

Du gouvernement à la gouvernance : crise ou ajustement de la régulation¹

Par

Jules Duchastel

Le néolibéralisme est devenu une réalité évidente pour la plupart des citoyens. Pourtant, au début de la dernière décennie, ce terme était plus ou moins ignoré aussi bien d'ailleurs que celui de mondialisation². Cela s'explique du fait que la transition d'un État providence, appuyant sa capacité de redistribuer la richesse sur des politiques économiques interventionnistes, à un État en retrait, ayant abandonné sa mission de créer de la demande, s'est effectuée dans la moyenne durée et de manière fort diverses³. La variété des réponses nationales aux défis de la mondialisation explique que le programme néolibéral n'est pas apparu avec la même force dans différents contextes nationaux. Il faut rappeler que ce programme a pris naissance au sein d'une communauté épistémique⁴ d'experts oeuvrant dans les Grandes Organisations Internationales à vocation économique, tels que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (communément appelée la Banque Mondiale), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), etc. Dans les pays anglo-saxons, les forums scientifiques des économistes et les *Think Tanks* néo-conservateurs se sont faits le relais enthousiaste de ces idées néolibérales alors qu'en France, par exemple, c'est au sein même de l'appareil étatique que ce programme a été promu par les hauts fonctionnaires

¹ Paru dans : CANET, Raphaël et Jules DUCHASTEL (sous la dir.) (2004). *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* Montréal, Athéna Éditions.

² Nous avons été parmi les premiers à recourir au terme néolibéralisme pour désigner la nouvelle forme de l'État qui a commencé à se mettre en place au début des années 1980 au Québec et au Canada. Voir BOURQUE, Gilles et Jules DUCHASTEL (1992). « Le Discours politique néo-libéral et les transformations actuelles de l'État », *Discours social/Social Discourse*, vol. 4, nos 3-4, pp. 77-95.

³ Nous avons déjà noté cette ambivalence du discours gouvernemental face au changement d'orientation des politiques sociales. Voir BEAUCHEMIN, Jacques, Gilles BOURQUE et Jules DUCHASTEL (1995). « Du providentialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, pp. 15-47.

⁴ Hass définit une communauté épistémique comme un réseau d'experts ayant une compétence dans un domaine particulier et une autorité dans la définition de politiques. Cette communauté partage un ensemble de croyances normatives, une même idée de la causalité et de la validité dans leur pratique de connaissance et un ensemble de pratiques professionnelles orientées vers la résolution de problèmes communs. Voir HAAS, P. M. (1992). « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization*, vol. 46, no 1.

de l'État⁵. Ce n'est que progressivement, selon des trajectoires particulières, que ce programme s'est répandu dans la sphère politique des États Nations. En Grande-Bretagne et aux États-Unis, ce sont les chefs politiques (Margaret Thatcher et Ronald Reagan) qui s'en sont faits les champions alors que dans la France de François Mitterrand ou le Canada de Brian Mulroney, le programme néolibéral a semblé s'imposer de l'extérieur comme pur produit de la fatalité.

L'expression *Consensus de Washington* résume de manière imagée le programme néolibéral. La localisation des principales organisations internationales à vocation économique, le FMI et la Banque Mondiale, dans la capitale américaine, mais aussi du Trésor américain, semble suggérer qu'il s'agit d'un accord formel, mais on cherchera en vain un événement particulier qui aurait pu donner lieu à l'énoncé d'un tel consensus. Il s'agit plutôt d'une expression introduite par l'économiste John Williamson pour désigner une liste de réformes économiques souhaitables visant à favoriser le développement de leurs pays⁶, définies par un groupe d'économistes et de fonctionnaires d'Amérique latine. Par contre, ces réformes sont celles-là mêmes qui ont été mises en œuvre, au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, dans les pays émergents et les pays en voie de développement sous l'instigation principalement du FMI et de la Banque Mondiale. On y retrouve l'essentiel des réformes visant la réduction et le recentrage du rôle de l'État : déréglementation, équilibre budgétaire, privatisation, libéralisation commerciale, etc. Le *Consensus de Washington* désigne ce nouveau programme qui vise essentiellement à abolir les obstacles au plein déploiement de la logique marchande dans tous les domaines de l'activité humaine, autant les biens et services traditionnels que la science, la culture, les biens publics et même les formes de vie. Le *Consensus de Washington* repose sur la conviction que l'État représente un obstacle au développement et que seul le marché est apte à créer de la richesse et à permettre ultimement sa juste distribution. Il vise ainsi le démantèlement des politiques publiques, restreignant l'État à son rôle incontournable d'assurer la validité des contrats et la sécurité des personnes.

⁵ Bruno Jobert montre bien qu'en France le tournant néo-libéral s'amorce dans les années soixante-dix au sein de l'ENA (École Nationale d'Administration) qui fournit l'essentiel du personnel de la haute fonction publique. Au début des années quatre-vingt, les économistes néolibéraux prennent le contrôle des ministères à vocation économique et des instituts de recherche économique, tel l'INSE. Voir JOBERT, Bruno (1994). *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, ed. L'Harmattan.

⁶ DESROSIERS, Éric, « Une autre sorte de consensus », *Le Devoir*, 23 mai, 2004.

On peut affirmer que le néolibéralisme a connu deux décennies (1975-1995) de triomphe plus ou moins tonitruant. Ce triomphe s'est affirmé avec le plus de force dans les gouvernements néo-conservateurs de Reagan et Thatcher. Il s'est pourtant également manifesté, bien que de manière plus discrète, dans les pays ayant conservé une orientation social-démocrate. Je parle de triomphe dans ce dernier cas du fait du discours fataliste qui l'a accueilli. La mondialisation était là, les contraintes financières qui en découlaient pesaient lourdement sur la capacité des États d'élaborer des politiques économiques indépendantes. L'adhésion au paradigme Keynésien cédait la place à une nouvelle doxa économique, le monétarisme. La réforme de l'État devenait donc inévitable. On peut évaluer diversement l'impact du programme néolibéral sur les politiques et les institutions nationales. Ce qui demeure cependant, c'est la nécessité ressentie de faire face à une réalité économique exogène que représente la globalisation de l'économie et d'adapter les politiques nationales à cette réalité. L'espace de souveraineté était désormais chaudement disputé.

Pourquoi parler aujourd'hui d'une crise ou d'un ajustement du néolibéralisme ? Certes le programme néolibéral n'a jamais réussi à s'imposer dans toute sa radicalité, même dans les pays qui ont pratiqué une politique néo-conservatrice. Par contre, le discours néolibéral a semblé dominer le monde sans partage jusqu'à tout récemment. Des changements dans les deux sphères de l'économie et du politique permettent de comprendre qu'il n'arrive plus à monopoliser l'espace du discours. Dans le domaine de l'économie, la certitude d'une économie marchande triomphante s'est quelque peu estompée en raison de plusieurs événements. Les crises financières répétées dans les économies émergentes, la crise de la dette dans les pays en voie de développement, les scandales financiers, l'effondrement des grandes entreprises du secteur des hautes technologies, le ralentissement de la croissance, le retour des cycles économiques traditionnels sont autant de signes montrant les limites d'un système économique supposé apporter la solution à tous les problèmes.

Dans le domaine politique, 1995 représente un moment charnière à partir duquel on peut observer à la fois une inflexion du discours néolibéral et la mobilisation des nouveaux acteurs de la société civile dans l'espace délibératif transnational. Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, « l'inflexion sociale » se manifeste dans le discours des Grandes Organisations internationales qui intègrent progressivement des préoccupations sociales concernant les problèmes de la

pauvreté, du sous-développement, des droits humains ou du développement durable. Cette inflexion est une réponse aux critiques de la mondialisation. Par ailleurs, le Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en 1995 représente un moment fort dans la mobilisation et la concertation des groupes de la société civile vers une resocialisation sinon une repolitisation de l'espace de régulation transnationale. Alors que le néolibéralisme a joui durant vingt ans d'une relative impunité en s'appuyant sur une communauté d'experts à l'abri du débat politique, il doit faire face maintenant à de nouveaux acteurs surgis de toute part pour revendiquer le droit de participer à la définition des règles communes.

Ce n'est pas un hasard si L'institut danois d'évaluation environnementale et la revue britannique *The Economist* ont réuni des experts à Copenhague en 2004 afin de remplacer le *Consensus de Washington* par le nouveau *Consensus de Copenhague*⁷. En lieu et place des préceptes néolibéraux sous-jacents au consensus de Washington, ces experts ont entrepris d'évaluer le coût de telles politiques face aux principaux enjeux exacerbés par la mondialisation : par exemple, la faim dans le monde, les changements climatiques, les guerres, l'éducation, le commerce, etc. Le *Consensus de Copenhague* fait le pari d'évaluer les conséquences économiques des politiques néolibérales dans les mêmes termes de profits, de déficits et de retour sur l'investissement. Il a le mérite de contester l'évidence des préceptes du *Consensus de Washington* qui avait réussi à s'imposer à l'ensemble des États. Copenhague devient ainsi doublement symbole de résistance au monopole de la représentation revendiqué par le néolibéralisme.

Le néolibéralisme est avant tout une doctrine économique, mais elle a des conséquences proprement politiques. Cette doctrine a pu s'imposer grâce au développement de la mondialisation économique, mais également à l'affaiblissement concomitant de la souveraineté politique des États nations. Une telle érosion des pouvoirs des États nations a ainsi favorisé l'affaiblissement du rôle de l'État. La question n'est donc pas uniquement de nature économique, elle est politique. Nous allons tenter dans ce texte de répondre à la question de la légitimité de la régulation politique dans le contexte de la mondialisation et de l'affaiblissement de l'État nation. Dans la première section, nous poserons le problème du besoin de régulation dans le nouveau contexte mondialisé et du déficit de légitimité qui accompagne la mise en place d'un ensemble de

⁷ ibidem

dispositifs qui tentent d'y remédier. Par la suite, nous nous attarderons à la crise de légitimité qui affecte l'État nation et le régime international, en particulier en ce qui concerne les questions de la souveraineté, du territoire, de la représentation et de la régulation. Dans la troisième partie, nous tenterons de comprendre la globalisation de deux catégories fondatrices des institutions politiques de la modernité, la citoyenneté et la société civile. Nous verrons comment ces catégories ressurgissent dans le débat public tout en transmutant le sens qu'elles avaient dans les institutions politiques proprement modernes. Nous nous interrogerons sur la pertinence de ces catégories transposées dans l'espace transnational. Enfin, nous montrerons comment le modèle de gouvernement est en voie de transformation et doit cohabiter avec un nouveau modèle de gouvernance qui modifie en substance les modalités d'institutionnalisation de la société moderne. Cela nous conduira en conclusion à poser la question des formes concurrentes de la démocratie. Comment concilier les principes de représentation et de participation sans restreindre la démocratie à une simple technique de gouvernance ?

