

# Mondialisation, souveraineté et fédéralisme

## *Quelques réflexions à partir des cas du Canada et de l'Union européenne*

L'article s'interroge sur la relation entre mondialisation et souveraineté à partir de travaux menés sur le Canada et l'Union européenne. Il déconstruit les deux notions dans leur acception usuelle dans le débat politique et propose une conception de la mondialisation comme fait de discours exprimant un mouvement de recomposition du système international des Etats. Ce mouvement est assimilable à une nouvelle guerre mondiale menée principalement, au centre du système, avec les moyens de l'économie. L'auteur considère alors que, dans ce redéploiement international des stratégies des Etats et des élites politiques dans le sens d'une concurrence accrue pour les chances de puissance, c'est moins la souveraineté qui est en question que sa forme d'expression et de représentation traditionnelle sous la figure de l'Etat-nation unitaire. En effet, l'héritage historique que constitue cette figure de la nation implique que le nouvel ordre mondial qui est susceptible d'émerger à l'issue de la phase actuelle de mondialisation dérégulée, anarchique et indécise, s'appuie sur une forme d'Etat plus complexe que celle de l'Etat unitaire national, soit une forme multinationale et qui devra faire une place en son sein à l'Etat-nation. Considérant que cette forme nouvelle de l'Etat a toute chance d'être de type fédéral, comme incitent à le penser tant la construction de l'Union européenne que les réaménagements en cours de la fédération au Canada, l'auteur s'interroge finalement, à partir de ces deux cas, sur la capacité de la forme fédérale de gouvernement à limiter, et réguler par là-même, le mouvement de mondialisation.

**Bruno THÉRET**, est économiste, directeur de recherche au CNRS, Institut de recherche interdisciplinaire en socio-économie (IRIS), université Paris Dauphine. Ses travaux, de type principalement historico-comparatif, s'insèrent dans ceux de l'école française de la régulation. Ils portent sur les relations entre systèmes politiques, finances publiques, et développement économique et social. Les terrains en sont l'Union européenne, l'Amérique du Nord et l'Amérique latine. Bruno Théret collabore à plusieurs revues dont *L'année de la régulation*, *Critique internationale et Sociétés contemporaines*. Il est l'auteur de *Protection sociale et fédéralisme : l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, coédité par les Presses inter universitaires européennes – Peter Lang, Bruxelles, et les Presses de l'université de Montréal en 2002. Il a également co-dirigé, avec M. Tallard et D. Uri, l'ouvrage *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, collection *Logiques politiques*, 2000.

Pour aborder la question de l'impact de la mondialisation sur les recompositions des territoires politiques et leurs éventuelles formes fédérales d'organisation, il me semble nécessaire de commencer par opérer une déconstruction-reconstruction conceptuelle des notions de mondialisation et de souveraineté. Ces notions font en effet partie du débat politique et sont à ce titre fortement marquées idéologiquement. Elles prennent ainsi diverses significations, pas toujours cohérentes entre elles, avec lesquelles il faut prendre ses distances dès lors qu'il ne s'agit plus d'agir politiquement mais de réfléchir scientifiquement.

### **LA MONDIALISATION : TENTATIVE D'OBJECTIVATION DE LA NOTION**

Attachons-nous d'abord à la mondialisation, la notion sans doute la plus confuse des deux car la plus manipulée médiatiquement et en raison des certitudes politico-idéologiques des uns et des autres. Agitée comme un fétiche par certains, elle est alors rejetée par les incrédules. Par ailleurs,

elle est considérée soit comme un phénomène radicalement nouveau, soit au contraire comme l'expression normale et constante du capitalisme. Certains y voient une tendance irréversible de la modernité inscrite dans le développement technologique ou l'universalisme démocratique, tandis que d'autres, mais aussi parfois les mêmes, soulignent son caractère éminemment stratégique et donc contingent historiquement. En fait, plutôt que d'être un phénomène parfaitement établi et qui fait consensus, *la mondialisation est d'abord et avant tout un fait de discours*, discours multiforme et polysémique, qui témoigne d'une lutte idéologique et politique.

Ce qui est surprenant alors, c'est que dans cette lutte idéologico-politique autour de la mondialisation, ses dimensions proprement étatiques, le rôle des Etats dans sa promotion, ne sont guère pris en considération et analysés. Lorsque la mondialisation est considérée comme un enjeu politique, c'est en effet, plus souvent qu'autrement, au sens étroit d'une résistance politique de certains acteurs *sociaux nationaux* à la domination d'acteurs *économiques* multi ou *transnationaux*, préoccupés par leurs seuls intérêts apatrides particuliers et censés disposer d'une puissance globale leur permettant de se soumettre les pouvoirs politiques. Qu'on la réprouve ou qu'on l'appelle de ses vœux, la mondialisation n'est ainsi pratiquement jamais envisagée en tant que stratégie politique propre aux Etats, ceux-ci étant supposés subir sans autre forme de procès la pression de la logique d'expansion internationale du capital.

Une telle approche n'est pas seulement une réduction economiciste de la géo-politique qui peut prêter à sourire dès lors qu'on prend en considération les faits massifs que sont l'implosion de l'empire soviétique, l'éclatement de la Yougoslavie, la construction européenne, et plus généralement l'actualité quotidienne des divers conflits inter-ethniques ou qui ont pour enjeu la construction d'identités nationales ou communautaires. Elle passe également à côté de ce qui permet de considérer la mondialisation comme faisant sens de manière qualitativement nouvelle. Envisagée en tant que stratégie d'Etats, la mondialisation traduit en effet un mouvement de recomposition des territoires politiques et des pouvoirs

publics à l'échelle mondiale qui ne passe plus directement par les moyens de la guerre, mais par la voie de la compétition économique et l'instrumentalisation politique des stratégies propres des grandes firmes capitalistes. Elle apparaît alors comme le discours associé à diverses tentatives de réorganisation des pouvoirs publics à l'échelle mondiale correspondant à une arrivée à ses limites du vieux système westphalien des relations internationales.

### *La mondialisation néo-libérale comme manière pour les Etats de se dégager des contraintes des compromis fordistes-keynésiens*

Envisager la mondialisation en partant uniquement de considérations économiques revient, en effet, à se retrouver piégé par le discours même des acteurs qui en sont les vecteurs, au premier rang desquels il faut mettre les Etats. C'est là le même piège que celui dans lequel se sont enfermés nombre d'analyses des politiques néolibérales en oubliant d'examiner le paradoxe au principe de ces politiques qui veut qu'elles aient été mises en oeuvre par les Etats eux-mêmes, alors qu'elles sont censées réduire à néant leur rôle dans la société. Prendre ses distances par rapport aux discours des acteurs, ce qui n'empêche pas qu'on doive les examiner soigneusement, conduit en fait à inverser les termes du débat usuel tant en ce qui concerne le néolibéralisme que la mondialisation.

Ainsi, plutôt que de considérer le tournant néolibéral des Etats à partir des années 1980 comme le résultat d'une soumission de ces derniers aux diktats des grandes firmes multinationales et des organisations patronales, on peut l'interpréter comme un virage par lequel le politique et ses tenants (haute administration et classe politique) ont instrumentalisé le discours économique du marché autorégulateur aux fins du renforcement de l'autonomie de l'Etat et de son redéploiement territorial. Selon cette interprétation plus conforme à l'histoire réelle, c'est moins le marché qui se libère de l'Etat que l'Etat qui se libère du marché, les acteurs étatiques mettant en oeuvre un néolibéralisme de gestion, stratégique et pragmatique à la fois, pour se délier les mains à l'égard de la logique économique, de ses contraintes et de ses demandes. Les Etats keynésiens de la période fordiste avaient du, en effet, pour retrouver une légitimité de temps de paix, investir prioritairement leurs ressources "à l'interne" dans le développement de l'Etat-providence, ce qui allait de pair avec la mise en place de compromis institutionnalisés réduisant leur autonomie financière et décisionnelle vis-à-vis des acteurs économiques et de la société civile. Selon un mouvement de balancier inverse, les Etats néo-libéraux, arguant d'un excès de protection préjudiciable au dynamisme économique, ont cherché à s'affranchir de ces compromis afin de récupérer la capacité d'initiative stratégique géopolitique qu'ils avaient perdue en les institutionnalisant et en s'y impliquant.

En effet, en se liant à l'économie à travers des compromis institutionnalisés qui diminuent ses marges de manoeuvre et donc son pouvoir discrétionnaire, l'Etat en tant que sujet des relations internationales et, par conséquent, le personnel politique qui préside à ses destinées perdent une grande partie de leur autonomie décisionnelle et voient se réduire leurs capacités politique et financière d'initiative tant au niveau national qu'international. Comme le montre la part très importante dans l'ensemble du budget de ce qu'on appelle les "services votés", fruits des compromis passés, la routine politique a tendu à largement l'emporter au sein de l'Etat sur la décision stratégique. L'Etat-providence, condition de la légitimité politique dans l'après-guerre, a ainsi fini par tracer d'étroites limites à la capacité des élites politiques d'entreprendre des projets politiques engageant l'avenir et favorisant son accumulation de puissance.

