationaux est excessive, et leur présence n'introduit pas une reconfiguration du système international ; d'autre part, la vision transnationaliste contribue à délégitimer l'État en constatant son incapacité à réguler les problèmes mondiaux. Elle empêche également de se poser les vraies questions, qui relèvent moins de la problématique de l'« impuissance » de l'État que de la gestion malencontreuse des politiques publiques face à la montée des « menaces sécuritaires », comme le terrorisme et la criminalité internationale.

### **Hétérogénéité des acteurs non étatiques**

Le rapport de forces entre États et acteurs non étatiques s'est certes modifié ces dix dernières années, mais pas au point d'entraîner un « retournement » du monde. Il ne s'agit pas ici de nier les transformations qui affectent nos sociétés. Le nombre des acteurs transnationaux s'est considérablement accru au cours de la dernière décennie grâce au développement des technologies de la communication et à la mondialisation de problèmes tels que l'environnement ou les droits de l'homme. Une multitude d'ONG sont présentes sur la scène mondiale et leur action ne peut être ignorée. Mais les acteurs transnationaux ont-ils réellement fait reculer l'État ? Le pouvoir a-t-il basculé vers les acteurs non étatiques ? On en doute.

Évitons d'emblée de commettre un anachronisme. Cette perspective transnationaliste donne l'impression d'un chamboulement apparu au cours de ces douze à quinze dernières années à la faveur de la fin de la guerre froide – changement contrastant avec la période où l'État détenait tous les pouvoirs. Or il n'en est rien. Le monde des gouvernements et le monde des peuples ont toujours coexisté, interférant l'un avec l'autre<sup>12</sup>. La mondialisation elle-même n'est pas un phénomène contemporain. Les flux migratoires, commerciaux, la circulation des idées, la propagation de mots d'ordre religieux ont depuis longtemps montré qu'aucun État n'exerçait une souveraineté absolue. Les frontières étaient déjà poreuses du temps de la confrontation Est-Ouest. Les terroristes et les trafiquants de drogue n'ont pas attendu l'effondrement du mur de Berlin pour le vérifier. Des historiens comme Fernand Braudel ou Immanuel Wallerstein ont montré les origines des « mondialisations historiques »<sup>13</sup>. Braudel, en particulier, souligne comment la mondialisation romaine, notamment, avait apporté le

sentiment d'une citoyenneté planétaire, comment la colonisation aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles a contribué à la diffusion du savoir, et comment des religions tel le christianisme et l'islam ont imposé leur caractère universel.

Il y a plus grave : l'approche transnationale ne tient pas compte de l'hétérogénéité de chacun des « deux mondes ». Elle additionne des éléments disparates pour aboutir à une seule et même conclusion : l'« inutilité » de l'État-nation. « Puissance » des uns, « faiblesse » des autres ? Tout dépend de quel type d'acteur transnational il est question, face à quel type d'État.

Commençons par le « monde multicentré ». Le monde des acteurs transnationaux (souvent appelés « nouveaux acteurs ») n'a pas de véritable cohérence. La théorie des « turbulences » mondiales met dans un même sac l'apparition de « nouvelles menaces » (risques de prolifération nucléaire, développement des mafias, terrorisme, trafic de drogue, etc.) et la montée en puissance d'ATN tels les multinationales, les ONG ou les immigrés, comme si tous ces phénomènes produisaient les mêmes effets sur tous les États. Or ce n'est pas le cas : le crime organisé représente une menace pour l'État ; pas les ONG, dont certaines travaillent de concert avec lui, lui servant même souvent de sous-traitant (notamment en matière d'aide au développement et d'action humanitaire).