I- Régulation et légitimité

L'idéologie néolibérale distingue deux espaces : celui du marché dont les lois souterraines assureraient un juste équilibre et celui de la régulation qui devrait être réduit à sa plus simple expression. Nous laissons de côté pour le moment la question de la démocratie libérale qui est généralement posée comme principe de légitimité de ladite régulation. Ce qui compte pour cette doctrine, c'est qu'il existe bel et bien un espace de régulation assurant les conditions élémentaires de l'échange, de la production et de la circulation des biens et services, l'existence des droits et libertés fondamentaux et la sécurité des personnes. Cette conception du rôle de l'État accueille à des degrés divers certains droits positifs visant à créer des « avantages comparatifs », tel que les politiques d'éducation nationale ou de santé publique. Cependant l'accent est mis sur les règles minimales assurant le fonctionnement harmonieux du système. La conception négative du droit public met ainsi l'accent sur la dimension technique et juridique de la régulation. Par opposition, la conception positive du droit public met l'accent sur le contenu des politiques visant des objectifs économiques, sociaux ou culturels. Le néolibéralisme, comme le libéralisme avant lui,

préfère les règles négatives aux règles positives, privilégiant une conception technique et juridique de la régulation.

On peut donc concevoir la régulation de manière plus ou moins étendue, soit comme simple production de règles, de normes et de procédures visant à favoriser le bon fonctionnement du marché, soit comme dispositif complexe de production et d'énonciation de politiques visant le bien commun. Dans le contexte contemporain, on utilise souvent le terme de gouvernance pour rendre compte des dispositifs servant à définir ces règles, normes et procédures nécessaires au fonctionnement des divers systèmes organisationnels. La gouvernance répondrait au besoin de régulation qui se manifeste à divers niveaux dans la nouvelle économie politique des sociétés contemporaines. Nous reviendrons en dernière partie sur l'axiomatique derrière le concept de gouvernance. Il suffit d'indiquer ici que ce concept est de plus en plus répandu sans que les utilisateurs en mesurent nécessairement toute la portée sémantique. Le terme a d'abord été introduit en économie par O. E. Williamson⁸ pour traiter de la théorie des coûts de transaction entre internalisation et externalisation de la sous-traitance dans les entreprises. La question de la gouvernance des entreprises a par la suite été développée dans le sens de la transparence, de l'imputabilité et de la participation de l'actionnariat aux décisions de gestion. Une seconde tradition dans l'emploi du terme se trouve dans la sociologie urbaine⁹ où la gouvernance se substitue au concept de gouvernement local pour désigner l'action stratégique de divers acteurs (politiques, économiques et sociaux) dans le contexte de négociations autour des enjeux urbains. En science politique, c'est Roseneau¹⁰ qui donne ses lettres de créance à l'utilisation de ce nouveau terme dans le contexte de la mondialisation et de l'affaiblissement des États nations. Le terme est ici conçu dans toute son extension pour désigner les nouvelles modalités de la gouvernance politique dans un contexte de décentration dans l'exercice du pouvoir.

Avant d'examiner les conditions qui ont favorisé l'émergence de la gouvernance et d'indiquer les limites qu'elle rencontre, nous revenons sur ce qui rapproche les deux phénomènes qui viennent d'être décrits. En un mot, on peut affirmer que le néolibéralisme privilégie la régulation techno-

⁸ Williamson, O. E., (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, ??? Press.

⁹ Gremion, J.-P., (1979). *Profession décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

¹⁰ Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, Cambridge University Press.

juridique au détriment d'une régulation proprement politique. Dans l'ordre du gouvernement, le néolibéralisme met l'accent sur la régulation négative, c'est-à-dire celle qui consiste à définir des règles techniques et juridiques assurant le libre déploiement de la logique du marché. Elle réduit à sa portion congrue toute régulation positive visant le développement de politiques sociales ou culturelles. La gouvernance adopte le même point de vue. Il s'agit avant tout de garantir le bon fonctionnement des organisations en énonçant des règles claires, des normes et des procédures, en assurant des principes de bonne administration : la transparence, l'imputabilité, la responsabilité. Elle ne vise pas avant tout un contenu de politique, elle laisse hors de sa portée les finalités du système. Il n'est donc pas surprenant de voir les néolibéraux défendre ce modèle de gouvernance. Il s'agit plus ou moins de substituer à l'idée de gouvernement celle de gouvernance, provoquant ainsi une « neutralisation » du premier terme, un évidage de son contenu proprement politique. La gouvernance est une technique d'administration avant d'être démocratique, même si tardivement on a tenté d'y introduire l'idée d'une nouvelle forme de participation démocratique. Pour être juste, il faut reconnaître que le terme a été et demeure largement utilisé, non seulement par les néolibéraux, mais par des penseurs et par une partie du mouvement social qui a choisi d'en tirer parti. Le terme présente l'immense avantage, comme nous le verrons ci-bas, de rendre compte d'une réalité profondément transformée où les lieux de pouvoir se sont multipliés et où les structures de gouvernement ont été profondément ébranlées. Nous persistons toutefois à croire que son utilisation généralisée a introduit beaucoup de confusion par rapport à la question centrale des institutions politiques, celle de la légitimité. Nous y reviendrons.

Roseneau¹¹ a été un des premiers à thématiser les circonstances qui ont provoqué le développement de la gouvernance. Pour lui, les théories traditionnelles n'arrivent pas à expliquer les changements et les anomalies qui se produisent actuellement dans le monde. Les problèmes soulevés par la porosité des frontières et autres conséquences de la mondialisation de l'économie, engendrent un nouveau système de régulation. Il existe désormais une zone transfrontalière au sein de laquelle se déroulent des négociations et se prennent des décisions portant sur des sujets, des questions ou des problèmes qui ne peuvent plus être pris en charge uniquement par les États nations. Les gouvernements ne peuvent tout simplement plus gérer les conséquences de

¹¹ Op.cit

l'interdépendance du monde. Le champ d'action où doivent s'appliquer des politiques s'élargit, devient perméable. La différence entre questions domestiques et internationales devient de plus en plus difficile à discerner. Sa théorie consiste à dire que le monde n'est plus un système dominé par des États et des gouvernements nationaux mais plutôt par un ensemble de « sphères d'autorité » en changement continu et non limitées aux espaces territoriaux des nations. La gouvernance serait la nouvelle modalité de production des règles et des dispositifs pour la formulation des demandes, des buts, des directives et des politiques. La gouvernance, dans cette perspective, devient la catégorie englobante qui comprend aussi bien les gouvernements que les autres appareils de régulation¹².

L'analyse de Roseneau se situe d'emblée dans la mouvance des théories qui reconnaissent la pertinence du concept de mondialisation. Ce n'est pas dire que la gouvernance ne se manifeste pas dans l'espace national. Nous l'avons vu, le terme gouvernance a d'abord été appliqué au domaine de l'entreprise ou à celui de la démocratie locale. On peut cependant affirmer que la mondialisation à travers ses diverses manifestations favorise la multiplication des lieux de production de la norme. Il y a d'abord l'excroissance d'un nouvel espace de régulation transnational à travers les diverses organisations intergouvernementales. Cette situation n'est pas nouvelle puisque la première organisation internationale remonte à 1815¹³, mais le phénomène se manifeste par une croissance exponentielle. D'une organisation en 1815, on passe à 37 en 1909, 154 en 1960, 337 en 1981 et 263 en 1994¹⁴. Ces organisations internationales, producteurs de normes, naissent avec le besoin de régulation qui se fait sentir dans divers domaines qui outrepassent le territoire national. L'union internationale des télécommunications qui a vu le jour en 1865 est le premier exemple de cette nécessité de définir des normes internationales. L'organisation mondiale de météorologie (1873), l'Organisation internationale du travail (1919), l'Organisation de l'aviation civile (1944), L'Organisation mondiale du commerce (1995) sont autant d'exemples de lieux de production de la norme internationale. Le volume des

¹² « Governance is conceived here at a very abstract level as spheres of authority (SOA) at all levels of human activity [...] that amount to systems of rule in which goals are pursued through the exercise of control [...] Governance [...] encompasses the activities of governments, but it also includes any actors who resort to command mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, and pursue politics » p. 145. Op, cit.

¹³ Il s'agit de la Commission internationale pour la navigation sur le Rhin.

¹⁴ Source : Year Book of International Organizations, 3ième édition, p. 1625. La diminution du nombre des organisations internationales en 1994 est l'effet de la disparition de l'empire soviétique et des organisations de coopération qui y étaient reliées.

Organisations internationales témoigne non seulement d'une diversification des domaines d'élaboration de normes et de règles en dehors des États, bien que produites par la coopération intergouvernementale, mais également du poids relatif des divers niveaux de production de la norme dans le système mondial. Les États perdent par consentement des parts de plus en plus étendues de leur souveraineté sur un ensemble de questions.

Le nombre grandissant des organisations internationales, mais également des accords et des traités entre pays, se double d'une prolifération d'organismes privés destinés à définir des normes de qualité (par ex. la norme ISO 9000), des codes de conduites ou des standards industriels. De même, les firmes multinationales géantes représentent des lieux d'élaboration des règles qui s'imposent, à travers des mécanismes de négociation propre à la gouvernance, aux États nations. Plusieurs conséquences découlent de cette situation. Du point de vue de l'État national, on peut en définir trois. Au niveau des principes, chaque parcelle du dispositif de régulation qui lui échappe est autant de restrictions à sa souveraineté. S'il est vrai que l'État dispose au départ de sa pleine souveraineté pour acquiescer à ces règles, il l'aliène progressivement suite à cet acquiescement. De plus, tous les États ne disposent pas de la même liberté de choix en raison du pouvoir inégal qu'ils exercent dans l'arène internationale. À un niveau plus pratique, l'État qui s'engage dans ces conventions et ces traités arrive de plus en plus difficilement à y coordonner son action. La politique étrangère étant pratiquée par quelques ministères spécialisés (Affaires étrangères, Ministère du commerce) et dans l'ignorance des autres fonctionnaires et parlementaires, les gouvernements nationaux éprouvent des difficultés à se retrouver dans la pluralité de ses engagements internationaux. Enfin, la privatisation partielle de la définition des règles place les gouvernements devant des situations où ils ne jouissent plus de l'autorité pour s'opposer aux normes pratiquées. Du point de vue de l'entreprise, la multiplication des lieux de production de la norme peut poser également problème. Cette multiplication s'accompagne souvent de conflits de normes émanant de diverses instances et entraîne de l'incertitude pour la conduite des affaires. C'est ainsi qu'il existe un besoin renouvelé de régulation. La théorie de la gouvernance est proposée comme réponse à ce problème.

