

Compte-rendu de la conférence d'Olivier Zajec « Frontières et multilatéralisme. Quelques réflexions sur un double malentendu », 5 avril 2020, Université Jean Moulin Lyon III.

Introduction

La conférence traite surtout des relations internationales qui est une sous-catégorie de la science politique.

L'objectif ici est de prendre la mesure de la crise du Covid-19 en termes de relations internationales.

Deux notions centrales seront développées : frontière et multilatéralisme.

Voici le plan choisi par Olivier Zajec :

Plan de la discussion

- I. RÉTROSPECTIVE : un double malentendu intellectuel
 - 1. « Frontière » ? Analyse discursive et approche géopolitique
 - 2. « Multilatéralisme » ? Neutralisme fonctionnel ou normativité ontologique ?
- II. PROSPECTIVE : restauration du politique et sens de l'altérité : quelles relations internationales dans l'après-crise ?
 - 3. Quel rôle pour l'Etat ? Des rapports entre décision et liberté d'action
 - 4. La mondialisation est-elle « morte » ?



I-Rétrospective : un double malentendu intellectuel

A) « Frontière » ? Analyse discursive et approche géopolitique

Les débats sur la fermeture ou non des frontières reposent sur un malentendu de nature idéologique.

Quelques citations d'experts :

Exemples de visions expertes (1) : « une pensée très faible... »

- « Le débat sur la fermeture ou non des frontières est **assez lamentable**, tel qu'on l'entend aujourd'hui. La mondialisation, c'est précisément un monde sans frontières. Il ne sert à rien de les fermer. Le virus n'a pas besoin de passeport pour passer d'un endroit à un autre, comme le nuage de Tchernobyl, il ne s'arrête pas aux frontières. L'extension de l'épidémie et sa proximité mettent en cause la souveraineté des États. Dès qu'on parle de frontière, c'est une notion sensible. Ça dénote une **pensée très faible**. Il est **impossible** de faire barrage avec des douaniers à une épidémie d'infection respiratoire. »

Patrick Zylberman, historien de la santé, professeur émérite à l'Ecole des hautes études de santé publique, France info, 25 février 2020.



Exemples de visions expertes (2) : « compliqué... contreproductif... »

- « La fermeture des frontières **est compliquée** et elle a beaucoup de conséquences (...) Nous avons traité cette question d'une façon très scientifique, sans a priori, sans préjugé, et fermer les frontières n'est pas efficace. Ou pour que cela soit un petit peu efficace, cela nécessiterait une mise en œuvre **très compliquée** à réaliser parce que les virus n'ont pas de passeport et peuvent passer les frontières. »

Antoine Flahault, épidémiologiste, directeur de l'Institut de Santé Globale de l'Université de Genève, France culture, 25 février 2020

- « If you close official border crossings, you can lose track of people and cannot monitor (their movement) anymore (...). Countries' efforts to halt the virus by closing their borders and banning arrivals from China **could be counterproductive**. »

Christian Lindmeier, porte-parole de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 31 Janvier 2020



Exemples de visions expertes (3) : « dans notre ère globalisée... »



- « Dans notre ère globalisée, fermer les frontières et interdire les voyages **n'a plus la même efficacité qu'autrefois** »

Michelle Mittelstadt, directrice de la communication au *Migration Policy Institute* (Etats-Unis), 24 février 2020.

Donc pour les experts, la fermeture des frontières serait une décision lamentable, ce serait compliquée voire inefficace.

Cette parole experte est utilisée par les politiques et est intégrée à la décision de manière différente.

Quelques réactions politiques :

La réaction politique



- **24 janvier 2020**: « On voit bien la difficulté dans un monde comme le nôtre de fermer les frontières, ce n'est en réalité pas possible »
(Agnès Buzyn, ministre de la Santé, France info)
- **24 février 2020**: « [Fermer nos frontières pour protéger la France] (...) n'aurait pas beaucoup d'intérêt parce que la circulation du virus ne se fait pas selon les frontières administratives »
(Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État aux Transports, BFM Business)
- **29 février 2020**: « [Fermer la frontière] (...) ne sert à rien. Les virus traversent les frontières »
(Édouard Philippe, Premier ministre, TF1)
- **13 mars 2020**: « Nous avons posé la question au Conseil scientifique (...) La réponse des scientifiques, c'est, scientifiquement, ça n'a pas d'intérêt »
(Olivier Véran, ministre de la Santé, Europe 1)

Agnès Buzyn est dans le registre de l'impossibilité / possibilité.

