

L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique

Mercredi 16 octobre 2013
(17h-19h30)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

DOSSIER DU PARTICIPANT

Ouverture de la séance :

■ **Jean-Marc SAUVÉ**
Vice-président du Conseil d'État

Le modérateur :

■ **Christian VIGOUROUX**
Président de la section du rapport
et des études du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Jacques CAILLOSSE**
Professeur émérite de l'université de Paris II
(Panthéon-Assas)

■ **Bruno LE MAIRE**
Député, ancien ministre

■ **Alain RICHARD**
Sénateur, ancien ministre

Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5^{ème} cycle de conférences du Conseil d'État¹ porte sur l'avenir de l'État à la lumière des nouveaux défis auxquels il doit faire face avec notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la « globalisation ». Bien entendu, les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent en cause parfois les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques habituelles pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les tentatives nombreuses faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

¹

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013

meilleur contrôle de la dépense publique afin d'honorer nos engagements européens et préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle que le Conseil d'État propose – et qui comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences propose les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence, l'État garant, l'État stratège : les missions et le rôle de l'État mis en question.

La seconde série de conférences, quant à elle, traitera, à partir du dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration, les services, les agents, les coûts de l'État ; la décentralisation, les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État, et ses différentes figures.

Présentation de la conférence

Pourquoi organiser une conférence sur l'État comme objet de philosophie politique et inviter à discourir sur la constitution historique dont il est le résultat ? Était-ce si nécessaire ?

Les initiateurs du présent cycle de conférences ont estimé que la réponse à cette question était assurément positive. Il leur a en effet

semblé qu'il était utile de revisiter ce que représente et signifie l'État aujourd'hui, à la lumière des évolutions perceptibles sur la période récente, dans un monde plus que jamais globalisé et une Union européenne dont le sens du projet n'apparaît plus clairement aux citoyens.

Depuis la Cité grecque jusqu'aux États-Nations européens et leur projection dans le reste du monde, la philosophie politique n'a cessé de réfléchir à la définition du concept de l'État, dépositaire de « l'intérêt général » et expression de « la volonté générale » des citoyens. Elle trouve un appui dans la science historique pour donner sens à une évolution sur la longue durée de la figure de l'État-Nation. Cependant, les dernières manifestations de cette évolution, depuis une quinzaine d'années, sont aux yeux des historiens et des politistes difficiles à décrypter. Les conférenciers de notre cycle ne manqueront pas de livrer leur analyse sur les développements récents les plus significatifs de l'objet « État-Nation ».

Nous savons depuis longtemps qu'il y a une historicité de l'État qui n'est en rien un concept figé. Le développement de l'État-Nation en Europe depuis les temps modernes a été marqué par l'affirmation progressive des monopoles régaliens : édicter la loi, assurer l'ordre, frapper la monnaie, lever l'impôt, organiser la défense, négocier la paix. Puis, à partir du XIX^{ème} siècle et surtout au XX^{ème} siècle, un mouvement continu d'expansion de l'État a été observé, quelles que soient les configurations étatiques, fort variables d'un pays à l'autre. L'État a étendu sa sphère d'intervention, notamment dans les domaines économiques et sociaux, jusqu'à établir sur la société une emprise et une empreinte de plus en plus prégnante.

La construction historique de l'État et la signification de celle-ci en termes de philosophie politique méritent, dans la perspective de la conférence, plusieurs développements destinés à poser quelques jalons. Après avoir retracé les grandes étapes de la construction historique de l'État, on s'efforcera d'apporter quelques éléments de réflexion sur ce que pourrait être la configuration de l'État-Nation demain.

Les grandes étapes de la construction historique de l'État-Nation

1- Construction du modèle de référence

L'État-Nation, que l'on peut définir comme le cadre de l'action collective d'une communauté historiquement, culturellement et territorialement constituée, est caractérisé par un certain modèle d'organisation politique qui s'est progressivement imposé. Les soubresauts de l'histoire ont vu ce modèle se substituer à des formes d'organisation politique concurrentes, de type féodal, plus fragmentées et moins intégrées.

À la suite de Max Weber, on sait que l'apparition de cette forme d'organisation nouvelle qu'est l'État-Nation est directement liée à un ensemble de transformations apparues en Europe, au sortir de l'époque médiévale : mutations scientifiques et techniques, évolutions économiques et culturelles. Des valeurs nouvelles apparaissent : nécessité de l'intervention d'un pouvoir de « Paix » et de « Justice » ; la « Raison » concurrence la soumission aux seules lois de la Nature ou aux lois divines, la « Science » et les « Techniques » peuvent outiller l'homme pour une maîtrise toujours plus grande de la Nature. Les étapes ultérieures sont connues même si elles apparaissent à des moments différents selon les pays : la « Loi » est l'expression de la volonté générale, l'« Individu » devient une référence non seulement de la sphère privée mais aussi de la sphère publique, à travers la figure du « Citoyen ». L'« Universalisme » est appelé à garantir la pérennité du modèle ; l'« Histoire » a un sens, une direction et une signification, vers le « Progrès », grâce à l'État.