Cependant, la gouvernance comporte un certain nombre de limites qui rendent difficile la réponse au besoin de régulation. Au strict niveau économique, les intérêts privés concurrents et les

comportements délictueux ne facilitent pas l'application universelle des règles. Les acteurs économiques ont développé un ensemble de modalités de conciliation extrajudiciaire qui permettent de pallier les problèmes de l'application des règles. Mais ils cherchent en même temps à former des instances de règlement des conflits comme, par exemple, l'arbitrage obligatoire dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce et à négocier des accords qui prévoient la possibilité pour les firmes d'en référer aux tribunaux, comme dans le cas du chapitre onze de l'ALENA. Ainsi, la gouvernance doit toujours s'accompagner d'un système de recours judiciaire ou parajudiciaire. Une seconde limite de la gouvernance se manifeste dans la vision économiste de celle-ci. La gouvernance est pensée avant tout dans la perspective d'une amélioration des conditions de la production et de l'échange. Elle vise à universaliser les normes au détriment de la diversité. Ainsi, un seul modèle économique est favorisé, celui du capitalisme mondialisé et financiarisé, au détriment des formes économiques alternatives (petite production, commerce local, économie sociale). La diversité culturelle est peu tolérée et l'ouverture à la marchandisation de toutes ses manifestations est souhaitée. Enfin, la gouvernance se préoccupe peu de l'inégalité du développement ou des conditions de vie. On y trouve peu de préoccupations pour les droits humains et pour une juste redistribution de la richesse. Si les codes de conduites issus du privé ou des instances internationales tentent justement de définir des normes minimales du comportement des entreprises vis-à-vis des travailleurs, elles consistent avant tout à limiter les abus, plus qu'à promouvoir la bonne vie.

La principale limitation de la gouvernance concerne son déficit de légitimité. Nous aurons l'occasion d'y revenir abondamment dans la partie IV. Il suffit de dire ici que la gouvernance est avant tout une technique de production de la règle. Elle vise à assurer que les parties prenantes, les États, les entreprises ou les groupes sociaux ayant un intérêt, puissent participer à l'élaboration de ces règles. Les règles sont produites d'abord et avant tout dans une logique de développement économique et vise secondairement à garantir l'exercice de certains droits. La légitimité des parties prenantes est en général autoproclamée et aucun principe institutionnel ne la cautionne. C'est ainsi que la gouvernance a d'abord été définie comme technique de production de règles, de normes et de procédures et, dans un second temps, comme moyen de répondre à la diversité des intérêts. Nous verrons dans la suite du texte comment les catégories de citoyenneté

et de société civile ont été convoquées pour accroître ce capital de légitimité lourdement déficient au point de départ de cette technique de régulation.

II- Régimes de légitimité en crise

Avant d'en arriver à un examen approfondi du développement du modèle de la gouvernance en relation avec la crise du modèle de gouvernement, il nous faut tenter de répondre à deux questions. La première interroge les fondements de la légitimité des régimes nationaux et internationaux qui ont été institutionnalisés au cours des deux derniers siècles. La seconde consiste à évaluer l'importance de la remise en question de ces modèles dans le contexte de la mondialisation et de la transformation intrinsèque des États nations. Mais, avant de poursuivre, il est nécessaire de faire deux mises au point. D'une part, la nature et l'intensité des transformations supposées aux deux niveaux des États nations et du système international ne font pas l'unanimité. D'autre part, on doit rappeler que les modèles idéals que nous formulons abstraitement ne correspondent pas toujours aux situations concrètes que nous observons dans la réalité.

Pour résumer, on peut présenter les conceptions divergentes du phénomène de la mondialisation selon trois ontologies ou, encore, selon deux philosophies. Nous reprenons de Bartelson¹⁵ l'idée que la mondialisation peut être comprise selon trois ontologies différentes. La différence ne réside pas tant dans la constatation des faits observés, mais dans la façon d'en rendre compte dans un cadre compréhensif global. Le premier modèle envisage la mondialisation comme une augmentation quantitative des échanges entre les unités constituées du système mondial¹⁶. L'accroissement bien que significatif de ces échanges n'aurait pas pour effet de modifier le système. La seconde ontologie pense la mondialisation comme une transformation du système international qui affecte aussi bien le système lui-même que ses parties (les États nations)¹⁷. C'est

¹⁵ BARTELSON, J. (2000) « Three Concepts of Globalization » in *Internatinal Sociology*, 15(2) : 180-196.

¹⁶ Les auteurs qui représentent cette tendance sont : KRASNER, S. D. (1999). « Globalization and sovereignty ». In *States and Sovereignty in the Global Economy*, Smith, David A., Dorothy J. Solinger et Steven C. Topik., London, New York: Routledge: KEOHANE, R.O et J. S. NYE (1977, 1989)*Power and Interdependance: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown.

¹⁷ Les auteurs cités sont : GIDDENS, A. (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford U. Press: Wallerstein, trouver citation.

ainsi que Giddens parle de radicalisation de la modernité ou que Wallerstein évoque la transformation de l'équilibre entre les unités du système monde. Le troisième modèle qui pourrait être qualifié de postmoderne pense la mondialisation comme l'abolition de la division entre les unités du système et le système lui-même¹⁸. La mondialisation annoncerait une mutation en profondeur des sociétés nationales et de leurs rapports, ce qui exigerait de trouver de nouveaux outils conceptuels pour les penser.

Held et McGrew nous présentent de manière plus pragmatique une seconde opposition entre « sceptiques » et « globalistes »¹⁹. Ces deux approches marqueraient les pôles du continuum qui se dégage de la confrontation des trois ontologies déjà présentées. D'un côté, les sceptiques adoptent une position réaliste. Ils insistent pour dire que les modèles institutionnels supposés représenter la réalité des régimes nationaux et internationaux n'ont jamais tenu véritablement la route. Par exemple, la plupart des pays réels ne connaissent pas véritablement la démocratie. Ils ne sont pas non plus dans le rapport d'égalité que laisse supposer leur statut juridique à l'ONU. Ils n'ont jamais disposé de l'autonomie que le modèle de souveraineté suppose. Les transformations actuelles seraient donc interprétées comme des évolutions d'un même système. Les globalistes adoptent, au contraire, une attitude plus utopiste en pensant les transformations dans un cadre d'innovation institutionnelle. Ainsi, selon la philosophie adoptée, les interprétations varieront selon un même axe d'opposition entre les deux philosophies. Les sceptiques parleront d'internationalisation croissante ou de régionalisation plutôt que de parler de globalisation comme le font les globalistes. Ils évoqueront de nouvelles formes d'intergouvernementalisme plutôt que d'érosion de la souveraineté nationale. Ils mettront l'accent sur la résurgence des nationalismes plutôt que de thématiser la culture globale et l'hybridation. Ils insisteront davantage sur le développement d'alliances régionales, sur les nouvelles formes d'impérialisme plutôt que d'évoquer le capitalisme global, l'économie de l'information ou la division globale du travail. Enfin, ils évoqueront l'accroissement et la complexification des relations internationales et la géopolitique, plutôt que de référer à la gouvernance multi-niveaux, à l'espace politique global ou au cosmopolitisme. Il n'en demeure pas moins qu'une certaine unanimité se dégage sur l'existence de changements majeurs dans

¹⁸ LASH, S. ET URY, J. (1993). *The Economies of Sign and Space*, London, Sage.

¹⁹ HELD, D et MCGREW A. (2000). *The Global Transformations Reader, An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press.

l'économie politique des sociétés. Nous adopterons en ce qui nous concerne un point de vue plus mondialiste tout en reconnaissant que si les mutations actuelles semblent pointer dans la direction de nouvelles formes institutionnelles, le système existant persiste. Ainsi, l'État nation n'est pas disparu, le système international continue à fonctionner plus ou moins selon le modèle institué dans le traité de Westphalie. Cependant, de nouvelles formes de régulation et de nouveaux acteurs entrent en jeu, transformant peu à peu la logique du système.

Nous adopterons dans les paragraphes qui suivent la méthode idéaltypique pour rendre compte des régimes de légitimité des institutions nationales et internationales. Il est nécessaire d'apporter une dernière précision concernant cet usage. Il faut rappeler que l'idéaltype ne se réalise jamais pleinement dans des situations concrètes. Il arrive fréquemment que les sociétés réelles puissent être mieux décrites ou expliquées par une combinaison de plusieurs types. De plus, les idéaltypes ont le plus souvent été développés pour rendre compte des sociétés ayant réalisé de manière optimale les modèles institutionnels. Nous ne donnerons que l'exemple du modèle de l'État nation qui a largement puisé dans l'expérience française. Enfin, les idéaltypes sous-estiment considérablement les rapports d'inégalités entre des systèmes supposés au départ reposer sur les mêmes principes d'institutionnalisation.

Lorsque nous parlons de régimes de légitimité, nous nous appuyons sur la thèse de Weber²⁰ selon laquelle l'exercice de l'autorité ou de la violence publique doit reposer sur une forme quelconque de légitimité. Sa typologie des trois formes de domination dont le principe de légitimité repose successivement sur la tradition, le charisme ou la rationalité, est bien connue. Il nous semble que la modernité a progressivement conduit les sociétés vers la domination rationnelle qui s'est traduite institutionnellement dans les divers régimes démocratiques. Même si la démocratie n'est pas vécue réellement dans un grand nombre de pays et que sa présence ne constitue pas une condition *sine qua non* d'appartenance à la communauté internationale, elle est presque présupposée comme modalité légitime d'exercice du pouvoir. On peut penser à l'adoption de la Charte des droits démocratiques des Amériques, adoptée par l'OEA, le 11 septembre 2001 qui exige l'existence d'un régime démocratique comme condition d'appartenance à l'Organisation,

²⁰ WEBER, M. (1978). *Economy and Society*. Vol. I & II. Berkeley: University of California Press.

excluant par là même Cuba de ce Forum. C'est donc à partir du régime de légitimité démocratique que nous présenterons le modèle de l'État nation et la crise de ses institutions.

Weber nous dit que l'État dispose du monopole dans l'exercice légitime de la violence. Ce monopole doit d'abord être circonscrit dans un espace territorial. Le territoire national constitue un principe de clôture qui à la fois délimite l'espace d'exercice de ce monopole et constitue l'État nation, dans sa souveraineté, comme unité du système international. C'est donc à l'intérieur du territoire national que l'on doit circonscrire la dynamique du régime de légitimité. L'État constitue le centre de ce dispositif institutionnel. Il est investi du pouvoir souverain de produire la régulation de la société. Mais ce pouvoir repose essentiellement sur la légitimité démocratique, c'est-à-dire sur la délégation de pouvoir qu'il reçoit d'une communauté de citoyens formant nation.

Nous insisterons ici sur les trois relations qui s'établissent entre les éléments de ce dispositif institutionnel : l'État, la société et la nation. La première relie l'État et la société. Selon le principe de gouvernement, seul l'État est habilité, directement ou par délégation, à définir les règles qui prévaudront au sein de la société. L'idée de l'État de droit désigne aussi bien la rationalité juridique que le fondement constitutionnel de l'État, c'est-à-dire sa légitimité première. Les acteurs sociaux doivent nécessairement se soumettre aux lois édictées par les organes législatifs dûment constitués. Nous nommerons crise de régulation la crise qui se manifeste dans la relation entre État et société. Comme nous l'avons vu au point de départ, les lieux de régulation ont tendance à se multiplier et à échapper au monopole légitime de l'État. Le monopole de l'État n'a jamais signifié que la régulation ne puisse être assurée dans la sphère privée comme ce fut le cas dans l'État libéral²¹. Ce qui est particulier à la situation contemporaine, c'est que la régulation échappe à l'État, elle n'est plus nécessairement déléguée par lui. Les formes alternatives de régulation peuvent se trouver aussi bien au niveau intra-étatique qu'extra-étatique.