N'est-il pas caractéristique, à cet égard, qu'après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1956, la construction européenne ait été réduite à suivre le rythme de l'économie et n'ait pratiquement pas avancé sur le plan politique pendant trente ans ? Et est-ce une coïncidence que ce soit précisément au moment où s'éclôt le néolibéralisme que la construction européenne soit relancée ? Sans doute pas, car par la dérégulation qu'il prône au niveau national, le néolibéralisme a été un instrument fort utile pour conforter le projet commun à différentes élites nationales de construction d'un nouvel ordre étatique à l'échelle européenne, projet qui vise, en assurant une paix durable en Europe, à restaurer ses chances de se refaire une place à sa mesure dans le monde. Ainsi, alors que jusqu'aux années 80, le Traité de Rome a peiné à prendre effet, les Etats étant confrontés dans le même temps à la nécessité de mettre en place leurs Etats-providence, le néolibéralisme puis la mondialisation vont accélérer considérablement le processus d'europanisation.

Bref, sous-jacent à la conversion au néolibéralisme des élites politiques, il y a la volonté des gouvernements des pays centraux de gagner des degrés de liberté dans l'exercice du pouvoir à l'échelle mondiale en relâchant leurs engagements passés. Et si on suit cette ligne d'analyse, le néolibéralisme apparaît alors comme une doctrine qui correspond à la fin d'un système de rapports stabilisés entre les Etats (Bretton Woods) et qui prône le désengagement économique de l'Etat à l'intérieur comme condition de sa projection à l'extérieur dans une perspective de conquête d'une meilleure place dans un monde à nouveau plus ouvert au plan géopolitique.

Le même type de lecture inversée par rapport au discours des acteurs intéressés vaut pour la mondialisation qui envahit le discours politique à la fin des années 80, alors que tendent à s'estomper les références doctrinaires au néolibéralisme dans la mesure où le discours de la mondialisation dit à peu près la même chose que le néolibéralisme qu'il prolonge en l'étendant à l'échelle internationale. Ce changement de labellisation du référentiel politique est intéressant pour l'analyste, car il dévoile des dimensions de la conversion idéologique des élites politiques qui restaient jusque là cachées derrière un argumentaire sur la nécessaire rationalisation économique de l'Etat selon des critères marchands. Avec le discours de la mondialisation, on voit mieux que l'enjeu du changement de référentiel politique est le redéploiement de la puissance à l'échelle mondiale, la recherche de nouveaux rapports de pouvoir dans le jeu global d'élites politiques concurrentes. Quant on parle de mondialisation, on se réfère en effet clairement à une dimension territoriale, à un processus de changement de la géopolitique. Ainsi, ce n'est pas simplement un hasard si le discours néolibéral se transmue en discours de la mondialisation après l'effondrement du mur de Berlin.

Un tel point de vue qui veut que l'Etat cherche délibérément à se libérer des contraintes du marché peut paraître extrêmement paradoxal dans un contexte politique où l'accent est mis au contraire sur la perte de souveraineté des Etats soumis aux contraintes de la mondialisation néo-libérale et des marchés financiers. Il est certain qu'en se désengageant de l'économie productive et de la gestion du conflit capital/travail, les Etats semblent s'être livrés pieds et mains liés au monde cosmopolite de la finance. En refusant désormais d'entériner les compromis inflationnistes, en promouvant des politiques monétaires restrictives, en isolant encore plus la banque centrale de l'exécutif et/ou de la représentation parlementaire, en s'auto-disciplinant au niveau budgétaire, les Etats se sont assujettis à une sorte de devoir d'endettement auprès de la haute finance.

Mais cette relation "libérale" (traditionnelle au XIX<sup>ème</sup> siècle) entre l'Etat et ses financiers récemment réactivée est moins une relation de dépendance unilatérale que

d'interdépendance mutuelle, ainsi qu'en témoigne le lien qui unit le développement de la finance à une dérégulation financière qui, quant à elle, reste le fait des États. En réalité, comme l'a noté un politologue canadien, « l'économie globale est dans une large mesure elle-même la création des États, et les institutions qui se sont développés pour régler cette économie ont été créées et soutenues par des États ». La finance transnationale dépend d'États relativement forts pour la mise en place de régimes internationaux et d'actions coordonnées en cas de crise. Quant au commerce international, il dépend quant à lui en permanence de l'ordre politique interétatique pour son fonctionnement, un ordre nécessairement construit par les États eux-mêmes. Plutôt que de dépendance du premier vis-à-vis de la seconde, il faut donc parler d'une alliance entre l'Etat et la finance, laquelle se substitue à celle qui unissait antérieurement prioritairement l'Etat au capital productif et au travail, ce qui traduit le redéploiement territorial de l'Etat et la réorientation de ses " investissements " vers l'extérieur. Cette nouvelle alliance et cette réorientation correspondent à une transition vers un nouveau régime politique international qu'on peut dire post-westphalien ; elles résultent des limites atteintes par l'intensification du pouvoir d'Etat à l'intérieur de ses frontières dans le cadre institutionnel de l'Etat-providence.

***La mondialisation comme expression d'ensemble de stratégies politiques gouvernementales***

Disant cela, il ne s'agit pas d'affirmer que les Etats se sont libérés de tout lien à leurs marchés intérieurs et aux sociétés dans lesquels ils sont enchâssés. Car les Etats sont pris dans une contradiction dont ils ne peuvent jamais sortir, mais qu'ils peuvent seulement réduire en établissant des compromis entre les diverses forces antagoniques avec lesquelles ils doivent compter et composer. L'Etat doit s'affirmer comme puissance souveraine à l'extérieur et légitime à l'intérieur de ses frontières. Il est à la fois sujet-maître des relations internationales et instrument-serviteur, machinerie administrative, dans ses relations internes avec les sujets individuels, ultimes dépositaires de la souveraineté politique dans les sociétés modernes à imaginaire démocratique. Les gouvernements sont donc toujours confrontés à la nécessité de construire des alliances et de soutenir certains acteurs dans le cadre des relations internationales, et ils doivent aussi, simultanément, éviter que ces alliances aient des effets internes trop délétères qui les délégitimeraient aux yeux de leurs citoyens, minant ainsi les bases de leur puissance externe. Pour autant, contrairement à ce qui est souvent soutenu par la gauche étatiste, les Etats, ou plutôt leurs tenants – classe politique et bureaucratie administrative - ne sont pas de simples médiateurs entre l'interne et l'externe, mais bien des acteurs actifs tant de la vie politique nationale que des relations internationales, acteurs qui ont une logique de comportement qui n'est réductible ni à celle du monde capitaliste des affaires, ni à celle d'un arbitrage neutre entre des forces sociales constituées exclusivement dans l'ordre économique.

Aussi ne saurait-on prendre la mondialisation pour une simple donnée, comme un pur contexte qui s'imposerait à des Etats cantonnés à des comportements passifs. Et si la mondialisation et les formes diverses d'intégration continentale qui l'accompagnent sont autant le résultat de stratégies d'acteurs notamment étatiques que de tendances économiques politiquement incontrôlables, leur objectivation en tant que « conditions » ou « contraintes » des politiques domestiques ne fait que traduire leur instrumentalisation à des fins politiques internes.

La mondialisation comme stratégie étatique proactive n'apparaît pas seulement évidente à l'analyse de la politique extérieure des USA, elle ressort aussi de celles d'autres entités

politiques comme l'Etat fédéral canadien et la Commission européenne, représentants de puissances plus secondaires du cœur dominant du monde capitaliste mais qu'on ne saurait suspecter de se borner à faire le jeu de la puissance hégémonique.

Ainsi, une analyse approfondie du discours du gouvernement fédéral canadien dans les années 1990 montre que la mondialisation n'est pas réellement pour ce dernier une fatalité économique à laquelle tout pays ne pourrait faire autrement que l'accepter. Elle est au contraire explicitement envisagée comme un processus politique à activer à des fins de puissance, avec la visée de construire le Canada comme nation à partir de l'extérieur en l'affirmant comme acteur à part entière de la scène internationale. La mondialisation est pour les élites politiques fédérales canadiennes un moyen de se libérer de l'emprise des Etats-Unis en promouvant le polycentrisme, le multilatéralisme et l'instauration de règles internationales s'imposant même aux plus puissants; elle doit également renforcer l'unité canadienne, un peu de la même manière que, pour les élites politiques européennes, l'intégration économique continentale et les politiques néolibérales ont été le moyen de relancer la construction politique de l'Europe. On est ainsi en présence d'une stratégie politique "mercantiliste libérale", c'est-à-dire d'une mobilisation par un Etat du libéralisme économique à des fins de renouvellement de sa puissance et de son indépendance politique.