Olivier Véran incarne les deux versants : expert (neurologue) et politique.

Les politiques s'appuient donc sur la parole experte avec une sémantique intéressante chez Olivier Véran qui insiste sur « scientifique ».

Les politiques font le choix de s'appuyer sur les experts.

Une parole stable, puis point de bascule :

Fin de partie: rééquilibrage régalien du rapport d'arbitrage entre politique et expertise

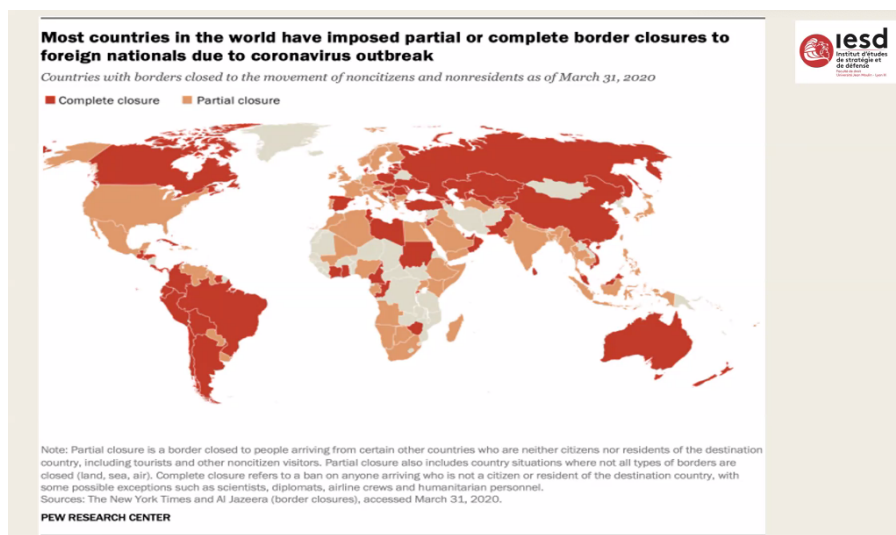


- **13 mars 2020**: la Présidence française propose à l'Union européenne d'examiner la mise en place de mesures de contrôles renforcés des frontières autour de l'espace Schengen, ou même de fermeture pour des zones à risques.
- **13 mars 2020**: le Danemark interdit l'accès à son territoire aux étrangers.
- **16 mars 2020**: Emmanuel Macron annonce aux Français la fermeture des frontières de l'espace Schengen pour 30 jours.
- **16 mars 2020**: La police allemande entame des contrôles aux frontières avec cinq pays : la France, l'Autriche, la Suisse, le Danemark et le Luxembourg.
- **3 avril 2020**: la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, annonce que des discussions sont en cours sur une éventuelle prolongation de cette mesure au-delà du week-end de Pâques. Commentant la mesure prise à l'unanimité des Etats membres le 17 mars, elle déclare: « C'est une très mauvaise idée, de toute façon, de faire des voyages superflus, de se rendre dans l'Union européenne si ce n'est pas nécessaire (...) L'objectif de cette mesure « était d'empêcher des gens qui n'habitent pas l'Union européenne de venir se faire soigner en Europe alors que le système sanitaire est totalement saturé »

Les fermetures s'accroissent en Europe, on a une position ferme sur la fermeture.

3 avril 2020, la présidente de la Commission européenne annonce une possible prolongation des fermetures au-delà des fêtes de Pâques.

La logique : des paroles d'experts => prises en compte par les politiques => emballement => fermeture des frontières → On assiste à une évolution, certains diront une révolution voire un rétropédalage.



Une frontière ?

Deux définitions : résidu du passé voué à disparaître ou elle reste investie d'un rôle fonctionnel.
Quelle est la bonne solution ? Les deux sont fausses selon Olivier Zajec

Historiquement la frontière est inséparable de l'idée de protection et avant tout de l'idée de protection politique.

Fernand Braudel disait « limiter, borner... les États recherchent obstinément cette sécurité ».

La frontière reste l'un des piliers centraux de toute compréhension des relations internationales. C'est au cœur du pouvoir régalien. La frontière encadre le libre exercice de la politique dans un groupe humain organisé.