²¹ On trouve dans l'expérience du Québec des années quarante et cinquante, l'exemple de cette dévolution du pouvoir de réguler aux institutions religieuses dans les domaines de l'éducation et de la santé. BOURQUE, G., DUCHASTEL, J., & BEAUCHEMIN, J. (1994). *La société libérale duplessiste*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

La seconde relation s'établit entre l'État et la nation, à travers le principe de légitimité. L'État ne peut assumer le monopole de l'autorité que dans la mesure où il est légitimité. Le régime démocratique repose sur l'idée qu'une communauté de citoyens dont la représentation la plus courante est la nation, délègue aux divers appareils étatiques, en premier lieu à l'assemblée législative, la capacité d'agir en son nom. L'État devient ainsi l'expression d'une volonté commune. Il agit donc au nom de la nation et de l'intérêt général. Une seconde crise que nous nommons crise de légitimité, se manifeste dans la relation entre la nation et l'État. Sa nature est double. D'une part, l'homogénéité de la nation qui n'a jamais été qu'une construction historique, a tendance aujourd'hui à se fragmenter. Nous reviendrons plus loin sur la différenciation croissante des sociétés et sur la multiplication des nouveaux mouvements sociaux. La conséquence en est que la légitimité abstraite fondée sur l'existence d'une nation uniforme est de plus en plus remise en question. D'autre part, les atteintes à la souveraineté se multiplient dans le contexte d'une porosité croissante des frontières et d'une dépendance de plus en plus significative des États nations dans la dynamique de la mondialisation.

La troisième relation s'établit entre la nation et la société, à travers le principe de représentation. La nation, ou toute autre forme idéologique de la communauté politique, repose en dernière instance sur l'existence d'une société civile formée de citoyens. La nation n'est que l'image unitaire de la pluralité des citoyens qui partagent une communauté de destin, mais ont également des intérêts divergents. Une crise de représentation se manifeste ici dans la fragmentation croissante de ces intérêts. Les citoyens ont désormais le sentiment qu'ils ne sont pas nécessairement bien représentés dans les institutions démocratiques modernes, fondées sur le principe de représentation.

Il existe donc au sein même des États nations souverains un ensemble de crises concernant les rapports qu'entretiennent entre eux les unités qui constituent le système : crise de régulation, crise de légitimation et crise de représentation. Le simple fait d'employer le vocable crise indique la perspective analytique dans laquelle nous nous situons. D'un point de vue « sceptique » ou « réaliste », ces phénomènes seraient plutôt perçus en termes d'adaptation du système. Quoi qu'il en soit, nous constatons que les sociétés contemporaines sont dans un processus de changement. Nous venons de voir comment ces changements affectent l'architecture institutionnelle des États

nations. Qu'en est-il alors du système international ? S'il est vrai que ce système est fondé sur la souveraineté des États nations, peut-on dire alors que le système est également en crise ?

Le système international s'est stabilisé dans le cadre des quatre principes au fondement du traité de Westphalie qui a mis un terme à la guerre de trente ans en 1648. Le premier principe concerne le territoire national. Celui-ci détermine les limites de juridiction légale et l'étendue de l'autorité politique des États. Le traité respecte ces limites et définit les unités politiques par l'existence de ce territoire exclusif. Le second principe est celui de la souveraineté des États territoriaux. La souveraineté implique la suprématie absolue des gouvernements nationaux dans l'exercice du pouvoir. Ce pouvoir est indivisible du point de vue du système international (bien que les régimes fédéraux aménagent un partage de souveraineté dans la définition des juridictions des divers niveaux de gouvernement) et aucune autorité supérieure à celle de l'État national n'est reconnue. Le troisième principe est celui de l'autonomie des États en ce qui concerne leurs propres affaires intérieures et extérieures à l'abri des interventions extérieures. Enfin, le quatrième principe affirme que la légalité internationale ne peut exister que par le consentement des États concernés. Il n'y a pas d'autorité légale capable d'imposer des devoirs aux États ou aux citoyens de ces États. Les États nationaux sont libres d'ignorer la volonté des organisations internationales ou des tribunaux internationaux à moins qu'ils aient librement consenti à s'y soumettre.

Encore une fois, la lecture réaliste insisterait sur le fait que le système international n'a jamais respecté ces principes dans les faits. Il n'est pas difficile de trouver des exemples de colonialisme, d'impérialisme ou d'interventionnisme qui démontrent la facticité de certains de ces principes. Cependant, ceux-ci ont bien conduit à l'institutionnalisation de la communauté internationale. Ils sont, comme les droits de la personne, des principes invocables en tout temps au sein des institutions légalement reconnues. La question n'est pas tant de savoir jusqu'à quel point les principes du traité ont été respectés, mais dans quelle mesure ces principes sont remis en question par l'évolution du système international. Examinons-les un à un. En ce qui concerne le *territoire*, on peut affirmer que les limites spatiales qu'ils définissent sont de plus en plus remises en question²². Le développement des flux globaux, financiers, technologiques, médiatiques,

²² DUCHASTEL, J et R. CANET, (2004) « Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie » in B. Jouve et P. Booth, Démocraties métropolitaines, Québec, PUQ.

idéologiques ou démographiques²³, accroissent considérablement la perméabilité des frontières. Le facteur primordial est certainement la déterritorialisation des firmes, mais un ensemble de mouvements de régionalisation interne et externe aux États se développe en parallèle. Le principe de *souveraineté* est également sujet à des transformations en profondeur. Certains parlent d'érosion progressive de la souveraineté nationale, d'autres préfèrent parler d'un partage accru de cette souveraineté. Quoi qu'il en soit, la souveraineté conçue comme exclusivité dans l'exercice de l'autorité laisse place à une situation beaucoup plus complexe dans laquelle les États ont aliéné volontairement des parts importantes de leur souveraineté. La conséquence immédiate est la restriction croissante de *l'autonomie* des États nations en rapport avec un grand nombre de questions. Si ce fait est évident dans le cas des pays en voie de développement qui ont dû subir des régimes de conditionnalité de la part des Organisations internationales, il n'est non moins présent dans les États nations du Centre qui ont volontairement adhéré à des accords bilatéraux ou multilatéraux contraignants. Enfin, le régime de *légalité internationale* s'est développé en contrepartie du développement des traités et des accords. À certains égards, cette légalité internationale est souhaitable, par exemple dans le cas des tribunaux internationaux, des déclarations de droits ou des accords visant à protéger le bien commun universel. Elle peut apparaître plus problématique quand elle consiste à favoriser la libéralisation du marché et à limiter la capacité d'agir des États dans les domaines de la politique économique, sociale ou culturelle.

III- Globalisation de la société civile et de la citoyenneté

La société civile et la citoyenneté sont deux catégories fondamentales de l'architecture institutionnelle moderne. C'est dire qu'elles représentent des conditions nécessaires à l'existence même du système démocratique. Il ne peut y avoir de processus démocratique sans l'espace de liberté que représente la société civile et sans la présence d'individus autonomes jouissant de cette liberté. Malgré leur rôle constitutif, ces catégories n'ont pas toujours fait l'objet d'une compréhension claire. Elles ont eu tendance à se présenter à l'évidence sans pour autant recevoir

²³ APPADURAI, A. (2001). *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot.

une définition précise. Ce sont pourtant ces catégories qui ressurgissent depuis un certain nombre d'années dans le discours des acteurs, alors que les institutions politiques modernes sont questionnées. Il y a là un certain paradoxe.

La citoyenneté est probablement la catégorie la mieux définie. Elle est d'abord comprise comme un statut juridique d'appartenance à un pays, puis comme ensemble de droits et de libertés de nature civile, juridique ou politique. La citoyenneté habilite les individus à agir dans les diverses sphères institutionnelles et les protège contre des abus éventuels de l'État. Cette première compréhension s'est cependant largement complexifiée dans les derniers vingt-cinq ans. La citoyenneté est de plus en plus perçue comme un ensemble de droits afférant à des conditions particulières et relevant d'identités multiples. La citoyenneté ne se conçoit plus seulement comme catégorie universelle commune à l'ensemble des membres d'une communauté nationale, elle devient complexe en fonction des appartenances particulières de chacun. Dans le contexte de la mondialisation, la citoyenneté commence à être pensée à l'extérieur des frontières nationales.

La société civile représente une catégorie plus imprécise. L'idée même de société civile est présente dans toutes nos institutions démocratiques. Le droit civil, la responsabilité civile, la civilité en représentent des échos familiers. Nous avons la vague idée que la société civile est un espace de liberté en dehors de l'autorité de l'État. Les droits civils sont avant tout des libertés civiles qui nous permettent d'agir à notre guise, mais de manière responsable civilement, dans la sphère publique ou dans la sphère privée. La société civile est celle où se forment les opinions, où s'enracinent les droits politiques. Elle est aussi l'espace de l'initiative privée. Ces intuitions sont profondément ancrées chez les occidentaux qui vivent dans des démocraties effectives. Nous parlons d'intuitions parce que jusqu'à tout récemment, la société civile est demeurée une notion floue. La résurgence de cette notion s'observe depuis le début des années quatre-vingt. Elle se produit dans trois contextes. On l'observe d'abord dans les pays de l'Est, de manière exemplaire en Pologne, à l'occasion de la dissolution progressive puis décisive du pouvoir soviétique. C'est en mobilisant la société civile contre l'État, que les mouvements sociaux ont réussi à renverser le pouvoir totalitaire en place. C'est aussi au nom de la société civile que s'effectuent les renversements successifs des régimes autoritaires, par exemple, en Yougoslavie, en Roumanie, en Georgie. Le thème de la société civile a aussi resurgi dans les pays d'Amérique latine pour

soutenir la transition démocratique. Le discours politique de l'opposition s'est appuyé sur la restauration des institutions de la société civile et sur la recréation d'une culture publique afin de permettre le retour des institutions démocratiques. C'est également sous le chapeau de la société civile que les Argentins se sont récemment mobilisés contre les pouvoirs publics dans le contexte de crise financière. Enfin, dans le contexte de la mondialisation, c'est au nom de la société civile globale que se mobilisent un grand nombre d'organisations et de mouvements contre l'imposition des règles du marché à toutes les activités humaines.

L'idée de société civile se trouve chez Aristote sous le vocable *politike koinonia* que les Romains ont traduit par *societas civilis*. À l'origine, Aristote distingue la société politique de la communauté politique. Cette communauté de citoyens libres et égaux qu'il qualifie d'éthico-politique, se conformant à un système de règles appuyé sur des normes communes ne peut toutefois pas être assimilée à la notion moderne de société civile. Chez les Grecs, il n'existe pas de distinction entre État et société pas plus qu'il n'existe de distinction entre communauté (*Gemeinschaft*) et société (*Gesellschaft*)²⁴. On doit donc chercher le sens de la société civile dans le contexte de la naissance de la modernité où on assiste à un mouvement de séparation des sphères de l'activité humaine, politique, économique et culturelle. Cohen et Arato²⁵ expliquent la conception moderne de la société civile comme une réponse à l'instauration de l'État absolutiste. L'absolutisme a dissous progressivement les formes féodales de la vie commune, comme les corporations et les communautés locales au nom d'un État devenu sujet universel. La société civile serait en quelque sorte un contre-mouvement visant à protéger la société contre l'État en s'appuyant sur les associations et les formes de la vie publique : particulièrement, la société formée des trois états, la dissension religieuse et l'esprit d'entreprise.