Les caractéristiques du modèle étatique sont issues de ces valeurs nouvelles :

- un principe d'unité : unité territoriale, unité de valeurs, unité du droit ;
- une institutionnalisation et dépersonnification du pouvoir (un « Chef de l'État », institutionnel, qui ne peut pas raisonnablement dire « l'État, c'est moi » ; une assemblée délibérative) ;
- un monopole de la contrainte légitime ;
- un appareil administratif cohérent, chargé de mettre en œuvre la puissance de l'État.

2- Extension du modèle étatique

Par delà l'expansion géographique du modèle étatique hors d'Europe, c'est l'extension du concept originel de l'État-Nation qui est remarquable. Le XX^{ème} siècle, jusque dans ses années 80, est marqué par une spectaculaire

transformation des fonctions de l'État qui se traduit par l'avènement de « l'État-Providence ». Le domaine d'intervention de l'État s'élargit considérablement notamment dans le domaine social, économique et culturel. L'État déborde ses fonctions régaliennes et assure la fourniture directe de prestations qui visent à réaliser l'équité au nom de l'impératif de justice sociale. Alors que le cadre originel de l'État-Nation ne fait pas de place à la société civile qui doit trouver ses propres modes de régulation, l'État-Providence recouvre désormais la société tout entière. L'État a en charge de créer du lien social toujours davantage nécessaire, en arbitrant les conflits d'intérêts, en assumant une grande partie de la gestion des risques et en assurant la gestion des services publics. À cela s'ajoute en France, à la différence d'autres pays, une forte emprise de l'État sur l'éducation, qui est nationale, et la culture, qui justifie une exception de traitement économique par rapport à des modèles linguistiquement ou financièrement dominants. Non seulement le lien civique, mais aussi le lien social résulte de l'appartenance à l'État-Nation.

En matière économique, l'entrée en force de l'État dans le champ des activités productives a été un trait essentiel du mouvement de dilatation qu'il a connu au cours du XX^{ème} siècle, au point que pratiquement toutes les économies dites libérales étaient en fait des « économies mixtes ». Si cette approche est largement devenue caduque dans les années 80, l'État reste toujours très présent dans l'économie, certes plutôt à la manière d'un stratège que celle d'un acteur.

3- Facteurs tendant à remettre en cause le modèle de l'État-Nation

L'État voit sa pertinence directement mise en cause en tant qu'entité politique par ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation » qui pousse à l'effacement des frontières, à l'intensification des échanges et des relations internationales, à la constitution de nouvelles logiques de régulation et de gouvernance supranationales, parfois de nature privée.

Les mutations techniques, industrielles, économiques et sociales, marquées par le rôle déterminant des technologies de l'information et de la communication, le déclin de l'industrie au profit des services, les délocalisations des unités de production, la mutation des formes de travail, la transformation des stratifications sociales et des comportements sociaux fournissent largement leur part d'explication.

On observe une perte de confiance dans la « Science », pourvoyeuse autant de maléfices

que de bienfaits et une remise en cause du primat de la « Raison ». Il en résulte un monde réputé dominé par l'incertitude, le désordre, les risques en tous genres, un relativisme généralisé loin de l'universalisme et l'idée que l'histoire avait un sens.

L'individualisme n'a plus rien à voir avec la célébration de l'individu-citoyen mais est une « hypertrophie du moi », exigeant et replié sur lui-même, qui rend difficile, voire caduque, la production des identités collectives et le réseau des espaces sociaux qui s'étaient constitués.

Dans ce contexte, l'État ne saurait échapper au mouvement de fond qui agite les sociétés principalement concernées par ces mutations, au premier chef les sociétés des pays occidentaux. Cela se traduit par une remise en cause de ses attributs classiques. Cette déstabilisation prend davantage la forme d'un questionnement de la pertinence du modèle existant qu'elle ne se traduit par des effets de substitution ou des changements radicaux.

4- Modèles de redéfinition de l'État-Nation dans la mondialisation

Il s'agit moins d'élaborer des modèles que de formuler une série de questions pertinentes qui permettent de mieux comprendre « où va l'État ? », ce qu'il représente aujourd'hui et quelle sera sa configuration demain.