Bien qu'il n'y ait pas de discours unifié de ce qui pourrait être considéré comme un gouvernement européen, il en va de même du côté Est de l'atlantique. En effet, on ne peut nier que la mondialisation soit en Europe également le fruit d'une stratégie politique délibérée puisque c'est dans le cadre de la relance de la construction européenne que, dans les années 1980, les Etats européens ont mobilisé tout l'arsenal des politiques néo-libérales et se sont inscrits dans le mouvement de la mondialisation économique (tant financière par la dérégulation et la mise en oeuvre de politiques monétaires de désinflation compétitive, que commerciale par l'ouverture des frontières et la mise en place du marché unique européen, et productive par le recours à la flexibilisation des marchés du travail). En outre, même si au moins deux visions du futur divisent les Etats membres de l'UE, une vision plus économiste anglo-scandinave qui l'envisage dans le cadre limité d'une zone de libre-échange, et une vision plus politique " continentale " qui l'inscrit dans une perspective de construction d'un nouvel ordre politique de type fédéral, il est clair que sa dynamique de fait, sanctionnée par le Traité de Maastricht et l'Union monétaire, va bien au-delà d'enjeux strictement économiques et correspond à une modification des rapports politiques de puissance à l'échelle mondiale et à l'émergence d'un nouveau type d'ordre politique qui n'entre plus dans le cadre du système westphalien des Etats-nations. Par exemple, la position des élites politiques françaises, bien traduite par l'expression de " l'Europe levier ", témoigne du caractère stratégique géopolitique de leur adhésion au mouvement de mondialisation. L'Union européenne est, dans une tradition gaullienne, vue par elles comme le moyen de restaurer la puissance mondiale du vieux continent, ensemble éparpillé de puissances moyennes, et de contester l'hégémonie américaine désormais principalement fondée sur la suprématie du dollar comme devise-clé, la maîtrise de certaines hautes technologies et la puissance militaire.

L'Europe, en effet, renaît des cendres des empires coloniaux qui fondaient jusqu'alors la puissance mondiale de la plupart des Etats européens, réduits sinon à des bases territoriales nationales étroites. La construction européenne correspond, pour les élites politico-administratives européennes, au même type de recherche d'un espace d'action politique élargi que celui mis en oeuvre à travers la colonisation; on est seule-

ment passé d'une européanisation extravertie à une européanisation intravertie. L'engouement des gouvernements des Etats européens pour le néo-libéralisme et la mondialisation doit ainsi être compris comme intrinsèquement lié à l'instrumentalisation de ces discours et des pratiques qu'ils conforment dans le processus de la construction politique européenne. L'efficacité des politiques néo-libérales et de libre-échange dans la déstructuration des compromis sociaux nationaux fondateurs des régimes fordistes de croissance (dérégulation) est, en effet, précieuse, dans un premier temps, pour construire un pouvoir politique européen par re-régulation à son échelle. Face aux stratégies capitalistes d'internationalisation de l'ordre économique, la déréglementation et les politiques monétaires restrictives ont été pour l'eurocratie et les élites politico-administratives nationales qui la composent des armes essentielles dans la redéfinition de leur espace politique d'action. En témoigne la création de la monnaie unique européenne, l'euro, qui a éliminé le libre jeu des taux de changes, ce qui n'est une politique néo-libérale que dans la mesure où elle a mobilisé pour s'instituer des politiques de ce type au niveau national. Au niveau mondial, comme en témoignent les réticences à son égard des membres de l'ancienne AELE dont le Royaume Uni en tête, la création de l'euro est à l'opposé d'une politique néo-libérale puisqu'elle tend à refermer un nouvel espace politique concurrent de celui des Etats-Unis, à conformer une nouvelle identité régionale, et à remettre à l'ordre du jour une politique économique de type keynésien que, depuis le virage néo-libéral, seuls les Etats-Unis ont pu continuer à mobiliser pour stimuler leur croissance et, par voie de conséquence, soutenir un minimum de croissance mondiale.

Il faut donc se garder de confondre l'européanisation - la dynamique propre de la construction européenne - et la mondialisation néo-libérale, même si la première en tant que processus de recomposition de territoires politiques finit par être à la fin des années 1980 une composante de la seconde. Là encore il y a un paradoxe, à savoir que la construction européenne est à la fois partie prenante de la mondialisation et sa négation dans la mesure où c'est un projet politique de reterritorialisation qui traduit un manque de confiance dans le marché pour assurer la paix entre nations et va ainsi à l'encontre de l'universalisme libre-échangiste. Dans le cas européen comme dans celui du Canada, on est donc en présence d'une stratégie de mondialisation qui est avant tout à résonance géopolitique<sup>1</sup>.

### *La mondialisation comme représentation d'un effet de système, d'un phénomène sociétal multi-causal*

Cela dit, on ne saurait oublier que les grandes manœuvres politiques qui ont pour nom de code "mondialisation" se déroulent sur un terrain où des acteurs économiques sont également en position de combat et opèrent avec leur propre rationalité qui est celle de l'accumulation de richesse. La mondialisation connote un phénomène qui est ainsi multicausal. Elle renvoie à une pluralité de processus qui ont des temporalités différentes et qui, à un moment donné, par une sorte d'accident historique ont fait système. La mondialisation a en effet aussi, à l'évidence, des origines économiques et financières tant nationales qu'internationales, origines au sens où *la crise de toute une série d'institutions économiques est ce*

*qui a créé une structure d'opportunité pour la reformulation des stratégies étatiques.* Ainsi en est-il de l'épuisement au début des années 1970 des régimes d'accumulation fordistes centrés sur les territoires nationaux; ainsi également de l'abandon unilatéral en 1972 par les Etats-Unis de la régulation financière internationale du système de Breton-Woods; ainsi encore des stratégies des grandes firmes multinationales qui redéploient leurs chaînes de production à l'échelle mondiale; ainsi enfin, mais la liste n'est pas exhaustive, de l'échec et de la décomposition des économies de type soviétique qui vont entraîner la chute du mur de Berlin.

Pour mettre de l'ordre dans cette pluralité des évolutions qui vont donner corps au discours de la mondialisation, il est utile de reprendre l'idée wéberienne de la différenciation des sociétés modernes en ordres de vie et de pratiques qui sont régis par des rationalités et des logiques de développement différentes mais qui n'en doivent pas moins être tenus ensemble pour qu'on puisse encore parler de sociétés. L'autonomie des rationalités de comportement et des sphères d'actions va ainsi de pair avec une interdépendance des acteurs qui mobilisent ou obéissent à ces divers principes de rationalité. On est en présence d'une diversité de dynamiques et d'espaces d'action et en même temps de la nécessité sociétale de mises en synchronie à un moment donné et dans un espace commun de ces diverses dynamiques. On peut alors partir de cette interdépendance dans l'interdépendance des acteurs économiques, politiques et de la société civile pour réfléchir de manière dialectique sur la mondialisation en évitant de la renvoyer à un déterminisme unique porté soit par une logique capitaliste triomphante, soit par la logique impériale de la puissance américaine, soit encore par la révolution informationnelle des nouvelles technologies de communication. En effet, réencastrent les stratégies de puissance des Etats dans leurs contextes économique et social, national et international, revient à considérer que l'Etat est certes un élément fondamental des structures sociale et territoriale des sociétés et de leur évolution historique, mais que ça n'est pas lui qui décide souverainement et unilatéralement de cette évolution, même s'il en constitue une variable clé. Le pouvoir de la Loi et le monopole de la violence légitime qui le fonde ne l'emportent pas nécessairement sur le pouvoir de l'argent et sur le pouvoir éthique des idées, de l'opinion. L'Etat n'est qu'une sphère de la société qui ne peut se maintenir qu'en relation avec la sphère économique et la sphère de la vie quotidienne. Sa légitimité, cruciale pour sa perpétuation, dépend de son articulation aux systèmes des valeurs régnautes dans ces autres sphères. Le modèle hiérarchique du commandement ne permet pas, par ailleurs, de saisir son mode d'action sur la société. Il y a certes une verticalité dans les relations sociales, mais celle-ci n'est acceptée dans les sociétés individualistes que si elle ressort du symbolique, de valeurs ultimes qui fondent l'appartenance sociale, et non seulement du politique organisé. Une société, dès lors qu'elle est différenciée, ne tient pas uniquement par son Etat, même si celui-ci participe à part entière à la cohésion sociale, dès lors qu'il est légitime.

C'est pourquoi la mondialisation a nécessairement une multiplicité de facettes, selon qu'on l'observe en privilégiant le point de vue d'une sphère ou d'une autre : la révolution informationnelle qui est vue par beaucoup comme son noyau d'irréversibilité, le commerce international, la financiarisation, l'américanisation de la culture, les politiques néomercantilistes avec leurs dimensions de compétition entre sociétés...

Du côté du politique, on l'a dit, la mondialisation signale clairement que la majorité et les plus puissants des Etats, c'est-à-dire des individus et groupes sociaux qui sont en position dominante dans les relations sociales de type étatique, ont fait de nouveaux choix et cherchent à re-négocier les compromis qu'ils avaient antérieurement tissés avec les forces économiques et sociales qui ressortissent de leurs bases territoriales.