On trouve dans la philosophie politique trois conceptions fondamentales de la société civile. Une première conception politique oppose la société à l'État. Montesquieu et Rousseau opposeront ainsi le pluralisme de la société à l'absolutisme de l'État. Fondée sur la philosophie révolutionnaire du droit naturel, cette conception se traduira dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en France et dans l'*American Bill of Rights* aux États-Unis qui auront pour

²⁴ TONNIES, F., (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig.

²⁵ COHEN, J. L. et ARATO, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

effet de garantir les droits et de définir l'unité de base de la société, le citoyen. La seconde conception de la société civile est davantage économique. Elle fusionne l'économie et la société en opposition à l'État. D'une part, la société est conçue comme étant *civilisée*, d'autre part, cette civilisation s'appuie, selon les Lumières écossaises (Ferguson, Hume, Smith) sur une base matérielle. La société civile est ici conçue comme un espace économique. La troisième conception de la société civile renvoie au processus démocratique. Elle est conçue comme le lieu de l'émancipation du sujet individuel (Kant, Fichte) et de production du citoyen.

On retrouve dans ces trois conceptions qui évidemment se recoupent, tous les éléments qui seront mis en jeu dans toute théorie de la société civile. Hegel²⁶ sera le premier à faire une synthèse de ces aspects. Il a emprunté de la tradition de la loi naturelle et à Kant la définition universaliste de l'individu comme porteur de droits et agent de la conscience morale. Il a emprunté aux Lumières l'idée de la séparation de l'État et de la société et de leur interpénétration. Enfin, il a pris de Ferguson et de l'économie politique en général l'idée que la société civile est le lieu et le ferment de la civilisation matérielle. Il est intéressant de se référer à Hegel²⁷ puisqu'il a été le premier à théoriser systématiquement la société civile et que ceux qui l'ont suivi n'ont apporté que des nuances à son raisonnement. Nous expliquerons brièvement le contexte théorique dans lequel Hegel situe la problématique de la société civile. Ce qui l'intéresse, c'est le problème de l'intégration sociale à travers les formes de la vie éthique. Le contenu de la vie éthique se manifeste dans des institutions, des lois et des mœurs, mais constitue également l'essence propre des sujets.

« Dans la simple identité avec l'efficacité des individus, la substance éthique apparaît comme leur manière universelle d'agir – comme coutume (*sitte*) - et l'habitude qu'on en prend comme une seconde nature. Se substituant à la volonté primitive naturelle, cette seconde nature en est l'âme, lui donne sa signification et constitue son existence présente. »

Hegel divise la vie éthique selon quatre domaines : « l'esprit immédiat ou naturel – la famille; l'esprit divisé ou phénoménal – la société civile; l'esprit d'un peuple, qui trouve son organisation

²⁶ HEGEL, G. W. F. (1982). Principes de la philosophie du droit ou Droit naturel et science de l'État en abrégé. Paris: Vrin.

²⁷ Cité dans la présentation de R. DERATHÉ des Principes de la philosophie du droit, Ibidem., page 24.

et son achèvement dans l'État; l'esprit du monde, qui préside aux relations internationales ou aux rapports entre les esprits des peuples.»²⁸ La société civile exclut la famille et comprend l'économie et la société. Nous ne nous arrêterons pas au déficit d'intégration tels qu'il le décrit dans l'univers des besoins. Nous nous concentrerons sur les fonctions d'intégration qui sont produites en dehors de la sphère économique. Hegel définit six modalités d'intégration qui se répartissent entre l'État et la société civile. L'État assure l'intégration à travers le cadre légal, l'autorité politique et la bureaucratie. La société civile contribue à cette intégration à travers les diverses formes corporatives, les assemblées délibérantes et l'opinion publique.

Selon Hegel, l'intégration ne peut être le produit exclusif de l'État. Elle est produite dans les formes de solidarité que l'on retrouve tout au long de la chaîne allant de la famille (qu'il exclut de la société civile), aux corporations, aux assemblées et à l'opinion publique. Il faut distinguer l'idée de corporation que se fait Hegel de l'organisation corporative de la société féodale. Pour lui, la corporation doit demeurer ouverte (entrée et sortie libre), volontaire (non imposée) et n'impliquant pas la suspension des libertés individuelles. Les fonctions principales de ces corporations sont la socialisation et l'éducation. Les corporations représentent un espace de pouvoir intermédiaire entre l'individu et l'État. Hegel compare ces corporations à une seconde famille et souhaite qu'elles demeurent suffisamment restreintes pour assurer une véritable participation et la défense des intérêts particuliers. Cependant, dans les termes de Hegel, on ne peut atteindre l'universalité sans la médiation de l'État. La famille et la société civile tout en étant les racines de l'État, ne peuvent rejoindre l'universel que par sa médiation.

À un second niveau, l'assemblée législative trouve sa justification chez Hegel dans son rapport aux corporations. Il voit les membres de l'assemblée comme représentants des diverses corporations (à l'exclusion de la classe ouvrière dont il oublie la présence). Les assemblées s'inscrivent donc en continuité avec les corporations, mais à un niveau plus général (ou plus universel, selon certaines traductions d'Hegel). Son travail est de rendre vie aux affaires publiques et aux identités publiques. L'assemblée devient l'organe de médiation entre le gouvernement et le public. L'opinion publique constitue la troisième modalité contribuant au sein de la société civile à l'intégration sociale. Les débats de l'assemblée doivent être publics. Hegel

²⁸ Ibidem., page 24.

insiste sur la délibération commune et sur le processus de conviction. Ainsi, le public demeure informé et en retour peut exercer une influence sur l'assemblée. Le conservatisme de Hegel le porte à entretenir un sentiment ambivalent concernant l'opinion publique. D'un côté, il souhaite une forme de contrôle de l'opinion publique afin de la rendre compatible avec les visées des gouvernements, de l'autre, il souhaite le rehaussement du débat public dans un contexte de publicité ouverte.

En somme, on trouve chez Hegel l'ensemble des thèmes qui seront repris par les auteurs qui l'ont suivi. On obtient une toponymie des sphères. Il y a l'État au sommet, la famille à la base. Cette institution qu'il exclut de la société civile lui sert pourtant de métaphore de la solidarité qui doit se déployer aux autres niveaux. L'État assure la vie éthique à travers ses institutions (bureaucratie et police, au sens large). La société civile qui se loge entre la famille et l'État, est divisée en deux : d'un côté le système des besoins assuré par l'économie, de l'autre les diverses institutions assurant la solidarité et la participation. Le système économique intègre les individus par les systèmes des besoins, du travail et de la stratification. Mais, l'intégration y est déficiente. Les corporations, les assemblées et l'opinion publique assurent de manière plus positive l'intégration en faisant participer les individus et en permettant l'expression de leurs besoins et de leurs intérêts particuliers. La société civile est donc une des formes de la vie éthique, mais elle revêt une grande importance en tant que médiatrice d'un ensemble de relations venant aussi bien d'en bas, de la famille, d'en haut, de l'État, qu'en son sein même des diverses associations et corporations. Nous avons déjà dans cette conceptualisation les éléments d'une théorie de la société civile telle qu'elle est en train de renaître aujourd'hui.

Il existe pourtant une différence fondamentale entre le concept de société civile nationale et le concept de société civile transnationale. À titre d'indice, la renonciation du discours de la nouvelle société civile à définir ses fondements indique qu'elle ne demeure pour l'instant qu'une catégorie idéologique susceptible de rallier des groupes et des individus dans un nouvel espace supranational. La catégorie de société civile a été pensée dans le contexte des sociétés dont le principe d'institutionnalisation était l'État nation. Si on la pense selon le découpage en domaines d'activités, on peut analogiquement reporter ce découpage à un niveau supérieur. Ainsi, il existe un espace économique mondial, des formes associatives transnationales et, jusqu'à un certain

point, une opinion publique globale. Mais le processus à l'œuvre au sein d'un État nation ne peut être tout simplement transposé. La société civile prend son sens à travers la médiation étatique, comme le dit Hegel. Elle ne peut exister sans que n'existe des formes juridiques et politiques par rapport auxquelles elle entre en relation.

Il existe un rapport intime entre citoyenneté et société civile. On peut affirmer que la seconde est le lieu même de la première. La citoyenneté trouve ses conditions de réalisation dans l'existence de la société civile, mais elle est en même temps le matériau dont celle-ci est fabriquée. La citoyenneté est probablement le dispositif central dans l'institutionnalisation des sociétés modernes. Elle constitue la forme d'existence de cette monade individuelle qui est appelée à entrer dans une multiplicité de rapports dans les diverses sphères économiques, politiques et culturelles. Le citoyen est d'abord un individu autonome, jouissant de droits et de libertés qui l'émancipent de toute forme de prédétermination sociale ou de soumission à l'État. Il est vrai que cet individu abstraitement défini n'existe au point de départ que dans l'espace *civilisé* des hommes fortunés et instruits, mais le caractère universel des droits et des libertés a représenté un puissant levier pour l'émancipation progressive de tous les individus quel que soient leurs conditions. Les droits et libertés civils définissent un citoyen disposant, du moins juridiquement, de la liberté d'entrer dans des rapports contractuels et de faire des choix concernant leur vie privée. Ce dispositif juridique n'efface pas pour autant le poids des déterminations sociales ou culturelles, mais il permet l'émancipation relative des individus soustraits aux contraintes rigides des systèmes corporatifs ou de parenté. En même temps, les libertés civiles s'accompagnent de garanties juridiques qui protègent l'individu contre la puissance étatique. La dimension civile de la citoyenneté est en somme la condition primordiale de son existence.

La citoyenneté est pourtant beaucoup plus. Dans le processus d'institutionnalisation politique de la modernité, elle joue un rôle central dans la légitimation du pouvoir. Le citoyen est un sujet politique. En philosophie politique, c'est la volonté commune des citoyens formant une communauté nationale qui est invoquée comme principe de légitimation de l'agir politique. Mais, concrètement, c'est par l'exercice de droits politiques que le citoyen participe plus ou moins activement à la chose politique. Cette participation variera en fonction des modèles de démocratie mettant l'accent plus ou moins sur la représentation ou la participation et des formes de régime

donnant plus ou moins d'importance aux divers niveaux de gouvernement, national, intermédiaire ou local. Les droits et libertés civils, les garanties juridiques et les droits politiques constituent l'essentiel de l'armature de la citoyenneté. Ils produisent à la fois l'individu libre et le citoyen politique. Si on reprend le schéma de Hegel, le citoyen est l'acteur de la société civile. En deçà, il loge dans la famille (espace de la vie privée), puis il participe à la vie économique (univers des besoins), il appartient à des corporations (formes associatives diverses), il se forme une opinion (opinion publique) et il participe aux assemblées délibérantes (directement ou par voie de représentation).