Quant à la supposée « montée en puissance » des ATN, elle repose le plus souvent sur des données approximatives. On prétend, par exemple, que les ONG seraient 38 000<sup>14</sup>. Ce chiffre est peu significatif. Il amalgame des associations de nature très différente par leurs objectifs, leurs valeurs, leur action et la relation qu'elles entretiennent avec les États<sup>15</sup>. C'est un monde hétérogène et souvent concurrentiel. La notion même d'ONG renvoie à des réalités différentes selon les pays, les périodes et les enjeux. Les ONG capables d'exercer une influence sur les États sont très peu nombreuses. Dans un autre domaine, celui de la « criminalité internationale », les connaissances reposent sur des sources souvent aléatoires (rapports de services secrets, enquêtes à sensation de certains journaux, témoignages fragmentaires, données statistiques invérifiables, etc.)<sup>16</sup>. De plus, la définition juridique du « crime organisé » ou de délinquance économique et financière transnationale reste très floue et ne rencontre pas de consensus international. On comptabilise pêle-mêle les mafias, les guérillas, les trafiquants de drogue, les organisations terroristes, sans que l'on puisse toujours démêler cet écheveau compliqué, d'autant que le même acteur peut remplir plusieurs rôles en même temps. Certains limitent la définition de « blanchiment » d'argent sale à l'argent provenant du trafic de drogue ; d'autres, à toutes les formes d'infraction. Le phénomène mafieux ne constitue pas toujours une menace « nouvelle ». La mafia italienne, les triades chinoises, les Yakusa japonais sont des sociétés séculaires dont les racines plongent dans l'histoire de leur peuple, en relation parfois quasi symbiotique avec les dirigeants politiques de leur pays. Leur objectif n'est d'ailleurs pas de défaire l'État mais de l'influencer par le biais de la corruption afin d'atteindre des objectifs économiques.

### **La résistance de l'État « post-moderne »**

Quant au « monde des États », il n'est pas plus homogène que celui des acteurs non étatiques. Évitions la simplification consistant à traiter du problème de l'érosion de la souveraineté de manière globale, comme si elle touchait tous les États de manière indifférenciée. Parler de l'« État » sous une forme réifiée est dénué de sens. Il y a des érosions « gagnantes » aussi bien que des « perdantes », selon le type d'État qui les subit. Ici aussi on observe des tendances contradictoires. La souveraineté se distribue de manière très « inégale ». Entre les « États échoués »<sup>17</sup>, les « quasi-États »<sup>18</sup> et autres « pseudo-États » rongés par les guerres civiles, incapables de maintenir un minimum de cohésion sociale, et les

démocraties prospères aux institutions relativement robustes du monde occidental, la comparaison est difficile. La notion de « turbulence mondiale » n'a pas le même sens pour les États-Unis, superpuissance, et la Gambie, micro-État. La mondialisation est perçue différemment par chaque pays : avantage pour les uns ; source de problèmes sans issue, à court et moyen termes, pour les autres. Affirmer, face à la criminalité et au terrorisme transnational, que l'État n'est plus en mesure d'assumer ses responsabilités est également excessif. Tout dépend de quel État il s'agit et de quelle menace on parle.

On pourrait, pour plus de clarté, distinguer avec Robert Cooper trois grands types d'État<sup>19</sup> : 1°) les États « pré-modernes », qui n'ont pas accédé à une vie d'État-nation doté de frontières fixes, d'un gouvernement doté du monopole de la violence légitime et capable de déployer une véritable politique étrangère. On range dans cette catégorie la Somalie et l'Afghanistan ; 2°) les États « modernes » (la Chine, le Pakistan, le Brésil, etc.) très attachés à leurs intérêts nationaux, pour lesquels l'idée de souveraineté et de frontières joue un rôle important ; 3°) les États « post-modernes », c'est-à-dire les démocraties de type occidental qui ont rejeté l'usage de la force pour régler leur différends et dont la sécurité repose en grande partie sur la transparence de leur politique étrangère et l'interdépendance de leur économie<sup>20</sup>.

Les États « pré-modernes » sont les plus démunis face aux conséquences de la mondialisation, notamment les trafics illicites, le développement de flux migratoires non contrôlés, etc. Ces États faillis, pays pauvres ou en guerre civile sont privés d'autorité ou de gouvernement central légitime capable d'agir efficacement. Tout autre est la situation des États dits « post-modernes » qui ont fait le pari de l'ouverture des frontières. Considérés comme les plus vulnérables aux défis transnationaux, ceux sont eux qui, paradoxalement, résistent le mieux aux « attaques » contre leur souveraineté. Ce sont eux qui ont organisé la libéralisation des échanges et l'ouverture des frontières et qui en ont le plus profité<sup>21</sup>. L'Europe a permis à des États dont l'influence économique était déclinante de s'imposer à l'extérieur comme des puissances commerciales mondiales<sup>22</sup>. La mondialisation n'est pas, au demeurant, synonyme de retrait complet des États. Ceux-ci conservent la possibilité d'intervenir dans des domaines essentiels tels que la recherche, l'éducation, les orientations budgétaires, la fiscalité, l'investissement et l'industrie.