1. Il faut noter également qu'en Europe comme au Canada, la même ambivalence, la même polysémie, est néanmoins entretenue quant à la nature de la mondialisation et à ce qui serait son irréversibilité associée à la révolution technologique de l'information et de la communication. Des deux côtés de l'atlantique, il s'agit par là d'éviter le blâme associé aux politiques néolibérales en les présentant comme des processus exogènes non maîtrisables par les Etats et auxquels individus et puissances publiques n'ont d'autre solution que de s'adapter.

Elle exprime aussi la recherche d'une nouvelle forme de légitimité de la délégation de souveraineté aux organes de décision politique. Elle témoigne enfin d'un changement d'axe des alliances et des compromis entre l'Etat et les autres acteurs sociaux, des nouveaux rapports qu'il a tissé avec la finance et de son désengagement relatif de la production et de la tutelle du rapport capital-travail. Mais ces caractères généraux n'empêchent pas que les différents Etats y voient des opportunités stratégiques diverses, voire contradictoires, ce qui fait que la mondialisation n'est pas non plus un discours politique global unifié. Ainsi, comme on l'a vu, pour le Canada, la mondialisation c'est le multilatéralisme, une façon de sortir du bilatéralisme asymétrique que tendent à lui imposer les Etats-Unis. Pour les Etats d'Europe continentale, c'est l'europanisation, un moyen de pacifier des relations traditionnellement conflictuelles et destructives et de se projeter en commun vers l'extérieur, d'abord à une échelle régionale, puis peut-être mondiale. Pour la puissance américaine, c'est le moyen de maintenir, voire d'étendre son empire de manière essentiellement unilatérale.

Par ailleurs, à chaque fois que l'on examine scrupuleusement une dimension supposée suffisante pour définir ce que serait un processus réel unifié de mondialisation, on est renvoyé à d'autres de ses formes. Le problème se déplace dans un autre registre. C'est notamment le cas de l'accélération des échanges commerciaux, un des critères considéré comme caractéristique de la mondialisation en cours. Même si on passe sur la contestation de ce critère par nombre d'historiens, il reste que la manière dont on mesure cette mondialisation du commerce est purement conventionnelle et dépend étroitement du dessin des frontières qui est adopté pour la mesurer, c'est-à-dire, en fin de compte, de la définition de la souveraineté qui est retenue. Par exemple, si à partir de janvier 2002 on se mettait à ne plus comptabiliser les flux internes à la zone euro, le commerce mondial enregistrerait immédiatement un énorme déclin. A l'inverse, si on ajoutait le commerce inter-états au sein des Etats-Unis et inter-provinces au Canada, on gonflerait considérablement le commerce international. De même l'éclatement politique d'une fédération, en faisant apparaître des flux nouveaux entre Etats nouveaux, entraîne un développement de la mondialisation selon les critères usuels, développement fictif néanmoins au plan du commerce effectif et qui, au plan politique, correspond à un fractionnement accru du monde contraire au développement de l'universalisme que la mondialisation est censée illustrer. Bref l'appréciation de l'importance de la mondialisation dépend étroitement de conventions qui peuvent se révéler paradoxales et sont au minimum très fragiles puisqu'elles dépendent de la valeur qu'on accorde à certaines frontières politiques plutôt qu'à d'autres.

Cet aspect fuyant de la notion en fait un bricolage au plan idéologique qui certes permet à des acteurs aux intérêts et aux valeurs différents de se retrouver pour s'allier ou s'affronter, mais rend son objectivation scientifique extrêmement difficile. Un autre exemple de ce bricolage intellectuel nous est fourni par l'ambivalence du concept de compétitivité économique qui est censé être au principe de la mondialisation. D'un côté, en effet, en tant que nouveau nom pris par le référentiel néo-libéral, la mondialisation mobilise l'idée de la nécessaire compétitivité microéconomique des individus et des firmes élues champions nationaux. De l'autre, en tant qu'expression d'une lutte entre territoires pour l'accaparement de parts plus importantes du marché mondial, elle en appelle à l'idée de cohésion sociale, d'unité nationale renforcée : la compétitivité en question dépendrait plutôt des niveaux de capital humain et de capital social qui prédisposent les communautés nationales à se comporter de manière plus ou moins offensive sur les marchés mondiaux. Or cette emphase du discours de la mondialisation sur le capital social met à jour une de ses contradictions essentielles et le point où

se dissout sa continuité d'avec le néo-libéralisme et s'affirme sa dimension d'abord politique et non plus économique. On ne peut pas, en effet, à la fois militer pour l'universalisation de l'individualisme possessif et s'appuyer en même temps sur une idéologie collectiviste du combat commun contre l'adversité représentée par les collectivités autres.

Aussi peut-être la seule manière d'appréhender la mondialisation actuelle dans un concept unifié est-elle de l'envisager comme la métaphore d'une troisième guerre mondiale menée pour l'essentiel avec les moyens de l'économie et non des moyens guerriers - tout au moins au centre, car les conflits martiaux sont externalisés à la périphérie (où les militaires sont, il est vrai, nous dit-on, principalement chargés de maintenir la paix). C'est une guerre qui n'est pacifique qu'au plan militaire, c'est un affrontement entre Etats de type libéral-mercantiliste. L'essor des marchés financiers au delà des limites du raisonnable comme du rationnel, sans doute le seul fait « économique » qui témoigne irréfutablement d'une globalisation de l'économie, nourrit une telle conceptualisation, la guerre néo-mercantiliste prenant en ce cas la forme de la dérégulation financière promue par les tenants des grandes places financières.

La dite « dictature » de ces marchés, en effet, n'a pu s'établir et perdurer que du fait d'une absence de volonté des Etats de se mettre d'accord pour les réguler et canaliser la finance vers un développement économique bien réparti à l'échelle mondiale et le plein emploi ici et là. Parler d'une domination des politiques monétaires et budgétaires nationales par les marchés financiers internationaux, c'est alors non seulement anthropomorphiser des institutions en dissimulant les stratégies des acteurs individuels et collectifs particuliers qui les font fonctionner ; c'est aussi oublier que ces marchés sont réciproquement tout aussi dépendants des Etats, non seulement en tant que ceux-ci représentent une part cruciale de la demande de prêts, mais aussi et surtout du fait qu'ils sont les émetteurs des règles à partir desquelles la finance globale peut se déployer. Ces marchés sont en outre moins mondiaux que champs d'action d'opérateurs territorialisés dans certains Etats, lesquels favorisent leur action internationale tant que celle-ci ne se retourne pas contre eux. En fait les opérateurs financiers disparaîtraient du jour au lendemain en tant qu'acteurs politiques si les Etats dont ils dépendent se mettaient d'accord pour réguler leurs comportements et empêcher leurs spéculations. Ainsi l'essor des marchés financiers n'est que l'expression de cette guerre libérale-mercantiliste entre Etats sur un champ de bataille particulier. Ces marchés, en attaquant les monnaies nationales à la moindre de leurs faiblesses réelles ou supposées, se bornent à suivre une logique qui est celle d'un état de guerre et dont l'enjeu est une redistribution entre les Etats des cartes de la puissance.

Bref, dans la mondialisation, ce qui est en jeu est moins une perte subie de souveraineté des Etats qu'une reconstruction active quoiqu'indécise de l'ordre politique international avec réaménagement des rapports de puissance entre Etats ainsi que de leurs échelles territoriales. Ce jeu conduit à l'apparition d'ordres politiques polycentriques et décentrés, et pas seulement décentralisés, dans lesquels une pluralité de gouvernements peuvent être en concurrence sur un même territoire pour le partage des compétences politiques. Dans le vocabulaire à la mode, cette évolution correspond à l'apparition d'une gouvernance à niveaux multiples, mais, d'une manière plus classique, elle peut aussi être considérée comme l'expression d'un retour du principe fédéral sur le devant de la scène politique en tant que principe (alternatif au principe de souveraineté) d'organisation des pouvoirs publics comme de la société internationale. Mais si les Etats souverains omniscients sur les territoires qu'ils contrôlent se voient ainsi remis en question, c'est moins en raison de l'action d'acteurs extérieurs aux ordres politiques nationaux

en place que du fait de leurs propres stratégies expansionnistes.

### LA SOUVERAINETÉ EN QUESTION

Cette dernière remarque nous conduit à la question de la souveraineté, deuxième notion mise à toutes les sauces dans le discours de l'(anti-)mondialisation. Ne parle-t-on pas indifféremment de souveraineté de l'Etat, de souveraineté monétaire, de souveraineté du peuple, de souveraineté du consommateur, de souveraineté de l'individu, et de pouvoir souverain ou encore d'autorité souveraine en se référant notamment à la souveraineté de la nation ? Certes dans cet ensemble, il y a toujours l'idée de base que la souveraineté est un pouvoir supérieur, suprême, au dessus de tous les autres. Le principe de souveraineté, qui est au fondement du système westphalien des Etats-nations, veut en outre que cette position hiérarchiquement supérieure du souverain s'exprime dans tous les domaines sur un territoire donné, ce qui, dans le cas de l'Etat unitaire, s'exprime par son omniscience et le non recouvrement des souverainetés. Mais en permanence, dans le discours de la mondialisation, cette souveraineté de l'Etat est assimilée à la souveraineté du peuple, et c'est là que le bât blesse.

