

Session inaugurale
Qu'est-ce qu'un pays dans le monde d'aujourd'hui

Note introductive
Jean Pisani-Ferry
Cercle des économistes

Les deux dernières décennies du XX^e siècle et le début du XXI^e ont été dominées par la mondialisation économique, l'émergence de la problématique des biens publics globaux (dont le climat donne l'exemple le plus saillant) et la marche de l'Union européenne vers une intégration poussée. Pendant toute cette période, qui démarre au milieu des années 1980, l'accent est mis sur la recherche de solutions supra- ou post-nationales permettant de réguler la globalisation économique et financière (gouvernance globale ; coordination internationale ; intégration régionale à l'instar de ce qui se fait en Europe) ou à établir un ordre juridique supranational. Le traité de Maastricht est signé en 1992, l'OMC est instituée en 1995, le protocole de Kyoto est conclu en 1997, la CPI est créée en 2002. L'État nation cède, ou est supposé céder une part notable de sa souveraineté au bénéfice d'une souveraineté collective.

À vrai dire, cette évolution est surtout marquante dans ce qu'on appelle alors l'Occident. Ailleurs, elle est au mieux partielle, parfois contrariée. L'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie se traduit par une résurgence du fait national en Europe de l'Est et du Sud-Est. Les États-Unis demeurent réticents à la gouvernance globale, et ne ratifient ni le protocole de Kyoto ni la création de la CPI. L'Asie participe pleinement à la mondialisation économique, mais fait montre de réserves persistantes à l'égard de ses volets politiques et institutionnels, et l'intervention du FMI dans les crises de 1997-98 se solde par son rejet. En Afrique, le mot d'ordre est toujours à la nation, singulièrement en Afrique du Sud où s'effondre le dernier vestige de l'ordre colonial et où s'engage la tentative de dépasser les divisions ethniques et sociales pour construire une nouvelle nation.

Le choc financier de 2008 induit dans l'instant un surcroît de coopération internationale, avec l'institution des sommets du G20, la mise en place d'une régulation financière globale et la relance de 2009. Avec le recul, cependant, il apparaît de plus en plus comme également porteur d'un coup d'arrêt à la mondialisation. Non seulement, en effet, il s'accompagne d'un repli des flux de capitaux transfrontières et d'un ralentissement de la croissance du commerce mondial, mais surtout il donne lieu à une remise en cause politique de gouvernements dont la légitimité s'appuyait sur la croissance économique. Dans de nombreux pays, les couches populaires rejettent une ouverture économique dont elles estiment ne pas bénéficier et qu'elles rendent coupable du développement de l'immigration et de l'accroissement des inégalités. Le référendum britannique du 23 juin est la première manifestation d'ampleur de cette exaspération, dont l'échec des référendums français et néerlandais de 2005, puis la montée des partis populistes avaient été les signes avant-coureurs.

Dans le monde musulman, l'enjeu n'est pas le même : le début du XXI^e siècle voit plutôt s'aiguiser un conflit entre l'entité politique que constitue l'État nation et un islamisme radical qui fait des textes religieux, plutôt que d'une constitution civile, la source ultime de la législation. Loin d'être à l'offensive, la nation y apparaît sur la défensive face à un islamisme conquérant qui dénie aux collectivités nationales le droit d'établir leur propre législation dans le respect de la diversité de leurs racines et de leurs communautés culturelles ou spirituelles.

Pour autant, la dimension globale de nombre de problèmes auxquels l'humanité est confrontée ne se dément pas. Climat, gestion des ressources rares, pandémies, développement de la connaissance, migrations, stabilité financière, criminalité, terrorisme, la liste est longue des questions auxquelles les nations ont peu de chances de pouvoir faire face sans coopération institutionnalisée, voire même sans délégation de compétences à des instances supranationales. La gravité et l'urgence de ces problèmes vont même croissant. En décembre 2015, la conclusion de l'accord de Paris sur le climat illustre à la fois la capacité de mobilisation des États sur un problème d'essence globale et les limites d'un arrangement si respectueux de la souveraineté individuelle des nations que son effectivité demeure très incertaine.