Le pouvoir des firmes multinationales, ces « nouveaux maîtres du monde », doit être également relativisé. De nombreuses études le montrent : contrairement à une idée répandue, ces entreprises ne s'implantent pas systématiquement là où la main-d'œuvre est la moins chère. Les investissements directs s'orientent vers les principaux pôles de l'économie mondiale (États-Unis, Union européenne et Japon) et les pays émergents. Bien d'autres paramètres interviennent dans leurs décisions : la stabilité politique et juridique, la capacité de se développer dans un système qui garantisse la sécurité des personnes et des transactions, la qualité des infrastructures ; bref, autant de caractéristiques d'États solides, stables et bien organisés. Les entreprises localisant leurs activités aux quatre coins de la planète et qu'on ne peut définir par un pays d'origine se comptent sur les doigts d'une main<sup>23</sup>.

L'État post-moderne ne détient plus, depuis des lustres, le monopole des relations extérieures, mais on ne saurait, pour autant, le définir comme un « acteur parmi les autres ». C'est un acteur majeur du système international qui garde encore, outre la fonction traditionnelle de sécurité, de précieuses prérogatives : adaptation à l'environnement international, incarnation de l'identité nationale, préservation des équilibres géopolitiques, défense des valeurs communes. Son rôle dans la régulation des conflits internationaux et des échanges économiques demeure primordial. En dépit de la montée en puissance des acteurs transnationaux, les États post-modernes demeurent les principaux fournisseurs des moyens en matière sécuritaire. Seuls ou collectivement, ce sont les États qui ont la charge de protéger leurs citoyens et d'assurer leur sécurité. Affirmer que les États ont « perdu le monopole de la violence légitime » relève d'un discours convenu. Dans les démocraties, cette légitimité n'est

pas contestée. C'est dans les États dits « faillis », en proie à l'anarchie interne, secoués par la guerre civile, dont les gouvernements sont contestés et combattus par une fraction de la population, que la notion de perte du monopole de la violence légitime revêt un sens (cas de la Sierra Leone, du Liberia, de l'Afghanistan, de la région des Grands Lacs en Afrique subsaharienne, pour ne citer que quelques exemples).

### **Quand les « nouveaux acteurs » renforcent l'État**

Loin de faire reculer l'État, les acteurs transnationaux ont tendance à le fortifier<sup>24</sup>. Le terrorisme transnational et les attentats du 11 septembre ont eu comme conséquence directe le « retour de l'État » dans un pays d'ultra-libéralisme comme les États-Unis. « Singulier paradoxe – écrit Marie-Claude Smouts – la pratique terroriste qui émane d'acteurs non étatiques n'a pas marqué la victoire du transnationalisme sur l'État. Au contraire, le recours à la puissance publique apparaît comme le seul rempart contre la menace diffuse. L'État est mis au défi, il en sort renforcé »<sup>25</sup>.

Le cas des ONG internationales s'avère encore plus probant. Par leur pression, elles ont recréé de l'interventionnisme étatique. Elles ont, directement ou indirectement, poussé les États à rompre avec leurs habitudes. Elles les mobilisent et renforcent leur présence sur la scène internationale. De nouvelles fonctions sont confiées à l'État pour faire respecter de nouvelles règles de droit international. Les grandes ONG internationales ont contribué à sensibiliser les gouvernements et les opinions à la gravité des problèmes environnementaux, à la détresse des populations victimes des guerres civiles, à l'horreur que représentaient les mines antipersonnel pour les civils, aux grandes épidémies virales sévissant dans le tiers-monde.

Mais au-delà, leur influence est aléatoire et dépend très largement du type d'État auquel elles s'adressent. Si leur stature internationale leur permet de proposer des solutions, les États ne sont en aucun cas tenus de les adopter. Des ONG internationales, comme OXFAM<sup>26</sup> ou CARE, exercent une grande influence dans certains pays du Sud, relativement ouverts aux échanges internationaux, qui vivent dans la paix civile. Fortes du soutien considérable qu'elles dispensent, dotées de budgets souvent supérieurs à celui du pays aidé, elles sont en mesure de peser fortement sur les politiques publiques. Elles compensent, dans certains cas, la faiblesse de l'administration. En revanche, en Russie, en Corée du Nord, à Cuba, en Chine, dans la majorité des pays arabes et islamiques, elles ne jouent pratiquement aucun rôle. Dans le monde clos des dictatures, les grandes ONG – MSF, HRW, Amnesty international ou Greenpeace – sont considérées avec suspicion. Dans les situations de conflit, leur influence se rétrécit comme peau de chagrin.