#### *Souveraineté de l'Etat et/ou souveraineté du peuple ?*

En effet, lorsqu'on assimile la souveraineté du peuple à celle d'un Etat national unitaire, plus ou moins décentralisé, on opère un glissement sémantique présupposant que l'Etat et la nation ne font qu'un. Une telle assimilation ne tient pas compte de ce que dans les régimes démocratiques où, théoriquement, seul le peuple est véritablement souverain, l'Etat ne dispose de cette souveraineté que par emprunt, par délégation du peuple. Ce qui implique que si le cas échéant, un peuple décide de déléguer cette souveraineté en la distribuant à plusieurs ordres de gouvernement au sein d'un même système politique (qui est alors fédéral), l'Etat central perd sa position de souveraineté puisqu'il n'est plus omniscient, le peuple n'en étant pas pour autant, quant à lui, moins souverain. Il faut donc distinguer le principe de souveraineté de l'Etat et le principe démocratique qui fait du peuple et non plus de l'Etat le souverain représentant le tout de la société, distinction qui n'est le plus souvent pas faite dans le discours de la mondialisation, même quand celui-ci en appelle à la société civile. Cet oubli résulte sans doute du fait que, pour les forces de la droite libérale, la souveraineté de l'Etat a toujours relevé d'une source extra-mondaine, tradition ou religion, la démocratie devant être limitée à un contrôle externe sur les activités de l'Etat par les représentants du peuple. Position qui est confortée par celle de la gauche étatiste pour laquelle la démocratie, théoriquement, ne souffre pas de limite, mais qui n'en considère pas moins que la souveraineté du peuple, en tant que souveraineté nationale, se confond avec la souveraineté de l'Etat.

A gauche comme à droite, on joue donc en permanence sur les mots quand on parle de souveraineté nationale et dès lors que le pouvoir d'Etat est partagé, on parle d'immanquables pertes de souveraineté. Pourtant, l'histoire témoigne que la division des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire n'a pas diminué la souveraineté des peuples, et il est généralement admis, depuis que Montesquieu en a formulé le principe, qu'en tant qu'elle protège contre les excès de pouvoir des tenants de l'Etat, c'est une condition indispensable de la démocratie. On a seulement oublié que Montesquieu plaiderait également pour une division territoriale de type fédéral des pouvoirs pour les mêmes raisons. En fait, quand il est question de perte de souveraineté de l'Etat, on se réfère le plus souvent à une perte de pouvoir discrétionnaire des élites gouvernementales, ainsi censées être souveraines à la place du

peuple du fait qu'elles le représentent. Ou bien alors ce qui est dénoncé comme perte de souveraineté par les acteurs sociaux, c'est une réduction de leur propre capacité d'agir sur l'Etat de l'extérieur, soit un grippage des médiations grâce auxquelles ils avaient tissé jusque là des relations privilégiées avec l'Etat.

L'assimilation de l'Etat à un pouvoir souverain omniscient se confondant avec le pouvoir démocratique a fait que le principe d'organisation fédérale de l'ordre politique a traditionnellement été considéré comme souffrant d'un déficit intrinsèque de légitimité démocratique. Même dans les pays qui ont adopté des formes fédérales de gouvernement, ou bien le fédéralisme est considéré comme un pis-aller pour accommoder des situations autrement non gérables, ou bien les principes fondateurs de la fédération ont été progressivement abandonnés pour laisser place à des Etats unitaires décentralisés. Pourtant, si on veut bien distinguer souveraineté du peuple et souveraineté de l'Etat, si on ne réduit pas la démocratie au vote majoritaire d'un peuple supposé constitué d'individus non pas seulement égaux mais parfaitement identiques, force est d'admettre que le fédéralisme peut correspondre à un développement de la démocratie, c'est-à-dire d'un exercice plus effectif de la souveraineté du peuple considéré dans sa diversité réelle.

#### *Des formes fédérales diverses de la souveraineté du peuple*

Le principe fédéral est en effet un principe d'autonomie dans l'hétéronomie, d'indépendance dans l'interdépendance, qui affirme la possibilité mais aussi la nécessité dans bien des cas de concilier unité et diversité des appartenances politiques. Ce principe permet de considérer comme dynamiquement stable un ordre politique où la souveraineté est partagée entre des ordres de gouvernement d'échelles territoriales différentes et où l'intégration territoriale est assurée par une interdépendance assumée et contraignante entre ces divers ordres. Ainsi le principe fédéral considère, d'une part, qu'au même titre que les individus, les peuples, en tant qu'ils sont souverains, sont égaux entre eux quels que soient leurs poids démographiques respectifs, d'autre part, que les appartenances politiques peuvent être multiples et distribuées selon diverses échelles territoriales de gouvernement en relation avec les types de compétence (fonction) politique qui y sont exercés souverainement. Le principe fédéral ajoute et combine donc au principe démocratique individualiste classique - un individu, une voix - un principe démocratique collectif - un peuple membre de la fédération, une voix - qui vaut dès lors que plusieurs peuples cherchent à s'associer pour partager certaines prérogatives de leur souveraineté.

Dans une fédération, par conséquent, il n'y a théoriquement pas de *pouvoir* politique suprême quelque soit le domaine d'exercice de ce pouvoir, c'est-à-dire de pouvoir souverain au sens usuel, mais seulement des pouvoirs partagés et donc "division de la souveraineté" sur un même territoire. La souveraineté réside alors dans l'*autorité* du Texte fondateur du pacte constitutionnel fédératif. Il y a donc une autorité souveraine, mais pas de pouvoir souverain : la Cour suprême qui est chargée d'interpréter le Texte du pacte en cas de conflit de compétences n'exerce pas, en effet, directement le pouvoir, mais fixe seulement l'esprit dans lequel celui-ci doit être exercé par les divers organes décisionnels composant l'ordre politique.

La réalité des rapports de pouvoir entre les unités politiques des fédérations (Etats fédérés et Etat fédéral) est donc mieux rendue par la notion d'ordres différents et coordonnés de gouvernement que par celle de niveaux ou de paliers multiples, hiérarchiquement subordonnés les uns aux autres (comme cela est envisagé dans la théorie économique standard du fédéralisme budgétaire). L'Etat fédéral n'est en effet qu'un gouvernement "général" qui n'est pas un gouvernement

central dominant une périphérie de collectivités locales et qui, vu de l'intérieur, est sans inscription territoriale concrète et représente seulement le tout abstrait lié par le pacte fédéral de la société des individus et des peuples qui reconnaissent l'autorité de ce tout. L'État fédéral n'est qu'un ordre de gouvernement doté de compétences particulières et défini par une relation spécifique aux individus, à ce titre de statut égal aux gouvernements régionaux auxquels il est articulé constitutionnellement, ceux-ci étant quant à eux des collectivités territoriales porteuses, au sein du système fédératif, des droits collectifs historiquement inscrits dans l'histoire et la culture des régions qu'elles représentent.

Dans cette perspective, la hiérarchie qui existe entre l'ordre fédéral de gouvernement et les unités fédérées n'est pas une hiérarchie de pouvoir comme on l'envisage habituellement, mais ce que les anthropologues appellent une hiérarchie de valeur, c'est-à-dire une figure d'interdépendance qui a la forme d'un englobement des contraires. Le niveau de l'État fédéral est supérieur en valeur, mais pas en pouvoir, car au niveau inférieur en valeur qu'est le niveau territorial, l'État fédéral est lui-même inférieur en pouvoir aux États fédérés. Pour les fonctions supérieures en valeur qui sont confiées au gouvernement fédéral (relatives généralement à l'insertion de la fédération dans l'ordre politique international et à la "civilisation" des relations entre unités fédérées), les unités fédérées reconnaissent son pouvoir et s'y soumettent, mais au niveau inférieur des compétences politiques propres aux unités territoriales, le niveau fédéral reconnaît en contrepartie leur pouvoir et s'y soumet à son tour. Cette double reconnaissance est la condition de la conservation d'un système fédéral. Ainsi les systèmes fédéraux ne sont pas seulement *décentralisés*, ils sont aussi et surtout *décentrés* pour tout ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles des gouvernements régionaux, et donc polycentriques. C'est cette caractéristique de décentrement qui permet de distinguer clairement les "vrais" systèmes politiques fédéraux de certains types d'État fédéral qui ne sont bien souvent rien d'autre, comme par exemple dans le cas des États-Unis du Mexique actuel ou même des États-Unis d'Amérique, que des États territoriaux unitaires décentralisés.