Questions relatives aux effets de la mondialisation sur les États

- Les deux thèses antagonistes selon lesquelles l'État-Nation subirait, du fait de la mondialisation, une érosion constante de ses fonctions essentielles ou, au contraire, verrait son rôle renforcé en ce qu'il serait l'ultime et efficace protecteur des citoyens contre les menaces en tous genres, sont-elles réellement inconciliables ?

- Les États sont-ils définitivement impuissants à résoudre les problèmes de territorialité du droit en matière de flux migratoires, flux économiques et financiers, de fiscalité, très souvent déconnectés de la territorialité de la production réelle de la richesse au sens où le PIB peut la mesurer ?

- Que déduire de l'idée que la crise systémique des banques et de la finance a été en partie jugulée par une réaction coordonnée des États, en liaison avec les institutions internationales ?

- Comment les États se prémunissent-ils des risques transfrontaliers : terrorisme, crimi-

nalité, délinquance financière, risques technologiques, risques sanitaires ?

Questions relatives à la nature de la construction européenne et à l'avenir de l'État au sein de l'Union européenne

- La mise en place d'institutions de type « supra-national » au sein de l'Union européenne pose-t-elle la question de la pérennité de l'État-Nation ?

- Doit-on considérer l'Union comme une forme d'organisation politique originale ou comme une confédération d'États ?

- Quelle conception de la souveraineté résulte-t-il des relations d'interdépendance qui lient les États membres de l'Union européenne ? Doit-on forger un nouveau concept de souveraineté ?

Questions relatives à la redéfinition des fonctions étatiques

- Dans quelle mesure les nouvelles menaces nées de la mondialisation confèrent-elles des responsabilités accrues à l'État en termes de sécurité ?

- La problématique de l'ordre public, fonction étatique classique, n'est-elle pas complètement renouvelée en raison de l'apparition des nouvelles menaces ? N'en résulte-t-il pas un concept élargi de la sécurité. Quels équilibres nouveaux à trouver pour respecter les droits et libertés fondamentaux des citoyens ?

- Quel est le contenu des missions de « l'État protecteur » en matière de santé ? d'éducation ? d'action sociale ? de retraites ? d'environnement ?

Conclusion

Sans doute l'État-Nation a-t-il perdu, en raison de la mondialisation, un certain nombre des attributs qui assuraient la force de son modèle. La mondialisation n'est pas seule en cause, d'autres facteurs, qui ont été en partie, analysés rendent compte de cette évolution de fond. Cela ne signifie pas pour autant que l'État-Nation soit devenu caduc en tant que forme d'organisation politique ; il est entré depuis une vingtaine d'années, dans une séquence nouvelle d'une histoire tourmentée.

De même que l'État absolutiste était le reflet de la conception divine de l'autorité du monarque sur ses sujets, que l'État libéral se fondait sur un pouvoir procédant de la volonté des citoyens, et que l'État-Providence repose

encore sur la représentation d'un pouvoir préposé à la satisfaction des aspirations collectives, de même la figure de l'État en ce début de XXI^{ème} siècle cherche à tisser des liens pour répondre à un monde dont la caractéristique est d'être beaucoup plus incertain et beaucoup moins prévisible.

Biographies des intervenants

■ Jean-Marc Sauvé

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion André Malraux), Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives.

■ Christian Vigouroux

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Christian Vigouroux a été nommé auditeur au Conseil d'État en 1976 à sa sortie de l'ENA (promotion « Guernica »). En 1981, il rejoint le ministère chargé de l'urbanisme en tant que conseiller juridique, puis de directeur adjoint de l'urbanisme, avant d'être nommé en 1985, directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des universités. Commissaire du Gouvernement près l'assemblée du contentieux et des autres formations de jugement du Conseil d'État de 1986 à 1989, il est nommé cette année-là directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur. En 1992, il rejoint la

section des travaux publics et la section du contentieux du Conseil d'État comme commissaire du Gouvernement. De 1994 à 1997, il est rapporteur général de la Commission supérieure de codification. En 1997, il est nommé directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice, puis en 2000, directeur du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité. En 2002, il est nommé président de la 10^{ème} sous-section de la section du contentieux, puis président adjoint de cette section de 2008 à 2012. Il est professeur associé de 1996 à 2012. Il préside le groupe "déontologie et indépendance de l'expertise" de la Haute Autorité de santé de sa création en 2006 au 1^{er} août 2012. Il est nommé directeur de cabinet de Christiane Taubira, ministre de la justice, le 18 mai 2012, puis président de la section du rapport et des études du Conseil d'État à compter 14 mars 2013.