Dans les États post-modernes, enfin, leur rôle varie selon les cas. Elles entretiennent avec eux des relations complexes, souvent ambiguës, faites de coopération et de rivalité. Si les grandes ONG sont capables de compliquer le jeu diplomatique international de ces États, elles ne sauraient les pousser à modifier de manière substantielle leur politique étrangère ou à prendre une décision qui serait contraire à ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts fondamentaux. Sur toutes les questions relatives au noyau dur de la souveraineté nationale, la sécurité, le modèle de développement économique, les intérêts stratégiques, les ONG, en dépit de leur savoir-faire et le dévouement de leurs militants, n'ont d'autre poids que celui que les États veulent bien leur concéder<sup>27</sup>.

Il faut être myope pour ne pas voir la capacité de résistance des États face aux ONG. Ces dernières ont obtenu des gouvernements plus d'engagements verbaux et de déclarations de bonnes intentions que d'actes concrets. Les quelques avancées sont souvent des victoires en demi-teinte. La plupart – mines antipersonnel, Cour pénale internationale – ne concernent

qu'une partie des États de la planète, laissant aux autres le libre choix de leur comportement, et ne prévoient aucune sanction à l'égard des récalcitrants. Beaucoup voient dans la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, signée en décembre 1997, la naissance d'une « nouvelle forme de politique mondiale » et un modèle d'intervention réussie de la « société civile internationale »<sup>28</sup>. Cette convention doit, effectivement, beaucoup au travail de sensibilisation réalisé par les ONG. Mais ce n'est pas chercher à amoindrir le rôle de ces dernières que de rappeler qu'elles ne sont pas les seules instigatrices de cette convention, aboutissement d'un long processus de prise de conscience par la « communauté internationale » des ravages causés par ce type d'armes. Les États signataires ne les utilisaient déjà plus depuis longtemps. Certains n'en ont même jamais détenu. À l'inverse, nombre de ceux qui en font encore usage n'ont pas signé la Convention. Cette affaire est, en tout cas, révélatrice des rapports de force qui se sont institués dans le monde. Des « nouveaux » acteurs – les ONG – interviennent dans des négociations qui se déroulent d'État à État et bousculent l'agenda international, mais leur influence ne s'exerce véritablement que sur les États déjà convaincus ou n'ayant rien à perdre à suivre le mouvement.

De même, contrairement aux souhaits exprimés par les ONG et en dépit de leurs pressions, le statut de la Cour pénale internationale est fortement marqué par le principe de la non-ingérence et reste tributaire de la bonne volonté des États<sup>29</sup>.

Les mouvements alter-mondialistes militent, eux aussi, pour une intervention accrue des États, exigeant d'eux une plus grande implication dans les processus de régulation économique, un partage moins inégal des richesses, une défense de la culture nationale, un meilleur contrôle des entreprises et des marchés. Les militants voyagent, manifestent, communiquent entre eux par Internet. Mais toutes ces revendications vont dans le sens du « plus d'État », et non du « moins d'État ». Les grandes enquêtes d'opinion montrent une tendance tout à fait comparable. Selon un sondage SOFRES de mai 2000, les Français estiment à 69 % que c'est à l'État d'élaborer les règles de l'économie, alors que seuls 26 % d'entre eux font confiance à la société civile (mouvements de citoyens, organisations de consommateurs) dans ce domaine<sup>30</sup>. Quant aux chefs d'entreprise, ils en appellent à l'aide publique dès lors que leurs intérêts se trouvent menacés, soit par la concurrence étrangère soit par la dégradation des conditions de sécurité économique.

L'État est non seulement l'une des normes les mieux implantées du système international<sup>31</sup>, mais c'est également l'une des formes d'organisation politique la plus demandée. Les rébellions, les mouvements séparatistes ou autonomistes qui ont recours à la violence ne s'attaquent pas à l'État dans son essence ; ils visent plutôt à reconstituer, sur tout ou partie du territoire national, un État sous leur contrôle. Ils ne sont pas hostiles à l'État en tant que tel. Au contraire. Personne n'a autant qu'eux le « désir d'État », à condition que ce soit le « leur », placé sous leur contrôle, doté des attributs « normaux » de la souveraineté et bénéficiant de frontières « sûres et reconnues ». Les Palestiniens ne luttent pas contre l'État mais contre celui d'Israël. Le PKK ne veut pas la disparition de la Turquie mais la constitution d'un Kurdistan autonome. Les Tigres tamouls se sont soulevés contre le gouvernement cinghalais, mais pas contre l'État-nation. Celui-ci demeure une forme d'organisation très appréciée par ceux-là mêmes qui le combattent. En témoignent la « prolifération des États » que le monde connaît depuis la décolonisation, l'effondrement de l'URSS et de la Yougoslavie. Toute disparition d'un État se traduit par son partage et la création de plusieurs autres entités, affirmant leur souveraineté et revendiquant des frontières et un territoire.