Au plan théorique, le principe fédéral s'oppose donc au vieux principe de souveraineté ante-démocratique qui est au fondement de l'État unitaire de type westphalien. En revanche, dans la réalité, ces principes n'apparaissent jamais sous une forme pure et les frontières entre État unitaire et système fédéral peuvent être difficiles à établir. On sait que la souveraineté des États-Nations est toujours pour une bonne part illusoire car toujours limitée par la co-présence des pairs dans le concert international et la configuration hégémonique stabilisée des relations inter-États. De même, le fédéralisme est un système dont l'instabilité en statique entretient en permanence en son sein une tendance autodestructrice à la centralisation, tendance qui a été exacerbée dans les fédérations actuellement existantes qui ont dû survivre dans un environnement international dominé par la figure idéalisée de l'État-nation unitaire.

Dans un tel environnement, les fédérations sont en effet soumises à un double risque de rupture: risque de centralisation et donc de dérive de l'État fédéral vers un État unitaire, d'un côté; risque d'éclatement en autant d'États souverains qu'il y a d'unités fédérées, de l'autre. Ces risques sont élevés, ainsi qu'en témoignent respectivement les trajectoires historiques des USA et de l'URSS par exemple. Mais ils peuvent également, comme en témoignent d'autres exemples (Canada, Suisse, Australie), être "assurés", régulés donc par des formes institutionnelles adéquates. Un système fédéral "authentique" peut ainsi finalement être défini comme celui dans lequel est institué un mécanisme d'autoconservation du principe fédéral, soit un mécanisme qui en règle en permanence la contradiction constitutive entre unité et diversité : si

l'unité l'emporte sur la diversité, ou si à l'inverse, c'est la diversité qui triomphe aux dépens de l'unité, on ne peut plus guère parler de fédéralisme. Cela est évident dans le second cas qui implique une destruction explicite de la fédération; cela peut l'être moins dans le premier dans la mesure où, en général, on continue à parler d'État fédéral alors même que n'existe plus en fait de système fédéral, mais seulement un État unitaire décentralisé ayant envahi les domaines de compétences des États fédérés.

En réalité, chaque fédération témoigne de l'histoire spécifique à la contrée qui a fait appel au principe fédéral pour construire son ordre politique. Cette diversité indique que les formes constitutionnelles précisément prises par l'actualisation historique de ce principe conditionnent la manière dont un système fédéral de gouvernement peut effectivement remplir son rôle stabilisateur des tensions entre territoires, c'est-à-dire perdurer en tant que fédéral, plutôt que de dériver vers la centralisation ou l'éclatement. Elle permet également d'affirmer que le principe fédéral structure effectivement d'ores et déjà divers ordres politiques réels et actuels qui se déroberont à la perception traditionnelle qui ne conçoit d'ordre politique que sous la forme de l'État territorial unitaire. Ce qui est le cas non seulement de fédérations établies de longue date mais aussi de la construction européenne où la diversité des nations interdit la voie d'une Europe prenant la forme d'un État-Nation unitaire sur le modèle français ou anglais traditionnel. La multiplicité des expériences fédéralistes permet enfin de mener des comparaisons et de déconstruire la conception usuelle (et intéressée au plan politique) du fédéralisme qui se réfère au seul cas des États-Unis d'Amérique.

On peut en effet distinguer au moins deux grandes formes institutionnelles de fédéralisme selon la codification des relations entre État fédéral et entités fédérées. Dans le type le plus connu qui peut être qualifié d'"intra-étatique", dont les USA comme l'Allemagne sont des archétypes, les territoires sont représentés au sein même du gouvernement fédéral dans une seconde chambre (Sénat, Bundesrat) selon des modalités particulières, de telle sorte que leurs représentants participent au processus de décision au sein même de l'État fédéral. Le Canada et l'Union européenne en gestation peuvent en revanche être considérés comme relevant d'un type inter-étatique de fédération dans lequel une telle seconde chambre territoriale participant au processus fédéral de décision n'existe pas et où, par conséquent, la relation entre les deux ordres de gouvernement passe dans une large mesure par des relations de type diplomatique et des institutions intergouvernementales spécifiques (conférences des premiers ministres, conseil européen). Dans ce second type plus décentré de fédération, l'exercice d'un pouvoir fédéral effectif est largement dépendant de sa capacité à répondre aux forces centrifuges « régionalistes ». Il en résulte un besoin accru d'assurer une certaine homogénéité sociologique de la fédération. Ce besoin conduit à instituer au niveau fédéral des procédures de redistribution de ressources budgétaires destinées à réduire les inégalités économiques entre les unités fédérées, ces procédures étant ajustées de telle sorte que soient respectées la diversité politico-culturelle et les compétences dans leurs domaines de souveraineté de ces entités.

La diversité des évolutions possibles des systèmes fédéraux - vers l'autoconservation, la centralisation ou encore l'éclatement - est ainsi liée à la forme de leurs configurations institutionnelles d'ensemble. Dans ces conditions, comme le montre le cas du Canada, l'intériorisation de contraintes externes associée à une stratégie de mondialisation menée par un État fédéral ou une entité fédérée, en perturbant cette configuration institutionnelle, peut modifier les rapports de forces entre les ordres de gouvernement et menacer ainsi l'équilibre historique atteint en poussant à la centralisation ou à

l'éclatement du système. Mais elle peut aussi stimuler sa capacité d'innovation politique et conduire à un nouvel équilibre dans lequel la stratégie de mondialisation va elle-même être limitée, régulée par les institutions du fédéralisme. Réciproquement, cas de l'Union européenne, la mondialisation comme stratégie politique menée par des Etats unitaires peut conduire ceux-ci à devenir les protagonistes d'un processus de fédéralisation, processus qui s'accompagne éventuellement en retour d'un affaiblissement de leur propre unité interne.

### LA FÉDÉRATION COMME LIMITE DE LA MONDIALISATION

Il n'y a cependant pas de réponse assurée qui indique la direction qui sera prise par l'évolution en cours, car celle-ci résulte d'un système complexe de facteurs dont il est impossible de maîtriser analytiquement le jeu d'ensemble. On ne peut donc que cerner des futurs possibles et variables selon la dynamique historique propre à chaque système fédéral en formation ou en réformation. C'est dans cette perspective que nous examinons brièvement maintenant les évolutions actuellement à l'œuvre au Canada et dans le processus d'union européenne.

#### *Une fédération à l'épreuve de la mondialisation : le Canada*

L'examen du cas canadien d'instrumentalisation de la mondialisation montre que la volonté du gouvernement fédéral d'affirmer par là son indépendance vis-à-vis des USA n'a pas été indépendante de l'état de ses relations avec les gouvernements provinciaux. En s'affirmant par des politiques extérieures, l'Etat fédéral a cherché non seulement à contenir l'influence américaine grâce à des règles instituées bilatérales et multilatérales, mais aussi à renforcer ses positions vis-à-vis des provinces à l'interne. Pour le moins, il s'est agi pour lui de reprendre l'initiative dans un contexte institutionnel marqué par des échecs successifs dans la résolution des conflits constitutionnels avec le Québec (Constitution de 1982 "rapatriée" et imposée au Québec contre son gré; échecs des accords du Lake Meech en 1987 et de Charlottetown en 1992).

En activant une stratégie de mondialisation, l'Etat fédéral a ainsi recherché simultanément à l'interne le renforcement de l'union économique canadienne, la domination de la politique monétaire dont il a le monopole sur les politiques budgétaires dont il n'a qu'une maîtrise très partielle, et la mise en avant de sa compétence exclusive à l'externe comme le pouvoir de passer des traités internationaux et de les faire respecter, quel que soit le domaine de compétence concerné. La mondialisation a enfin été mobilisée par l'Etat fédéral pour restaurer sa capacité à légitimer ses politiques en les présentant comme dictées par des contraintes externes.

Toutefois, cette stratégie s'est révélée être logiquement incohérente. D'un côté, en poussant à l'intégration continentale nord-américaine, elle a appelé un ajustement néolibéral et une harmonisation institutionnelle avec les USA. De l'autre, du fait qu'elle vise à assurer l'indépendance du pays au niveau mondial dans une perspective nationaliste, elle conduit à affirmer et à défendre à l'interne des valeurs spécifiquement canadiennes, c'est-à-dire en l'occurrence les valeurs qui distinguent traditionnellement le Canada des USA. Or ces valeurs sont ancrées dans la capacité de l'Etat fédéral à réduire les inégalités interindividuelles et interrégionales, et elles sont inscrites dans des politiques sociales et un système public de santé de qualité. Bref, le gouvernement fédéral n'a pu véritablement rompre avec les valeurs de l'Etat-providence canadien, dont le développement selon un modèle proche des types européens est devenu le trait distinctif fondamental du Canada dans le contexte nord-américain. Le néo-libéralisme

du gouvernement libéral canadien s'est de la sorte traduit moins par un renversement du "providentialisme" que par sa reformulation, l'égalité, la formation du capital humain, la sortie de la pauvreté, le capital social, la cohésion sociale et territoriale continuant d'être valorisés comme "valeurs spécifiquement canadiennes".