Après la Guerre froide, cette dimension de la frontière est remise en question et dévalorisée. Ce qui est paradoxal puisque c'est durant cette même période que l'on a vu se multiplier le nombre de frontières.

Quelques chiffres : aujourd'hui le marché mondial des frontières militarisées représente 25 milliards de dollars et bientôt 70 milliards. 65 murs sont aujourd'hui en service, sachant qu'il ne s'agit pas toujours de mur au sens propre, c'est un terme générique.

Malgré cette remise en question théorique, les frontières se multiplient. On observe un décalage entre le phénomène intellectuel et le phénomène physique (construction de murs).

On ne peut pas réduire les frontières à de simples barrières, il ne faut pas voir la construction des frontières comme un phénomène forcément négatif. Les frontières sont mouvantes, elles sont en perpétuelle recomposition. En quelques mots selon Olivier Zajec « **c'est un phénomène social matérialisé provisoirement sous une forme spatiale.** »

La frontière joue un rôle de filtre entre des écosystèmes humains complémentaires et différenciés. Cette notion de frontière mobile explique pourquoi on voit revenir l'incarnation la plus fondamentale de la frontière : celle de glacis protecteur.

Les frontières ne s'établissent pas que pour des raisons stratégiques, elles peuvent s'établir pour des raisons économique, sanitaire, technique... Donc la frontière a une fonction politique symbolique (singularité étatique, culturelle, moyen d'établir un mode de relation entre les nations) et des fonctionnalités techniques.

Les frontières contemporaines dans la mondialisation sont confrontées à l'intensification des relations et se multiplient en se reconfigurant en fonction de la mondialisation. On a des frontières nodale, linéaire, tampon... On a donc une nouvelle complexité, un phénomène frontalier très plastique.

Les frontières qui se recomposent disent quelque chose de la mondialisation : une nouvelle articulation entre singularité nationale, interdépendance, interconnexion qui vont continuer. Dire cela c'est accepter la diversité indépassable du monde.

Si les frontières existent ce n'est pas parce que les Hommes les ont mises en place mais parce qu'elles incarnent un rôle spécifique de distinction. Ces filtres ont une utilité pour que les groupes humains puissent se développer pacifiquement et exprimer leur culture singulière.

I-Rétrospective : un double malentendu intellectuel

B) « Multilatéralisme » ? Neutralisme fonctionnel ou normativité ontologique ?

Dire que la frontière s'oppose à la mondialisation est quelque chose de dépasser selon Olivier Zajec.



Deux définitions du multilatéralisme

- **La première dimension** – « technique » ou méthodologique - du multilatéralisme s'impose au niveau international de manière relativement consensuelle parce que, loin de remettre en question le principe de souveraineté, elle s'appuie au contraire sur lui pour fonctionner.
- **La deuxième dimension** – normative, qui peut s'apparenter au concept de cosmopolitisme organisationnel (Chauvier, 2013) – correspond à une vision performative libérale d'origine occidentale

La notion de multilatéralisme renvoie à deux choses :

-Relevant de la méthodologie diplomatique => Mettre plusieurs représentants autour d'une table pour discuter sans aller à l'encontre des intérêts de chacun. C'est relativement neutre.

-Plus normative => c'est une application des principes démocratiques libéraux aux rapports internationaux.

Faut-il choisir ?

Articulation d'un double malentendu: l'opposition entre frontières et multilatéralisme



- « (...) les frontières ne marquent pas seulement des divisions entre Etats ou peuples. Elles sont également présentes dans nos pays, dans nos villes, et ne sont pas seulement spatiales, mais aussi existentielles. C'est peut-être l'élément commun par excellence de ce qui se passe dans les pays occidentaux et contribue à la déstabilisation de l'ordre multilatéral. (...) [C'est] une mentalité incompatible avec l'équilibre sous-jacent au multilatéralisme, qui est donc remis en question par ces frontières existentielles, sur lesquelles son avenir se joue. L'élimination de ces frontières est le grand défi de l'avenir et se lie à tant de questions cruciales à discuter dans ce Forum, de la fiscalité à l'éducation, de la technologie à la nécessité d'inventer de nouvelles formes de participation à la démocratie représentative
- Enrico Letta, 21 janvier 2019.