## **Solidarité transnationale et allégeance nationale**

Pour les transnationalistes, les « nouveaux acteurs » sont perçus comme « libres de souveraineté », affranchis de la contrainte étatique et de toute allégeance nationale et territoriale. « De nouvelles formes d'identification se dessinent (...), affaiblissant la relation citoyenne » au territoire et à l'État-nation, notent Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, reprenant l'une des idées favorites de Rosenau<sup>32</sup>. Mais ce déclin de l'État peut, lui aussi, se discuter. De très nombreuses ONG sont, en réalité, des organisations « gouvernementales » ou « quasi gouvernementales », qui entretiennent avec l'État et ses représentants des rapports très étroits. Il y a souvent plus de solidarité entre les ONG et leur gouvernement qu'entre les diverses ONG, comme le rappelle Véronique Avril dans son étude sur le Kosovo<sup>33</sup>.

Les entreprises multinationales, qui passent pour être l'archétype de l'« acteur transnational » affaiblissant l'État, restent, pour la plupart, très liées à leur territoire et à leur État d'origine. Elles agissent souvent en complément de sa diplomatie. Il s'agit moins d'un rapport de domination que de dépendance réciproque et de connivence. De tout temps, l'État a encouragé le développement des grandes entreprises nationales<sup>34</sup>. Les gouvernants souhaitent tous leur succès, dont ils attendent des retombées en termes d'emploi et de soutien électoral. Quant aux diplomates, ils sont régulièrement conviés à les aider à conquérir de nouveaux marchés. L'État et les multinationales se rendent des services mutuels, l'essor des secondes favorisant l'expansion économique du premier<sup>35</sup>. La puissance de ces grandes entreprises continue à être perçue par de nombreux dirigeants, en France et dans le reste du monde, comme un facteur de l'influence internationale. À tel point que les responsables de la diplomatie n'hésitent pas à les utiliser comme relais de la politique étrangère. L'exemple des compagnies pétrolières est, à cet égard, assez édifiant.

Au niveau des citoyens, on n'observe pas non plus de déconnexion ou d'affaiblissement du lien à l'État-nation au profit d'une solidarité transnationale. D'après les enquêtes sur « *Les valeurs des Français* », le sentiment d'appartenance s'enracine d'abord dans la « localité » (pour 43 % des personnes interrogées), puis dans le « pays tout entier » (30 %). Viennent ensuite la région et le monde (10 %) et, en tout dernier, l'Europe (avec seulement 5 %). « La majorité des Français se reconnaît dans sa localité et dans sa région. La quasi-totalité ne dépasse pas les frontières nationales », note Yannick Lemel<sup>36</sup>.

### **Impuissance des États ou carence des politiques publiques ?**

La notion même d'« impuissance » de l'État mérite d'être clarifiée. S'agit-il d'une incapacité « structurelle », par insuffisance de moyens ou d'une panne de volonté ? Pour comprendre la complexité qui caractérise la lutte contre les problèmes globaux tels que le blanchiment d'argent sale, le trafic de drogue ou le terrorisme, la grille d'analyse appliquée par les transnationalistes se révèle largement insuffisante. Le politique et la diplomatie étatique sont des facteurs qu'il convient de réinsérer dans la réflexion. La manière dont les États et leurs dirigeants perçoivent ces menaces, le prix qu'ils sont prêts à payer pour lutter contre ces phénomènes, les dilemmes internes auxquels ils se heurtent ne peuvent être ignorés. Font-ils tout ce qui est en leur pouvoir pour déjouer les menaces sécuritaires ? Rien n'est moins sûr.

Certaines activités illicites sont tolérées par des régimes démocratiques parce qu'elles leur fournissent des revenus substantiels. Certes, de nombreux États se sont dotés d'une législation anti-blanchiment. Il s'agit de dispositifs institutionnels permettant de centraliser et de traiter les déclarations de soupçon sur des tractations douteuses et de procédures de gel, saisie et confiscation des produits du crime<sup>37</sup>. Un organisme intergouvernemental, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), a été créé à Paris en 1989 par le G7 dans le but d'encourager la lutte contre le blanchiment des capitaux. En juin 2000, le

GAFI a publié une liste de 29 pays dits « non coopératifs ». Cette liste, dite « Name and Shame », est régulièrement remise à jour afin de tenir compte des évolutions constatées. Le travail du GAFI peut-être considéré comme un relatif succès. Il a produit un élan de réforme et a permis la diffusion d'armes anti-blanchiment dans de nombreux pays du monde.