Certes les fondements idéologiques de la légitimité de ces valeurs ont changé : elles tendent désormais à être mises en avant en tant que facteurs productifs et parce qu'elles sont la source d'avantages économiques comparatifs dans la compétition internationale, et non plus comme principes immanents de justice sociale ou comme fondements du lien politique et du contrat social. Mais cette légitimation economiciste n'empêche pas qu'on soit ici à l'opposé de la conception prévalant dans le diagramme néo-libéral pur où l'inégalité est vue comme condition nécessaire de la productivité et de la croissance. A contrario, l'inégalité continue d'être considérée comme inefficace, l'égalité étant censée favoriser plutôt qu'être un obstacle à la croissance. Il revient donc toujours aux gouvernements de compenser les inégalités produites par le marché en mobilisant l'ordre politique à cette fin. A vrai dire, cette hystérèse du providentialisme s'explique aisément car l'Etat-providence est au coeur du lien territorial canadien, et que le défaire, ce serait aussi menacer la survie du Canada en tant que pays et société, et donc la légitimité fonctionnelle de l'Etat fédéral. Bref, ce serait miner le projet mercantiliste libéral lui-même.

Par voie de conséquences, la stratégie canadienne de mondialisation a souffert, dès le départ, de diverses contradictions liées entre elles. La première découle immédiatement des remarques précédentes : faire simultanément le jeu de l'universalisme marchand pour en tirer des bénéfices de puissance et conserver ce qui a fait la spécificité de l'expérience historique canadienne au plan politique relève de la quadrature du cercle. Il y a en effet une contradiction fondamentale entre l'intégration continentale qui s'accompagne d'une contrainte d'harmonisation et/ou de convergence institutionnelle et le maintien d'une spécificité culturelle, d'une identité propre historiquement constituée. Dans le système mondialisé où, selon le gouvernement canadien lui-même, ce sont des sociétés qui sont en compétition et non pas des individus ou des firmes, il y a également contradiction entre la compétitivité de la « nation » et la promotion de l'individualisme passant par des mesures micro-économiques de type *workfare* censées favoriser l'employabilité des travailleurs et donc la compétition entre eux. L'extension et l'intensification de l'individualisme radical dont est porteur l'universalisme marchand qui est au coeur de l'idéologie de la mondialisation économique, entravent la constitution et/ou la reproduction du capital social nécessaire à la compétitivité nationale.

Une troisième contradiction concerne le type de gouvernabilité envisagé pour l'exercice du leadership fédéral dans un système mondial de pouvoir conçu comme polycentrique et qui mobilise comme ressource principale de pouvoir la « puissance douce » (*soft power*) associée à la maîtrise de l'information et de la communication. En effet, l'usage efficace de cette puissance douce suppose la confiance dans l'information communiquée et, par conséquent, la reconnaissance de l'émetteur des messages en tant que "source autorisée", c'est-à-dire sa constitution en autorité légitime préalablement à sa reconnaissance comme pouvoir. Or l'incapacité de l'Etat fédéral à circonscrire *a priori* les risques culturels, sociaux et politiques de l'intégration économique continentale, du fait des contradictions précédentes, minent le terrain sur lequel il pourrait construire une telle autorité et accéder à un leadership au niveau des valeurs. Enfin le type de gouvernabilité *soft* affiché comme idéal dans les systèmes polycentriques, une gouvernance impliquant une concertation-négociation permanente entre tous les acteurs publics comme

privés et donc, notamment, avec les gouvernements provinciaux, entre en contradiction avec la manière unilatérale dont en pratique l'Etat fédéral a été conduit à imposer sa politique à ces derniers.

Cet ensemble de contradictions s'est traduit par des tensions internes dans les pratiques gouvernementales qui ont tracé immédiatement des limites à la stratégie adoptée. Ces tensions ont été cumulatives et ont fait système au point de remettre en cause dans un premier temps les fondements mêmes de l'ordre politique canadien. Au coeur de ce processus, il y a eu d'abord l'enfermement des politiques budgétaire et monétaire dans un cercle vicieux de désinflation compétitive, enfermement qui, en alimentant un endettement public croissant et auto-entretenu privant la politique budgétaire fédérale de toute autonomie, s'est avéré progressivement intenable. Pour sortir de ce cercle, l'Etat fédéral a alors cherché à se décharger sur les provinces et les citoyens du poids des fonctions sociales dont il avait jusque là revendiqué la charge. Mais cette politique n'a fait que déplacer le problème, car elle a eu une série de conséquences qui ont exacerbé les tensions plutôt qu'elles ne les ont résorbées. En premier lieu, en réduisant le financement public, la stratégie fédérale s'est avéré paradoxalement conduire à la remise en cause des avantages comparatifs structurels du Canada largement constitués de biens publics. En second lieu, en diminuant fortement dans le même mouvement la capacité fédérale de réduction des inégalités de marché et de la pauvreté, elle minait l'ancrage "fonctionnel" de l'Etat fédéral dans le système des valeurs canadiennes, et amenuisait ainsi sa légitimité aux yeux des citoyens canadiens. Enfin, la stratégie adoptée fragilisait encore plus l'unité politique du pays en étendant et exacerbant les conflits fédéraux-provinciaux.

Aussi, le retour à un équilibre des tensions sociales et territoriales a-t-il moins relevé des initiatives du gouvernement fédéral que d'une dynamique politique de résistance et de contre-offensive des provinces qui a conduit à un renouveau du fédéralisme exécutif et à la re-formulation dans son cadre de politiques sociales destinée à redonner une cohérence globale et "canadienne" au modèle de développement privilégié. L'ampleur des coupures faites en 1995-96 dans les budgets sociaux et les transferts intergouvernementaux, ainsi que l'absence de concertation autour de la réforme d'ensemble de l'Etat-providence mise en oeuvre corrélativement ont conduit immédiatement, en effet, à une très vive réaction provinciale. Afin de contrer l'unilatéralisme du gouvernement fédéral et de formuler leurs propres solutions aux problèmes sociaux et politiques affectant la fédération, les provinces anglophones<sup>2</sup> se sont constituées en acteur collectif spécifique des politiques sociales canadiennes en formant un Conseil inter-provincial *ad hoc*. Le gouvernement fédéral a ainsi été obligé d'entrer dans un processus de négociation avec les provinces, lequel a abouti en février 1999 à une "entente-cadre sur l'union sociale canadienne".

Cette union sociale impulsée par les provinces anglophones et dont le Québec n'est pas partie prenante est exemplaire de la manière dont la nature et la dynamique particulières du fédéralisme canadien peuvent jouer en faveur de la préservation de l'unité et de la spécificité du pays en contrecarrant les tendances à l'américanisation de la société canadienne stimulées par la stratégie libérale de mondialisation et d'intégration économique avec les USA. Elle a en effet porté un coup d'arrêt au dépérissement de l'Etat-providence canadien qui s'était accéléré dramatiquement à la suite du choc budgétaire libéral de 1995, le gouvernement fédéral étant conduit, tout au

long du processus de négociation, à lâcher du lest tant au plan budgétaire que monétaire afin de garder la prééminence en matière décisionnelle. Le processus d'union sociale accentue également l'évolution du système fédéral canadien vers un système fédéral asymétrique et dual, c'est-à-dire binational - en ne tenant pas compte ici de la place spécifique qui pourrait revenir aux nations autochtones au sein de ce qui serait alors un "fédéralisme multinational". L'union sociale canadienne porte, en effet, en son sein une conception "nationale" propre au Canada anglophone et dans laquelle les provinces acceptent de prendre l'Etat fédéral pour centre dans le cadre d'un fédéralisme intra-étatique. Or cette conception "unitaire décentralisée" du fédéralisme et de la "nation" canadienne s'oppose à la vision du Québec. Au Québec, la nation prend sens à l'échelle de la province et le fédéralisme est plutôt conçu sur le mode d'un "partenariat" entre plusieurs logiques nationales portées par des Etats qui s'unissent en mettant en commun diverses compétences dans le cadre d'un fédéralisme interétatique. Comme en pratique, ces deux conceptions ont une assise territoriale et linguistique différente, leur opposition n'empêche pas que leur articulation soit possible au sein d'un fédéralisme multinational conforme à la fois à la conception québécoise et à l'évolution pragmatique au sein du Canada anglophone que traduit l'entente-cadre sur l'union sociale. On peut même affirmer que c'est ce qui se passe *de facto*, puisque l'Etat fédéral est conduit à signer avec le Québec des ententes bilatérales qui étendent à l'ensemble de la fédération l'espace d'application des programmes « nationaux » développés selon le moule de l'union sociale. C'est donc un compromis entre les deux types intra et interétatique de fédéralisme au sein d'une troisième forme "partenariale" largement inédite qui se dessine.