■ Jacques Caillosse

Jacques Caillosse a été professeur de droit public aux Instituts d'études politiques de Grenoble (1986-1990) et de Rennes (1991-1999) dont il a dirigé les centres de préparation aux concours de l'ENA. Professeur à l'université Panthéon-Assas (2000-2010), il a enseigné le droit administratif, les politiques publiques et la gestion publique. Membre du CERSA/CNRS, ses travaux portent sur le droit et les sciences de l'action publique, la théorie générale du droit, et les politiques de décentralisation. Il a notamment publié *Introduire au droit* (1998), *La constitution imaginaire de l'administration* (2008), *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation* (2009). Actuellement professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, il achève un ouvrage sur l'État du droit administratif.

■ Bruno Le Maire

Agrégé de lettres en 1992, Bruno Le Maire est également diplômé de l'École normale supérieure et de l'ENA. Conseiller du ministre des affaires étrangères de 2002 à 2004, il exerce ensuite les fonctions de conseiller du ministre de l'intérieur jusqu'en 2005 puis de conseiller du Premier ministre de 2005 à 2006 avant de devenir directeur du cabinet du Premier ministre de 2006 à 2007. Député de l'Eure, élu en 2007 et réélu en 2012, Bruno Le Maire est membre de la commission des finances et également conseiller régional de Haute-Normandie depuis 2009. Secrétaire d'État chargé des affaires européennes de

décembre 2008 à juin 2009, il est ensuite nommé ministre de l'agriculture de juin 2009 à mai 2012. Il est en outre conseiller politique et délégué général de l'UMP. Bruno Le Maire est l'auteur de plusieurs ouvrages : *Le Ministre*, Grasset, 2004, *Des hommes d'État*, Grasset, 2007 (Prix Edgard Faure 2008), *Sans mémoire, le présent se vide*, Gallimard, 2010, *Musique absolue, Une répétition avec Carlos Kleiber*, Gallimard, 2012, *Jours de pouvoir*, Gallimard, 2013.

■ Alain Richard

Alain Richard, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, titulaire d'un DES de droit et diplômé de l'ENA, est entré au Conseil d'État en 1971. Chargé d'enseignement aux universités de Reims, de Paris I et à l'Institut d'études politiques de 1971 à 1978, il fut élu député du Val-d'Oise en 1978 et réélu jusqu'en 1993. Vice-président de la commission des lois de 1981 à 1986, vice-président de l'Assemblée nationale de 1987 à 1988, il exerça la fonction de rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 1988 à 1993. Il est élu sénateur du Val-d'Oise en septembre 1995. Ministre de la défense de juin 1997 à mai 2002, il a conduit la restructuration des forces armées liée à la professionnalisation, contribué à la réorganisation des industries de défense (EADS, Thalès, DCNS, etc.) et posé à partir de 1998 les premières étapes de l'Europe de la défense. Il a eu la responsabilité des forces armées pendant plusieurs opérations militaires menées par la France : Bosnie, Kosovo, Congo-Brazzaville, République centrafricaine, Afghanistan. Membre du bureau national du Parti socialiste, il est depuis mai 2003, vice-président du Parti socialiste européen, qui regroupe tous les partis socialistes, sociaux-démocrates et travaillistes de l'Union européenne. En service au Conseil d'État de 2002 à 2011, il a été à nouveau, en septembre 2011, élu au Sénat pour le Val-d'Oise ; il y est vice-président du groupe PS. Il a été nommé récemment représentant spécial pour les Balkans par le ministre des affaires étrangères.

Bibliographie

- O. Beaud, *La puissance de l'État*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994.
- P. Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, LGDJ, Paris, 2004.
- J. Caillosse, « L'État », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, Paris, 2004.
- J. Caillosse, « Les fonctions sociopolitiques de l'État », in M. Troper et D. Chagnollaude (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Suprématie de la Constitution*, Dalloz, Paris, 2012.
- A. Chatriot, « De l'histoire politique de l'administration : les figures de l'État en France aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles », in G. Boukaert et J.-M. Eymeri-Douzans (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 69-82.
- J. Chevallier, *L'État post-moderne*, 3^{ème} éd., LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 2008.
- Ch. Eisenmann, « Les fonctions de l'État », in *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, éd. Panthéon-Assas, 2002, Paris, p. 183-220.
- J. Habermas, *Après l'État-Nation*, Fayard, Paris, 2000.
- P. Rosanvallon, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 2004.
- D. Schnapper, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Gallimard, Paris, 2002.
- M. Troper, « Droit constitutionnel et théorie générale de l'État », in M. Troper et D. Chagnollaude (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la constitution*, Dalloz, Paris, 2012.



Ce document a été préparé par la section
du rapport et des études (SRE)
du Conseil d'État