Non, mais cette double définition mène à un malentendu car la manière dont les politiques interprètent la frontière fait qu'ils s'enferment dans l'acception normative. Ils opposent multilatéralisme et frontière alors que la frontière est un des constituants du multilatéralisme dans sa première définition. Le multilatéralisme s'appuie sur les frontières pour fonctionner. Si on ne prend en compte que la 2^e version, on exclut la frontière et beaucoup de politiques pensent comme cela. Dans cette logique, le multilatéralisme perd alors son sens régalien.

II-Prospective : restauration du politique et sens de l'altérité : quelles relations internationales dans l'après-crise ?

A) Quel rôle pour l'État ? Des rapports entre décision et liberté d'action ?

Les conséquences de la dépolitisation



- Pour Hay, la politique cesse d'exercer son empire lorsque le processus de délibération entame un mouvement de transfert (*demotion*) de la sphère publique gouvernementale vers la sphère publique non gouvernementale ou la sphère privée
- « L'avantage de ce transfert est considérable pour le gouvernement, précise-t-il, – en cela que la responsabilité de sujets controversés peut dès lors être confiée à des entités publiques ou quasi-publiques et à des officiels qui pourront les présenter comme des questions purement techniques. Les décideurs politiques sont ainsi dispensés d'avoir à répondre des conséquences de politiques qui peuvent continuer à se perpétuer et dont ils auraient initialement réclamé et porté la responsabilité ».



Colin Hay (professeur d'analyse politique) développe le concept de dépolitisation :

Pour Hay la politique c'est la capacité d'action et de délibération dans des situations de choix politiques. Pour lui la politique renvoie à la contingence. Le contraire de la politique serait la fatalité et la nécessité.

Peu importe la définition, la spécificité du politique c'est la volonté et la capacité de choisir.

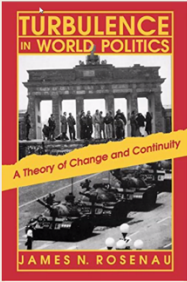
Hay dit que la dépolitisation c'est la soumission des élites politiques à des logiques qui semblent balayer toute délibération. Cette absence de choix transforme les décideurs en gestionnaire. Lorsque le politicien devient un gestionnaire, on voit se multiplier les déclarations orientées autour de la nécessité ou de la fatalité. On retrouve alors dans les discours des formulations comme « il n'y a pas d'alternative », « fermer les frontières est impossible ».

Derrière cette dépolitisation il y a un avantage qui renvoie aux 20 dernières années : l'avantage de ce transfert est considérable pour le gouvernement. Les politiques peuvent être dispensés de répondre des conséquences de décisions prises dans des conditions de crise comme le Covid-19.

La notion de dépolitisation est importante car elle montre au niveau des relations internationales, que ce transfert a existé. Cette dynamique de transfert est terminée. Ce phénomène de dépolitisation est en train de vivre ses derniers mois selon Olivier Zajec. Cela annonce donc sûrement un retour de l'État.

« Transnational » et « international » :
équivalence ou hiérarchie?

- Rosenau, *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton university Press, 1990: sa théorie défendant la coexistence de deux « mondes »
 - celui d'une continuité étatique affaiblie d'une part...
 - ...et de forces transnationales en expansion d'autre part.
- Problème: faut-il hiérarchiser ces deux mondes, ou les mettre sur le même plan?



James Rosenau dans son livre défend la coexistence de deux mondes :

L'État dans le monde qui arrive (le livre date de 1990) aura une continuité étatique affaiblie et des forces transnationales en expansion. Il met sur le même plan ces deux mondes.

Cette présentation ne hiérarchise pas, elle accepte que le politique puisse être surdéterminé par l'économie et d'autres catégories. Ce que montre la crise actuelle du Covid-19 c'est qu'on ne peut pas se contenter de dire que l'État est devenu indispensable et inadéquat. C'est l'un ou l'autre. Il faut faire un choix.

Les relations internationales sont supérieures aux relations transnationales. Ce que montre la crise c'est qu'il faut hiérarchiser la souveraineté. Le principe de souveraineté est plus central que les relations transnationales. La crise actuelle montre que l'État a été sous-pondéré.

II-Pro prospective : restauration du politique et sens de l'altérité : quelles relations internationales dans l'après-crise ?

B) La mondialisation est-elle « morte » ?

Si la mondialisation est une idéologie oui elle est morte selon Olivier Zajec ; mais la mondialisation est aussi un phénomène géographique qui va continuer. C'est la mondialisation comme injonction normative qui va prendre un coup de vieux.