En Europe, l'histoire hésite. Paix et prospérité assuraient la légitimité de l'Union européenne, en dépit d'une construction institutionnelle complexe et perçue comme peu lisible par les citoyens. Si elle a spectaculairement réussi à garantir l'une et l'autre à ses membres, puis à l'occasion de la transition en Europe centre-orientale et de l'élargissement qui a suivi, l'UE fait face à des difficultés de plus en plus ardues.

Elle a, d'abord, échoué à assurer la paix à ses frontières, tant dans les Balkans, au cours ses années 1990, qu'en Ukraine dans les années 2000. L'élargissement apparaît comme la seule politique de voisinage efficace, mais personne ne veut plus continuer à repousser les frontières de l'Union. Confrontée aujourd'hui à de graves problèmes de sécurité interne et externe, qui soulignent les failles du système actuel et conduisent les citoyens à se tourner vers les États, celle-ci parvient mal à définir sa réponse aux nouvelles questions. Le maintien du système Schengen supposerait un progrès substantiel dans l'échange d'informations, la gestion des flux de réfugiés et la protection aux frontières externes, mais les États ne se font pas assez confiance pour mettre en place de telles solutions.

L'Union peine, ensuite, à retrouver le chemin de la prospérité. La zone euro n'a pas su prévenir les divergences macroéconomiques entre pays participants dans les années 2000, elle mis du temps à répondre efficacement aux attaques spéculatives dans les années 2010, elle a conduit trop tôt un ajustement budgétaire trop brutal, et elle est handicapée par la coexistence de lectures opposées de sa crise et des réponses que celle-ci appelle. Si l'euro reste majoritairement soutenu et si, malgré les difficultés, aucun pays n'a voulu en sortir, la mauvaise gestion des turbulences économiques accroît les doutes quant à la pertinence de l'union monétaire. La différenciation croissante des perspectives politiques accroît encore la difficulté de réponses communes.

Le référendum britannique est dans ce contexte une commotion d'ampleur. L'Europe ne sait pas encore s'il faut y répondre en plaçant brutalement le Royaume-Uni face aux conséquences de sa décision, ou en cherchant avec lui des accommodements qui pourraient déboucher sur une redéfinition du périmètre et du contenu de l'Union européenne. En d'autres termes elle ne sait pas s'il faut faire du cas britannique un exemple ou un précédent. Les partisans de la première solution redoutent qu'une sortie adoucie par des accords *ad hoc* débouche sur un délitement général, les partisans de la seconde pensent qu'il faut reconnaître la réalité et renoncer pour de bon au principe d'irréversibilité qui a été à la base de la mécanique de l'intégration et sous-tend la notion d'acquis communautaire.

Qu'on le déplore ou qu'on s'en réjouisse, on doit en tout cas faire le constat d'un retour du national dans les pays avancés. Deux lectures peuvent en être données. L'une, proposée par Marcel Gauchet, est que les nations ont cessé d'être dangereuses, parce qu'elles ne sont plus habitées d'ambitions territoriales. Entre elles, rien ne s'opposerait donc à une

coexistence apaisée et à une gestion coopérative des interdépendances. L'autre est qu'en Europe ou aux États-Unis, le nationalisme résurgent est tout sauf apaisé : il prend racine dans la colère et cultive les mêmes ressorts xénophobes, ou même racistes, que celui de jadis. Pour cette raison, les tenants de cette lecture jugent illusoire d'espérer faire fond sur le nationalisme d'aujourd'hui pour construire un nouveau modèle de coopération internationale.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas de coopération efficace sans des nations assurées de leur existence et de leur unité. Pour bien des pays dans le monde, la construction de la nation en dépit de la diversité de ses composantes ethniques, culturelles et sociales, ou de la puissance des forces qui s'emploient à la dissoudre reste un défi de premier plan. Une chose, en effet, est de décider d'entrer dans des arrangements internationaux qui limitent le domaine d'action exclusif de la nation, autre chose est de voir sa capacité d'action autonome mise en cause ou sa cohésion minée de l'intérieur.