Mais les problèmes sont loin d'être tous résolus. Le GAFI n'a aucun pouvoir coercitif et n'est pas habilité à mener des enquêtes de police qui restent du ressort des États. Ce sont eux qui définissent les priorités et les objectifs de la lutte contre le blanchiment sur leur territoire. Et c'est à eux qu'il appartient de combattre les diverses formes de criminalité apparues ces dernières années : trafic d'êtres humains, d'organes, d'animaux, faux-monnaie.

Les opérations de blanchiment profitent de la lenteur des mécanismes policiers et judiciaires. Mais c'est l'explosion du nombre des paradis fiscaux – ou centres offshore – au cours de la dernière décennie qui représente le principal obstacle. Ce ne sont pas les États bénéficiaires de la mondialisation économique qui, au nom de la liberté des échanges, les ont créés. Ce sont, au départ, des créations locales comme Monaco, ou de petits États américains, comme le New Jersey ou le Delaware<sup>38</sup>. Les grands États ont favorisé leur prolifération et en retirent de larges bénéfices : « De nombreux pays industrialisés utilisent les avantages des paradis financiers dans les transactions commerciales internationales et, plus particulièrement, dans les transactions de produits 'sensibles' allant des contrats d'armements aux transactions dans le domaine des transports aériens », note Jean-François Thony, magistrat, spécialiste de lutte contre le blanchiment de l'argent et le terrorisme<sup>39</sup>. La lutte menée par les pays membres du GAFI paraît assez dérisoire lorsque l'on sait que les institutions financières de certains d'entre eux disposent, dans ces centres financiers offshore, de filiales ou d'agences – sans que cette anomalie ne provoque la moindre réaction<sup>40</sup>. La publication des listes des « pays et territoires non coopératifs » (TPNC) évite soigneusement de s'attaquer à ses membres, alors qu'ils portent une responsabilité écrasante dans le développement des paradis fiscaux. La France elle-même n'est pas sans reproche. Ses banques possèdent de nombreuses filiales dans certains paradis fiscaux<sup>41</sup>. Les démocraties placent souvent la défense de leur souveraineté, et de leurs intérêts économiques, avant celle de leur sécurité. Les acteurs transnationaux tirent profit de cette contradiction.

La lutte contre la drogue est également symptomatique des incohérences des autorités publiques. Depuis plusieurs années, les États ont mis sur pied une coopération relativement efficace<sup>42</sup>. Mais si la lutte paraît toujours difficile et ses résultats aussi relatifs, c'est que le trafic de drogue bénéficie de la complicité de nombreux États<sup>43</sup>. Certains y participent même directement : ils couvrent ces pratiques illégales parce que la culture de la coca ou du pavot fait partie, à leurs yeux, des richesses économiques du pays [...]. Ces « narco-États » n'ont rien à craindre, car personne n'a envie de se mettre à dos des pays alliés. Ce type de compromission affecte également certaines institutions internationales [...]. La Banque mondiale évite ainsi d'embarrasser la Colombie en lui posant des questions sur l'origine des fonds qui servent à rembourser sa dette. [...]. Et si, en Colombie, les États-Unis sont prêts à accroître les moyens de lutte contre la drogue, ils ferment les yeux sur ce qui se passe au Mexique, qu'ils souhaitent ménager.

Lorsqu'elle est politiquement et techniquement possible, la lutte contre la drogue ne l'est pas toujours sur le plan humain. Les gouvernements résolus à détruire des récoltes de cannabis ou de pavot savent qu'ils suppriment par la même occasion l'unique moyen de subsistance de populations entières. Sans mesure d'accompagnement, ce genre de décision plonge des milliers de paysans dans la misère. L'interdiction de la culture du pavot décrétée par le gouvernement taliban, en juillet 2000, avait touché quelque 200 000 familles. La question se pose aujourd'hui avec autant d'acuité, la culture et le trafic d'opium ayant rapporté à l'Afghanistan, en 2003, davantage que l'aide internationale<sup>44</sup>. Dans sa campagne d'éradication de la coca, le gouvernement colombien s'est heurté à la résistance des paysans :



ceux-ci refusent de revenir à des cultures comme le café dont les revenus leur permettent à peine de survivre. Le problème appelle donc une mobilisation internationale de grande ampleur à laquelle nombre d'États se dérobent, en dépit de la fermeté des discours officiels.