Ce modèle idéal de la citoyenneté s'est pourtant beaucoup complexifié. Nous avons souligné au passage qu'entre l'idéaltype de la citoyenneté - ou des droits et libertés - et la situation concrète des individus inscrits dans des rapports sociaux, il pouvait y avoir un écart significatif. Il faut insister ici sur l'importance des utopies comme force d'institutionnalisation. Si l'*American Bill of Rights* a été proclamé par des individus dont certains étaient propriétaires d'esclaves et d'autres avaient une vision plus qu'élitiste du processus démocratique, on peut également affirmer qu'il a eu des effets émancipatoires considérables avec le temps. Le caractère universaliste des déclarations de droits a provoqué deux mouvements sans retour. Le premier est celui de l'extension progressive des droits et libertés à l'ensemble des individus formant une société. C'est ainsi que diverses catégories de personnes, par exemple, les non propriétaires, les femmes, les autochtones, ont obtenu le droit de vote et les pleines prérogatives de la citoyenneté. Ce premier mouvement d'extension en a entraîné un second d'élargissement de la citoyenneté. La reconnaissance de droits n'est pas garante d'une égalité réelle, mais elle permet la politisation croissante de tous les rapports d'inégalité ou de domination. Le fait de détenir des droits ne donne pas nécessairement accès à une égalité de traitement. Il permet cependant de problématiser les inégalités dans l'espace public. C'est ainsi que les droits citoyens ont eu tendance à se complexifier²⁹.

²⁹ On trouvera dans les références qui suivent des développements plus substantiels de ces idées. BOURQUE, G., J. DUCHASTEL et É. PINEAULT. (1999). « L'incorporation de la citoyenneté ». *Sociologie et société*, vol. 31, no 2. DUCHASTEL, Jules (2003). «La citoyenneté dans les sociétés contemporaines: Nouvelles formes de médiation entre l'individu et le politique» in Larouche, Jean-Marc, *Reconnaissance et citoyenneté: au carrefour de l'éthique et du politique*, Montréal: Presses de l'université du Québec.

Pour faire court, nous dirons que les droits citoyens se sont progressivement étendus, des droits et des libertés civils aux droits politiques, puis aux droits sociaux, enfin aux droits culturels et catégoriels. Ce mouvement s'est opéré à travers un triple déplacement de la logique initiale qui conduit en bout de ligne à une forme d'incorporation de la citoyenneté. Le premier mouvement va de l'universel au particulier. Les droits ont tendance à se spécialiser en relation avec des situations particulières (prise en charge de problèmes sociaux, non-discrimination, protections diverses, etc.). De manière générale, tout individu peut théoriquement bénéficier de ces nouveaux droits, mais à la condition stricte qu'il se qualifie du point de vue du type de créance impliqué par ce droit. Un droit de non-discrimination, par exemple, implique que la personne appartienne à la catégorie discriminée. Le second mouvement va du sujet singulier au sujet collectif. Comme on vient de le voir dans l'exemple donné, ce mouvement est concomitant du premier. Les droits ne sont plus uniquement des droits qui visent l'individu dans sa singularité universelle, mais ils deviennent conditionnels à l'appartenance à une catégorie sociale. Le premier droit corporatif a pris la forme du droit à la négociation entre les syndicats et le patronat. Ces droits se sont dès lors démultipliés dans le cadre devenant droits sociaux et droits culturels. Le troisième mouvement va du citoyen politique au citoyen moral. Comme nous l'avons vu, la catégorie de citoyen constitue, dans le dispositif institutionnel moderne, le fondement de la légitimité politique de l'État nation. Le citoyen est certes détenteur de droits et de libertés, mais il est également investi de l'obligation de participer à la chose publique, il est le sujet politique primordial. La transformation de la citoyenneté a conduit à un déplacement de ce caractère politique central vers une conception morale des droits qui deviennent avant tout arbitrables par la cour. En effet, l'élargissement de la définition des droits et leur attribution à des personnes appartenant à des groupes d'ayants droit conduisent à un recours croissant aux tribunaux.

Ce double mouvement d'extension et d'élargissement de la citoyenneté correspond au processus de décentration de l'agir politique. Il accompagne le développement des nouveaux mouvements sociaux qui renoncent à centrer leur revendication sur l'unité du pouvoir. Ces mouvements interviennent selon un principe de transversalité qui échappe au principe d'institutionnalisation vertical des institutions politiques modernes. Les mouvements de citoyens déplacent donc le lieu des luttes sociales. On peut affirmer que ces mutations s'accordent parfaitement avec une résurgence de la société civile et une transnationnalisation des luttes. Il faudrait encore

élargir la conception hégélienne de la corporation pour comprendre comment la société civile se trouve réhabilitée par les nouveaux mouvements sociaux. Hegel distinguait sa conception des corporations de la conception féodale en montrant qu'elle correspondait à la vie associative librement consentie dans les sociétés modernes

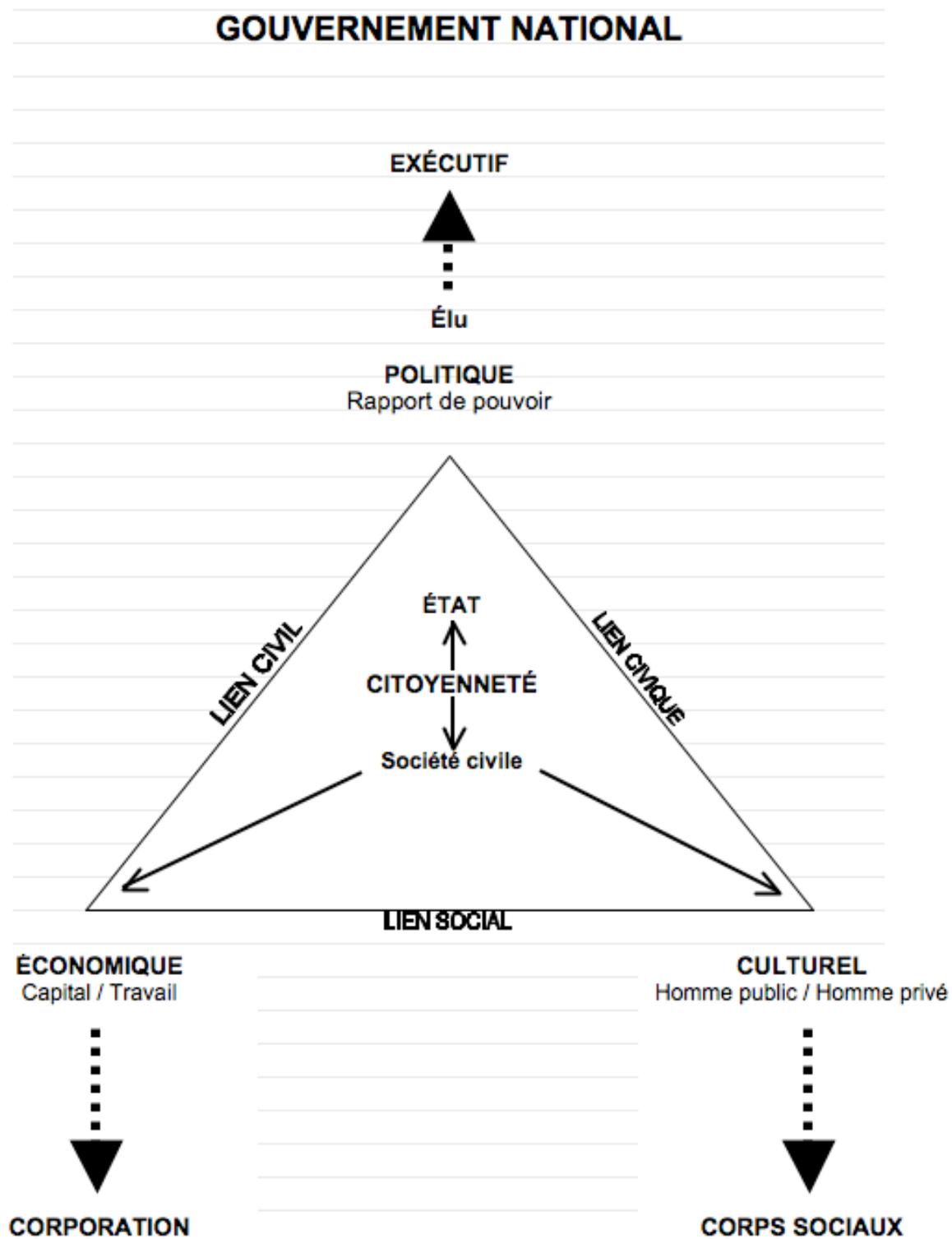
. La corporation n'en était pas moins le lieu d'expression des particularismes. Chez Hegel, seule la médiation étatique pouvait permettre d'atteindre l'universel. L'idée de corporation aujourd'hui ne renvoie plus aux formes associatives de nature plus ou moins communautaires décrites par Hegel. Elle désigne ce type de regroupement d'intérêts particuliers, au sens où ils sont ciblés et correspondent à des demandes de reconnaissance particulières. La nouvelle forme d'incorporation de la citoyenneté s'accommode également du dépassement des frontières de l'État nation. Les intérêts transversaux, comme ceux des femmes ou des groupes écologiques par exemple, ne s'arrêtent pas nécessairement aux frontières.

IV- Gouvernance ou gouvernement ?

La régulation est-elle en crise ou nécessite-t-elle des ajustements ? Telle est la question à laquelle il nous faut répondre. Notre argument s'est développé de la manière suivante. Nous avons montré que le néolibéralisme s'est imposé comme doctrine économique, mais également comme programme politique, dans l'ensemble des États nations et dans le système international pendant plus de vingt ans avant de voir infléchir son cours en raison de ses propres échecs et des protestations qu'il a suscitées. Les transformations à l'échelle mondiale, aussi bien économiques que politiques et culturelles, ont entraîné une décentration importante de la prise de décision. On observe une croissance considérable des lieux d'élaboration et d'édiction de la norme. Nous avons montré qu'il y avait un besoin croissant de régulation pour assurer la bonne circulation des flux de toute nature (économique, médiatique, technologique,...) qui caractérisent la mondialisation. Le néolibéralisme préfère la régulation étatique négative à la régulation positive, il choisit la gouvernance plutôt que le gouvernement. En somme, le néolibéralisme privilégie un modèle technique et juridique au détriment d'un modèle politique. Cette observation nous a conduit à diagnostiquer une crise de légitimité politique dans ce nouvel espace de régulation. Parallèlement, nous avons montré comment le modèle de l'État nation est lui-même en crise du

fait de son évolution interne et de son exposition aux effets de la mondialisation. Cette crise prend trois figures. Elle est crise de régulation en ce que l'État ne jouit plus du monopole de la régulation politique de la société, devant composer avec un grand nombre de sources alternatives de production de la norme. Elle est crise de représentation en ce que la société se fragmente et ne trouve plus dans la nation le principe unificateur de son identité. Elle est enfin crise de légitimité en ce que la communauté nationale ne suffit plus à garantir la validité de l'action étatique. De la même manière, le système international est en voie de substituer au principe de souveraineté des États, possédant un territoire délimité et une compétence exclusive dans la conduite de leurs affaires, un principe de partage de souveraineté dans un espace déterritorialisé. Enfin, c'est dans ce contexte que la société civile et la citoyenneté connaissent des mutations importantes. L'idée de société civile, en tant qu'espace d'émergence des formes associatives est reprise dans le contexte trans-national, mais sans médiation de l'État. Le concept transformé de citoyenneté migre également dans la sphère mondiale empruntant ses habits corporatifs au détriment de sa définition politique.

C'est dans ce contexte que le modèle de la gouvernance semble vouloir s'imposer au détriment du modèle de gouvernement, non pas seulement selon les préférences de la doctrine néo-libérale, mais avec l'assentiment d'un grand nombre d'acteurs de la société civile. À l'aide de deux figures représentant les deux processus du gouvernement et de la gouvernance, nous allons tenter de montrer en quoi le passage d'un paradigme à l'autre est lourd de conséquences. Ces schémas sont des simplifications qui permettent de visualiser les relations complexes qui s'établissent entre les éléments de chacun des systèmes. Ils renvoient, encore une fois, à l'idée d'idéaltype et on chercherait en vain à les appliquer, termes à termes, à des situations concrètes. Leur forme géométrique similaire tient un peu au hasard. Pour ce qui est du gouvernement national, le schéma triangulaire renvoie à l'articulation des trois procès d'institutionnalisation moderne et permet d'illustrer les relations entre chaque procès, pris deux à deux. Le schéma triangulaire qui représente le modèle de la gouvernance ne fait que reprendre la conception couramment diffusée par les grandes organisations internationales. On constatera que la superposition des deux schémas permet d'établir des différences de nature entre les deux processus.



Le schéma du gouvernement national nous permet de décrire à la fois l'architecture de l'institutionnalisation politique de la société moderne et son évolution. Les trois pôles renvoient aux trois sphères d'activités qui ont donné lieu à un procès différencié d'institutionnalisation. Nous indiquerons pour chacun les principes et les rapports qui les structurent. Les flèches hachurées qui s'éloignent de chacun des pôles représentent l'évolution de ces principes et de ces rapports dans le contexte actuel de la mondialisation. Enfin, les arêtes décrivent la nature de la relation qui s'établit entre les différents procès.

Le procès politique domine les autres en ce qu'il institue les modalités mêmes de l'auto-institutionnalisation de la société moderne. Même si la sphère économique tend à dominer le développement des rapports sociaux dans la modernité, elle demeure subordonnée au processus politique quant aux modalités de sa propre institutionnalisation. Nous avons déjà indiqué que la démocratie est le principe structurant l'institutionnalisation politique de la société moderne. Celle-ci rend compte de la capacité de la société de se produire elle-même, de déterminer ses propres lois, d'orienter son propre développement. Le gouvernement démocratique reconnaît l'existence de rapports de pouvoir qui se déploient dans un espace délibératif ouvert. L'institutionnalisation politique s'appuie donc sur des luttes de pouvoir, mais également sur la capacité des institutions démocratiques d'en arriver à des compromis. La sphère économique, quant à elle, se structure autour du principe capitaliste et du rapport capital/travail. Le capitalisme tend à coloniser progressivement toutes les sphères de l'activité humaine. À l'origine, le capitalisme oppose ceux qui possèdent les moyens de production et ceux qui ne disposent que de leur force de travail. Ce rapport antagoniste a cependant évolué vers un compromis qui s'est traduit dans le régime de la convention collective et dans les diverses formes de l'État providence. Enfin, la sphère socio-culturelle se caractérise par le processus de civilisation et la distinction entre l'homme privé et l'homme public. Le processus de civilisation est fort complexe³⁰. Mentionnons, à titre d'exemple, le développement de diverses institutions spécialisées dans les domaines de la connaissance et des diverses formes de production littéraire et artistique. C'est dans cette sphère que s'établit la distinction entre l'individu privé du monde vécu et l'individu public qui a le devoir de participer à la chose publique. Cette esquisse

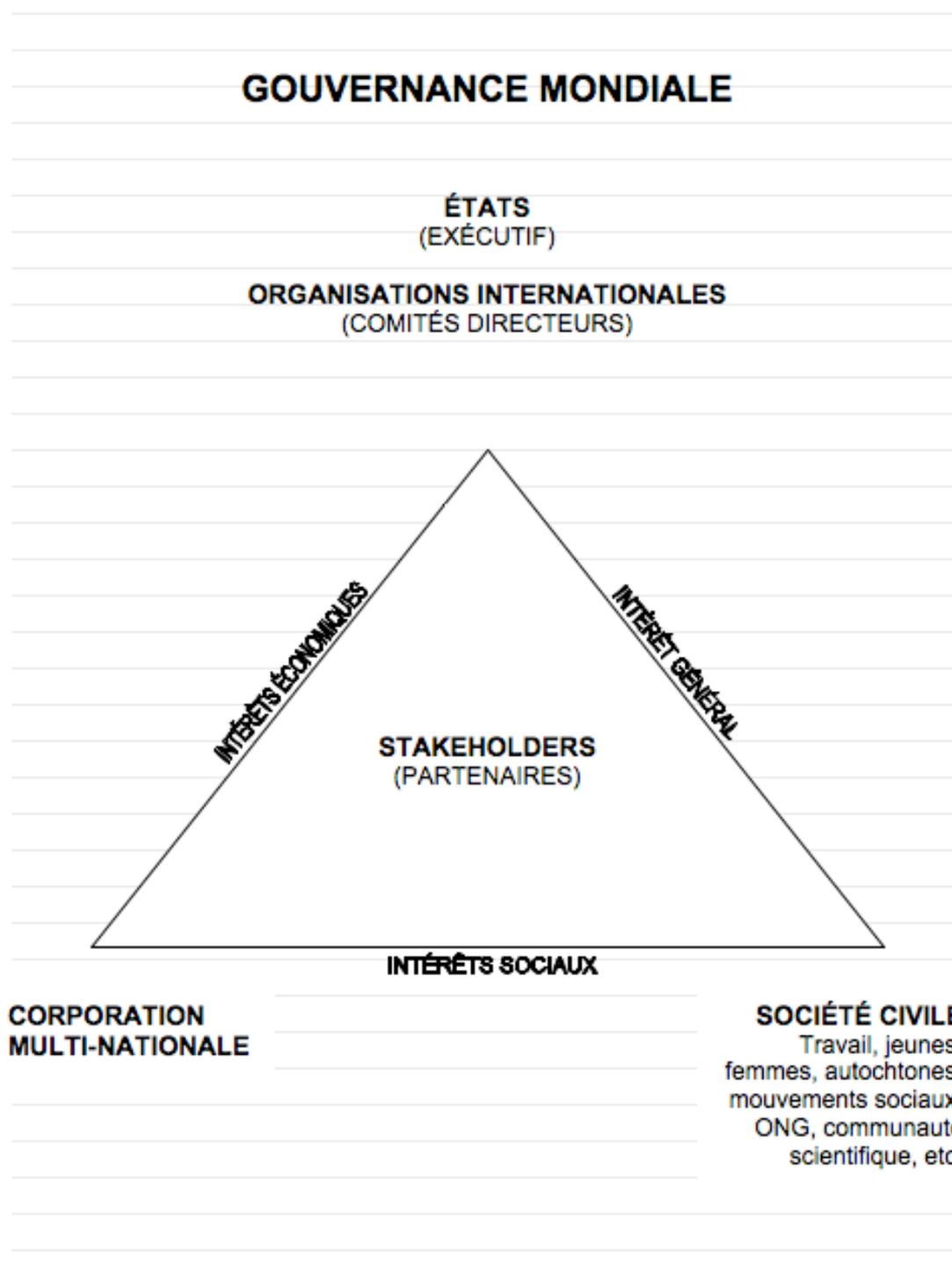
³⁰ Norbert Élias développe l'idée de ce processus civilisationnel en Occident ÉLIAS, N. (1975). *La dynamique de l'Occident*. Paris: Calman-Lévy.

sommaire nous permet de voir comment le citoyen est appelé à jouer plusieurs rôles. Il est un sujet autonome libre de réaliser sa propre destinée dans sa vie personnelle. Il est, en même temps, un acteur économique qui, par la médiation du contrat, entre dans des rapports de production ou de consommation. Il est, en tant que sujet politique, partie des rapports de pouvoir qui se déploient dans l'arène démocratique.

Le schéma reprend les idées développées plus haut à propos de la société civile et de la citoyenneté. Les diverses acceptions de la citoyenneté qui se traduisent dans la variété des droits qui lui sont dévolus, explique la place centrale qu'elle occupe dans le triangle. Les arêtes du triangle représentent la nature du lien social qui est produit par la rencontre des sphères. Le rapport entre le politique et l'économique s'effectue dans la production des conditions juridiques de la production et de la circulation des biens et services. Le cadre juridique définissant les modalités du contrat, établit en même temps l'existence de sujets juridiques aptes à contracter. C'est donc sur la base de droits et de libertés civiles que les citoyens, ainsi produits en sujets juridiques, peuvent entrer en rapport dans la sphère de la production et de la consommation. Le rapport entre le politique et le culturel définit les conditions de l'exercice légitime du pouvoir. Le citoyen doit jouir de droits et de libertés politiques pour entrer dans l'espace de la délibération démocratique, à titre sujet politique. La sphère culturelle définit les conditions du développement d'une opinion publique éclairée (éducation, culture, connaissance, information). Enfin, le rapport entre la sphère culturelle et la sphère économique donne lieu au développement progressif d'un lien social. Le compromis entre le capital et le travail, ainsi que le développement des divers types de protection sociale par l'État se traduisent dans la production de droits sociaux. Le citoyen social constitue le troisième type de sujet. La citoyenneté se retrouve dans une position intermédiaire entre la société civile et l'État. Le citoyen est le produit de l'ensemble des rapports qui s'établissent entre les sphères. Il contribue, en retour, à produire le lien social de diverses manières. Ces liens fondés sur différents types de droits – civil, politique et social - contribuent à assurer l'intégration ou les formes de solidarité nécessaires à la production d'un État nation démocratique. Enfin, la société civile trouve son assise dans les sphères économique et culturelle. Elle est le lieu de formation de la citoyenneté et la condition d'existence des institutions démocratiques.

Nous retrouvons donc, dans le schéma, l'essentiel de l'architecture politique de la société moderne. Cette architecture est cependant menacée. Le schéma tente de rendre compte des mutations actuelles affectant chacun des procès. Le Parlement représente l'institution centrale du procès d'institutionnalisation politique en tant qu'incarnation du principe démocratique. On observe toutefois que cette institution a tendance à être marginalisée au profit de deux autres institutions. D'un côté, l'équilibre des pouvoirs entre le système législatif et le système judiciaire se déplace en faveur du second. Par exemple, au Canada la Cour Suprême a été investie, depuis le rapatriement de la Constitution en 1982 et l'enchâssement de la Charte des droits et des libertés, d'un pouvoir de révision judiciaire sans précédent. D'un autre côté, l'assemblée législative est de plus en plus marginalisée au profit de l'Exécutif (Conseil privé) et de l'appareil bureaucratique. La chose est d'autant plus vérifiable dans le domaine des affaires extérieures où, comme nous l'avons dit, les élus n'ont à peu près aucun rôle à jouer. Dans le domaine économique, le rapport capital/travail s'est relativement dissous sous la pression de la globalisation économique. Le régime de la convention collective et les politiques de protection sociale sont largement affaiblis. Par ailleurs, le capital lui-même change de nature. Les Firmes multinationales ont tendance à remplacer les firmes nationales et le capital productif est de plus en plus soumis au capital financier. Les rapports de production et de consommation se redéfinissent donc dans un espace qui transgresse de plus en plus les frontières nationales. Enfin dans le domaine culturel, on observe une particularisation croissante des intérêts. Les droits ont gagné en complexité et ont tendance à se fragmenter sur une base identitaire.