La question qui se pose alors est celle de savoir si la nouvelle dynamique politique et sociale interne au Canada aura des effets en retour significatifs sur les processus de mondialisation de l'économie et de la politique canadiennes. Il est en effet logique, à défaut d'être historiquement déterminé, d'attendre, en réponse à la nouvelle situation intérieure, une adaptation de la stratégie mondiale du gouvernement fédéral. En fait, le principal changement à ce niveau qui soit d'ores et déjà observable est précisément l'affirmation de cette forme politique inédite qu'est le type asymétrique inter-étatique et plurinational de fédéralisme. C'est là, pour le Canada, une solution alternative au renforcement politique du bloc régional nord-américain, lequel entraînerait sans doute une désagrégation à géométrie variable de la fédération canadienne.

#### *La mondialisation à l'épreuve de la fédéralisation : l'Union européenne*

Mais cette forme de recomposition de l'ordre politique fédéral canadien pourrait bien être une forme politique nouvelle susceptible d'avoir une portée plus générale dans le système interétatique post-westphalien en gestation dans le contexte de la mondialisation. N'est-ce par dans cette direction que se dirige également de son côté l'Union européenne ?

Le cas européen exhibe une situation à la fois similaire et différente de celle du Canada. Similaire en raison des traits interétatiques qui caractérisent également le type de fédéralisme qui y est à l'oeuvre, soit un mélange d'intergouvernementalisme et de supranationalisme. Différente en raison du caractère encore peu stabilisé de son système politique à plusieurs ordres de gouvernement et de la plus grande puissance démographique, économique et potentiellement politique de l'ensemble européen. En outre, le choix de la mondialisation n'a pas été fait en Europe par un Etat préalablement fédéral, mais par des Etats-nations y voyant une opportunité pour approfondir et accélérer un processus d'union politique déjà engagé de longue date. En

2. Le Québec ne participant à ce stade du processus que comme observateur, compte tenu de ses revendications traditionnelles concernant le caractère exclusivement provincial des compétences en matière de politiques sociales.

raison du caractère inachevé du système politique de l'Union européenne et du dessin de ses frontières territoriales, le jeu d'influences réciproques entre mondialisation et fédération est encore plus indécis qu'au Canada.

L'europanisation est parfois vue comme la forme régionale de la mondialisation, au même titre que l'ALENA, ce qui serait effectivement le cas si elle devait évoluer vers une simple zone de libre échange. Mais l'Union européenne est à l'évidence aussi une forme de résistance ou pour le moins de régulation de la mondialisation. Elle ne s'apparente plus dès lors à l'ALENA, mais à une fédération d'Etats. Si la vocation politique de l'Union européenne était confirmée et si les obstacles actuels étaient surmontés, ce deuxième aspect l'emporterait définitivement sur le premier. Néanmoins, la contradiction fondamentale à laquelle est confrontée l'Europe n'en subsisterait pas moins et continuerait d'entretenir en son sein une dynamique politique tout à fait particulière. Cette contradiction oppose la dimension stratégique externe de l'Union et l'effet de puissance qui y est recherché dans un but de recomposition de l'ordre politique international, et sa dimension interne qui a trait aux difficultés spécifiques de sa construction dans un contexte interétatique impliquant un travail permanent pour obtenir le progrès de l'unité interne, toujours menacée et pourtant condition ultime de la puissance externe. Le type de relation entre mondialisation et fédéralisme en Europe dépendra par conséquent des innovations institutionnelles permettant de dépasser cette contradiction. Ainsi, là encore, rien n'est donc joué, et on ne peut que tenter de cerner l'impact possible de réformes institutionnelles encore en cours et soumises en outre à un agenda permanent de modifications.

Le premier secteur dans lequel on peut entrevoir un possible rôle régulateur de l'Union européenne dans la mondialisation est relatif à la monnaie unique, l'euro. Il est certain que si l'euro, adossé à la puissance économique et démographique de l'économie européenne, émergeait comme devise-clé concurrente du dollar, la situation mondiale serait largement modifiée, ne serait-ce que parce que les USA seraient conduits à devoir négocier leur politique monétaire et envisageraient sans doute plus volontiers, par voie de conséquence, une rérégulation financière internationale plus conforme aux intérêts du reste du monde.

Mais il est intéressant également d'envisager l'impact spécifique sur la mondialisation du caractère inter-étatique du fédéralisme à l'oeuvre dans l'Union, au travers de la limitation qu'il est susceptible d'entraîner quant aux effets sociaux internes des politiques néolibérales adoptées par les Etats-membres qui se sont faits les moteurs de la mondialisation. A partir de l'observation de l'expérience canadienne, l'hypothèse suivante peut en effet être faite : dans le cas où elle déboucherait sur une Europe politique dotée d'un gouvernement européen légitime, et donc démocratique, coexistant avec les gouvernements des Etats membres, l'Union européenne serait inéluctablement confrontée à la nécessité de développer une citoyenneté sociale à son échelle. Une telle hypothèse découle de ce que l'Union européenne est sans doute condamnée à être une forme fédérale de type interétatique comme le Canada et qu'en conséquence, une citoyenneté sociale européenne est la seule base possible de développement d'un sentiment européen d'appartenance. L'hétérogénéité linguistique et le caractère multinational de l'Europe excluent toute construction d'une identité européenne fondée sur une subjectivité commune de type national. Elle implique

que l'ordre fédéral de gouvernement fonde sa légitimité sur sa seule capacité « fonctionnelle » à protéger la société européenne en produisant du lien territorial, c'est-à-dire sur son efficacité dans l'accomplissement des compétences spécifiques pour lesquelles il a été institué : maintenir de la paix entre les Etats membres et représenter la commune souveraineté de leurs peuples vis-à-vis de l'extérieur de l'Union. L'exigence démocratique de l'accomplissement des compétences intra-européennes de l'Union, comme la nécessité pour son gouvernement de s'affirmer face aux Etats membres, devraient alors le pousser à poser les bases d'une citoyenneté sociale à l'échelle européenne. Privée de tout appui dans une subjectivité de type national-territorial, la citoyenneté européenne ne peut être, en effet, qu'une citoyenneté objectivement construite et qui s'accorde néanmoins aux fondements anthropologiques de tout ordre légitime et souverain de gouvernement – à savoir sa capacité à protéger la vie de ses assujettis. Or seule une citoyenneté sociale remplit cette condition dans les sociétés salariales démocratiques. Et celle-ci implique de définir des limites à la dispersion quantitative de la protection sociale entre territoires, source de tension quant à l'unité sociologique et territoriale d'une fédération.

L'histoire et la forme du système de protection sociale au Canada confortent cette hypothèse dans la mesure où c'est la dynamique propre au fédéralisme interétatique qui y a conduit d'une conception « résiduelle » initiale de la protection sociale inspirée par le modèle américain à un système « institutionnel-redistributif » proche des conceptions européennes quoique fragmenté sur une base territoriale, et cela en dépit de l'intégration structurelle poussée de l'économie canadienne à l'économie américaine. L'expérience canadienne indique également que si l'avenir de l'Etat-providence en Europe doit être envisagé en y faisant place à l'ordre européen de gouvernement, cela ne présuppose pas pour autant l'harmonisation institutionnelle et organisationnelle des systèmes nationaux de protection sociale. Un système de protection sociale à l'échelle européenne devra s'accommoder de la diversité qualitative des formes institutionnelles des systèmes nationaux. Compte tenu de l'extrême variété de ces systèmes, la construction d'une citoyenneté sociale à l'échelle européenne sera probablement limitée à la définition de normes quantitatives de prestations équivalentes et à des procédures de redistribution permettant aux Etats les moins riches de remplir leurs obligations sociales ainsi édictées<sup>3</sup>. Cette perspective est rendue plausible par le fait qu'au niveau européen, on soit passé en matière sociale d'objectifs d'unification à des objectifs d'harmonisation, puis de reconnaissance mutuelle des normes et règles nationales. Le développement actuel de la dite « méthode ouverte de coordination » dans le champ de l'emploi et de la protection sociale indique clairement que l'Europe est déjà engagée dans une telle voie.

En résumé, comme l'hétérogénéité économique et sociale de l'Europe est soutenue par des différenciations linguistiques et culturelles, le risque essentiel de la période réside dans la paralysie de la construction politique communautaire qui ne peut plus être contournée par des stratégies mobilisant les forces du marché, lesquelles, avec l'institution de l'union économique et monétaire, ont désormais atteint leur limite. C'est pourquoi la poursuite de la construction politique de l'Europe implique à terme comme solution la plus immédiatement accessible la limitation de cette hétérogénéité et le pilotage politique d'un processus de convergence vers des normes communes de protection sociale. Le défaut de cohésion culturelle et linguistique de l'Europe fait que l'Etat fédéral européen, s'il veut véritablement se constituer et jouer ainsi comme un régulateur de la mondialisation, devra fonder sa légitimité en instituant un véritable lien territorial fondé sur une nouvelle citoyenneté sociale à son échelle. Dans cette perspective, les limites actuelles des Etats-providence natio-

3. Au mieux, pour se construire une légitimité plus large, l'UE pourrait soit définir de nouveaux domaines de protection sociale non encore investis par les Etats membres - comme elle l'a fait pour la promotion de l'égalité homme-femme -, soit profiter du retrait éventuel de certains Etats-providence nationaux pour compenser leurs défaillances.