Contrairement aux prédictions de certains experts, la prééminence des États sur la scène internationale n'est pas remise en cause. De nouveaux rapports de force se sont créés, marqués au sceau du paradoxe et de la complexité, rebelles au schéma des «deux mondes ». Aucun État – prétendent les transnationalistes – n'est capable de venir à bout, seul, des problèmes d'environnement, des épidémies ou de la criminalité internationale. Certes, mais cela a toujours été le cas pour ce type de problèmes dits « globaux ». L'État-nation en tant que forme d'organisation politique n'est pas, pour autant, voué à disparaître. «L'État est irréversible », énonçait, comme une évidence, l'universitaire britannique Barry Buzan en 1991<sup>45</sup>. Il n'existe, en effet, aucun moyen de revenir en arrière.

Samy Cohen

### L'auteur

Directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po, Paris). Auteur, entre autres publications, de : *Les Diplomates : négociateur dans un monde chaotique* (sous la direction), Autrement, 2002 ; *La Résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Seuil, 2003.

### Notes

1. Comme le note Thomas Risse-Kapen, «Bringing Transnational Relations Back» in : *Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p.5.
2. Strobe Talbott, « Globalization and Diplomacy : A Practitioner's Perspective », *Foreign Policy*, hiver 1997.
3. James N. Rosenau, *Turbulences in World Politics : A theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990. La thèse transnationaliste de Rosenau n'est pourtant pas tout à fait originale. La montée en puissance des acteurs transnationaux avait déjà fait l'objet d'attention de la part d'auteurs comme Joseph S. Nye et Robert Keohane (Éds) : *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.
4. Susan Strange : *The Retreat of the State : The diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University press, Cambridge, 1996, P.4
5. Susan Strange : Traîtres, agents doubles ou chevaliers secourables ? Les dirigeants des entreprises transnationales, in Michel Girard : *L'individu dans la politique internationale*, Paris Economica, 1994, p.218
6. Bertrand Badie, « De la souveraineté à la capacité de l'État » in Marie-Claude Smouts (dir.) : *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 46 et 50.
7. Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde ; sociologie de la scène internationale*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 72.
8. « De la souveraineté à la capacité de l'État » in Marie-Claude Smouts (dir.), p. 50.
9. Josépha Laroche, *Politique internationale*, LGDJ, 1998, p. 87.
10. Josépha Laroche, op. cit., p. 87.
11. Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of the American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 39.
12. Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave, Macmillan, 2003, p.187.