C'est dans un tel contexte que la gouvernance s'est développée à tous les niveaux, local, régional ou mondial. Technique de régulation fondée sur des valeurs d'efficacité et de transparence, elle a eu tendance à être proposée comme catégorie englobante de la gouverne politique. Comme nous l'avons vu chez Rosenau, même le gouvernement est vu comme une des modalités de la gouvernance. C'est cette mise au premier plan, cette substitution conceptuelle qui doit être interrogée plus que les valeurs qui fondent son projet. Le schéma II sur la Gouvernance mondiale permet de représenter les divers éléments du modèle de la gouvernance et, surtout, d'illustrer en quoi il se distingue du modèle de gouvernement. Le schéma est pensé dans le contexte de la mondialisation, mais pourrait être transposé facilement dans des contextes plus localisés. On trouve aux trois pôles du triangle des acteurs sociaux qui se rapportent plus ou moins aux



domaines institutionnels caractéristiques du triangle de gouvernement. Au sommet, dans l'ordre politique, nous retrouvons l'État et les Organisations internationales qui sont *a priori* des institutions intergouvernementales. Dans l'angle gauche du triangle isocèle, on retrouve la

corporation multinationale comme incarnation de la sphère économique. À droite, en lieu et place de la sphère socio-culturelle, nous retrouvons la société civile. Il faut préciser, au point de départ, que ce schéma n'a pas la même valeur théorique que le premier. Il ne fait que refléter la manière dont on définit le partenariat dans les instances de gouvernance. La construction philosophique à la base du modèle de gouvernement est évacuée au profit d'une approche beaucoup plus pragmatique. Il s'agit de répondre à la question de qui est autorisé, sinon légitimé, à prendre part à la définition de règles communes.

La réponse est assez simple. Il s'agit des parties prenantes, celles qui ont intérêt. Nous avons rappelé qu'à l'origine, la gouvernance a été proposée comme modèle de régulation des entreprises gouvernées par des gestionnaires. Il s'agissait d'établir des règles garantissant l'information et, à l'occasion, la participation, des actionnaires. En anglais, l'expression *Shareholder* est proche de celle de *Stakeholder*. Les détenteurs d'actions sont également des parties prenantes. Cette métaphore de la partie prenante a donc remplacé le concept de citoyenneté. Ce qui qualifie l'acteur de la gouvernance, c'est le fait de détenir, non pas des droits, mais des intérêts. Il s'agit d'une modification fondamentale du modèle de gouvernement. Avec la disparition du citoyen, survient un déficit de légitimité. Le principe consiste à permettre aux différentes parties ayant des intérêts d'intervenir à un niveau ou à l'autre. Toute notion de lien social est évacuée du schéma. Le modèle de la gouvernance ne vise pas la construction de solidarités sociales. Elle vise à protéger des intérêts particuliers, même si ceux-là peuvent comporter une dimension plus universelle (comme par exemple, la protection du patrimoine commun).

Dans le triangle de la gouvernance mondiale, les acteurs primordiaux sont politiques et économiques. Évidemment, les acteurs économiques, les firmes elles-mêmes ou leurs associations, ont un poids décisif dans la production de nouvelles normes. Elles sont, en fait, à l'origine même des nouveaux besoins de régulation. Leur puissance leur accorde la première place et les États ne peuvent que négocier avec elles. Les acteurs politiques sont à la fois les États et les Organisations internationales. Les États sont en général représentés par leur exécutif (ministres des finances et des relations extérieures ou premiers ministres, Hauts fonctionnaires) au détriment des parlementaires. Les Organisations internationales jouissent d'une assez grande autonomie. Encore une fois, les rapports inégaux entre États nations déterminent la marge

d'autonomie dont elles jouissent. Les acteurs économiques cherchent à influencer les acteurs politiques dans la mesure même où les règles doivent avoir une forme de légalité internationale mais, entre ces deux types d'acteurs, ce sont les intérêts économiques qui prédominent.

La relation bilatérale entre acteurs économiques et acteurs politiques s'est complexifiée par l'addition tardive d'un troisième type d'acteurs, ceux de la société civile. On peut penser que le déficit de légitimité, inhérent à un processus de gouvernance exclusivement réservé aux intérêts économiques, a entraîné l'adjonction de la société civile. Ce n'est qu'au cours des années quatre-vingt-dix que la société civile a été sérieusement convoquée dans les forums de la gouvernance. Les organes de l'ONU ont défini et catégorisé la société civile en autant de tranches qu'il existe de catégories sociales ou de problèmes sociaux. La société civile transnationale n'est pas, dès lors, pensée comme fondement d'un gouvernement démocratique, mais elle est vue comme la somme des formes de vie associative liées à des situations ou des intérêts particuliers. Il faut cependant ajouter que la venue de la société civile a permis de réintroduire deux nouvelles problématiques des intérêts. À côté des intérêts économiques, apparaissent donc un ensemble de questions concernant l'intérêt commun de l'humanité (problèmes écologiques, problèmes de la faim, problèmes de la justice et des droits de la personne,...) et l'intérêt social des populations en relation avec le développement économique.

La question de la légitimité des divers acteurs dans le cadre de la gouvernance demeure posée. Les États et les Organisations internationales jouissent d'une légitimité en relation avec la logique du système démocratique et du système mondial. Cependant, nous avons vu que ces deux systèmes étaient de plus en plus questionnés. La gouvernance, en autant qu'elle favorise un plus grande transparence et une plus grande imputabilité, ne peut être rejetée a priori. Cependant, elle constitue davantage un lieu de problèmes pour les États nations qu'une solution au déficit que connaissent leurs institutions démocratiques. De leur côté, les grandes corporations appuient leur légitimité sur la puissance. Elles se définissent comme créatrice de richesses et comme seule voie du développement économique. La logique du profit qui pourtant les anime est transformée en moteur du développement. Enfin, les organisations de la société civile n'ont de légitimité que la justesse de leur cause et la rigueur de leur propre fonctionnement démocratique.

Conclusion

En dépit des difficultés que suscite leur transposition au plan mondial, il faut reconnaître que l'idée d'une citoyenneté mondiale ou supranationale et celle d'une société civile mondiale a une portée mobilisatrice puissante. Il existe désormais une communauté du dissentiment qui se mobilise dans l'espace mondial. Pour qu'il y ait mobilisation, doit survenir une identification en tant que citoyen du monde et une appartenance à un espace de mobilisation défini comme société civile mondiale. De plus, s'il doit y avoir formation d'institutions proprement politiques au niveau régional ou mondial, les conditions d'une citoyenneté et d'un lieu civil d'inscription de cette citoyenneté doivent émerger.

Nous venons de voir que la logique du gouvernement propre aux sociétés démocratiques est profondément transformée. Le changement le plus important est celui qui touche la légitimité du système. Il ne s'agit pas d'un problème simple puisque dans le système international, il n'existe aucun lieu légitime qui puisse, en principe, subsumer la souveraineté de l'État nation. Mais, nous avons vu que cette architecture théorique ne tient pas longtemps la route en regard des profondes inégalités de pouvoir entre les divers acteurs nationaux. Elle est également fragilisée par la cession volontaire de parcelles de souveraineté en faveur des organisations supranationales ou des tribunaux internationaux.

Or la gouvernance introduit l'idée d'une gouverne politique qui aurait tous les attributs de la neutralité : bonne gouvernance, transparence, imputabilité, voire démocratie participative. Sur fond d'une croyance aveugle à deux principes de valeur universelle, le marché et la démocratie, on fait croire à la possibilité de gouverner en équilibrant les demandes respectives des divers acteurs de la scène mondiale : les États et leurs créations intergouvernementales, les entreprises et la société civile. C'est ici qu'intervient le deuxième changement. Les acteurs du système ne sont plus nécessairement des citoyens, mais des parties prenantes, confirmant la logique à l'œuvre dans les sociétés contemporaines. Plutôt que d'acteurs individuels, nous avons affaire à des acteurs appartenant à divers groupes d'ayants droit ou ayant un intérêt particulier à défendre ou à

promouvoir. Le troisième changement concerne l'instrumentalisation du concept de société civile. Le dispositif institutionnel de la modernité pose la société civile comme condition nécessaire à l'existence d'un espace démocratique. La société civile est le lieu de l'autonomie des personnes qui se caractérise par la détention de droits et de libertés. La démocratie et le gouvernement politique ne peut exister sans la présence de la société civile. Dans le contexte de la gouvernance techno-juridique à l'échelle supranationale, on voit que la société civile n'est plus qu'un amalgame de groupes associatifs qui deviennent l'objet d'une classification taxinomique par les instances onusiennes. La société civile devient une métaphore, elle ne peut prétendre faire partie d'un dispositif institutionnel garantissant l'exercice de la démocratie.

Pourtant, c'est à travers la revendication d'un renouveau de la démocratie qu'il est peut-être possible de retrouver la force émancipatoire derrière la catégorie de société civile mondiale. La question qu'il faut se poser est de savoir si le renouveau démocratique peut ou non survenir dans la forme de la gouvernance. Il nous semble douteux que la société civile trouve son compte dans le processus de participation inégale tel qu'il se développe actuellement dans le triangle de la gouvernance. Non seulement, il y a incommensurabilité entre le poids des acteurs, mais la dépendance de la société civile à l'endroit des gouvernements et des entreprises est si forte qu'il est difficile de voir en quoi elle pourrait infléchir les décisions en sa faveur.

Nous croyons que la force émancipatoire de la société civile en voie de mondialisation ne peut s'exprimer que dans des formes émergentes du gouvernement supranational ou dans la résistance face aux dérives actuelles du système politique. Le gouvernement supranational implique la restauration d'institutions politiques au delà des États nations. Dans ce contexte, la société civile et la citoyenneté doivent retrouver leur fondement. L'exemple de l'Union Européenne permet de voir émerger une citoyenneté supranationale et des intérêts communs de la part de groupes intercommunautaires. La société civile transnationale doit également recourir à des stratégies de résistance en inventant des pratiques démocratiques de contestation ou de radicalisation des luttes. C'est par la composition de ces trois formes de démocratie³¹ (représentative à l'échelle supranationale, de contestation et radicale) que la société civile mondiale peut acquérir une force

³¹ On trouvera dans DUCHASTEL, J et R. CANET, (2004) une typologie des formes de la démocratie.

d'universalisation, incontestablement mieux qu'à travers une participation aux structures de la gouvernance.