13. Fernand Braudel, *Civilisation matérielle et capitalisme, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Armand Colin, 1979 ; Immanuel Wallerstein : *Capitalisme et économie*, Paris, Flammarion, 1980 ; Suzanne Berger : *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil, coll. La république des idées, 2003.
14. Selon l'Union des Associations internationales dont le siège est à Bruxelles. Site Web : <http://www.uia.org/homeorg.htm>.
15. Samy Cohen, « Le pouvoir des ONG en question », *Le Débat*, janvier-février 2004 ; Philippe Ryfman, *Les ONG*, La Découverte, coll. Repères, 2004.
16. Cf. notamment l'article de Richard H. Friman, « Prise au piège de la folie ? Le pouvoir étatique et le crime organisé transnational dans l'œuvre de Susan Strange », *Cultures et Conflits*, juillet 2001.
17. Anne-Line Didier et Jean-Luc Marret, *États échoués, mégapoles anarchiques*, PUF, 2001.
18. Robert Jackson, *Quasi-States : Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
19. Robert Cooper, *The Post Modern State and the World Order*, Londres, Demos, 1996.
20. Il est nécessaire d'affiner le troisième type, trop global, en distinguant trois sous-groupes : les États-Unis, postmodernes unilatéralistes, les plus réticents à la coopération multilatérale ; les partisans de la « diplomatie morale » comme la Suède ou le Canada ; les « postmodernes pragmatiques », enfin, dont la France est l'un des plus dignes représentants, vérifient leur degré de coopération au coup par coup (l'attitude très restrictive de la France vis-à-vis de la Cour pénale internationale en atteste). Cf. Samy Cohen, *La Résistance des États*, chapitre I, Seuil, 2003.
21. Dominique Martin, Jean-luc Metzger, Philippe Pierre, *Les Métamorphoses du monde : sociologie de la mondialisation*, Seuil, 2003.
22. Elie Cohen, *La Tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996, pp. 161-162.
23. Comme le note Elie Cohen in *La Tentation hexagonale*, op. cit., pp. 58-59.
24. C'est la conclusion à laquelle aboutissent également Daphné Josselin et William Wallace : *Non-state Actors in World Politics*, Palgrave, Basingstoke, 2000, p.15.
25. Smouts (Marie-Claude) et ali, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2003, p. 484.
26. OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) a été fondée en 1942 par trois citoyens britanniques pour attirer l'attention sur la famine sévissant en Grèce. Care (Cooperative for American Relief Everywhere) est née en 1946 de la volonté de citoyens américains d'origine européenne de venir en aide aux populations en Europe.
27. Ann Marie Clark, Elisabeth J. Friedman et Kathryn Hochstetler aboutissent à des conclusions similaires. Cf : « The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGOs Participation in UN World Conferences on the Environment, Human rights, and Women », *World Politics*, vol. 51, n° 1, octobre 1998.
28. Kenneth R. Rutherford, « The Evolving Arms Control Agenda : Implications of the role of NGO in Banning Antipersonal Landmines », *World Politics*, n° 53, octobre 2000.
29. Cf. pour plus de précisions : Samy Cohen, « Le pouvoir des ONG en question », *Le Débat*, n°128, janvier-février 2004.
30. François Hollande, « Les régulations économiques dans la croissance » in *SOFRES : L'État de l'opinion 2001*, Seuil, 2001.
31. Charles-Philippe David, *La Guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences Po, 2000.
32. « L'international sans territoires », sous la direction de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Cultures et conflits*, L'Harmattan, 1996, p. 15.
33. Véronique Avril, « Des ONG aux OG : le processus de "gouvernementalisation" des organisations humanitaires internationales (Kosovo, 1999/2000) », rapport présenté au congrès de l'International Political Science Association, Québec, Canada, août 2000.
34. François Scheer, « Au temps du monde fini », in Samy Cohen : *Les Diplomates : négociateur dans un monde chaotique*, Autrement, 2002, p. 26.
35. Ce que notent également Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts. Cf. *Le Retournement du monde*, op. cit., p. 79.

36. Yannick Lemel, « Les sentiments d'appartenance collective des Français », in Pierre Bréchon (dir.) : *Les Valeurs des Français : évolutions de 1980 à 2000*, Armand Colin, 2000.
37. Gilles Favarel-Garrigues, « 'Crime organisé transnational' et lutte anti-blanchiment », in Laroche (Josépha) : *Mondialisation et gouvernance mondiale*, PUF, 2003.
38. Ronen Palen, *The Offshore World : Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2003. Voir aussi: Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes, *Le Capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*, La Découverte, 2004.
39. Jean-François Thony, « Mécanique et géopolitique du blanchiment de l'argent », RAMSES, 2003, p. 79.
40. Cf. le rapport Peillon-Montebourg : « La lutte contre le blanchiment des capitaux en France : un combat à poursuivre », Les Documents d'information de l'Assemblée nationale, 2002.
41. Cf. le rapport Peillon-Montebourg ; op. cit.
42. Alain Labrousse, « L'essor des "narco-nuisances" », *Politique Internationale*, n° 91, printemps 2001.
43. Alain Labrousse, *Dictionnaire géopolitique des drogues*, Bruxelles, De Boeck, 2003, p. 17.
44. *Le Monde*, 12 février 2004.
45. Buzan (Barry) : *People, State and Feare. An Agenda for international Studies in the Post Cold War Era*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1991, 2<sup>e</sup> édition, p. 39.

## **Revue des revues de l'adpf, sélection de septembre 2005**

- Samy COHEN: «Les États et les "nouveaux acteurs"»  
article publié initialement dans la revue *Politique internationale*, n°107, printemps 2005.

### Traducteurs:

Anglais: Roger Leverdier  
Arabe: Khalil Kalfat  
Chinois: Chen Lichun  
Espagnol: Arturo Vázquez Barrón  
Russe: Andre Naoumov

### Droits:

- © Samy Cohen pour la version française
- © Roger Leverdier/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise
- © Khalil Kalfat/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe
- © Chen Lichun/Centre Culturel et de Coopération Linguistique de Pékin pour la version chinoise
- © Arturo Vázquez Barrón/Centre Culturel et de Coopération de Mexico – Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole
- © Andre Naoumov/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe