

LA MONDIALISATION EN QUETE DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE: CONTRADICTIONS NATIONALES CONTRAINTES INTERNATIONALES

LOUIS SABOURIN

SUMMARY

After an examination of some world-wide adjustments arising from globalization, this analysis will shed light on the slow evolution of the power structures in the international social order at variance with utopian notions of a democratic world government and leading towards *world governance*.

If the structure of international relations through international organizations has been characterized by *political approaches*, symbolized by the United Nations, and *economic ones*, by the Bretton Woods organizations and Gatt, now the World Trade Organization, world governance is also logically located in the *technological processes and the growing power of information* which have encouraged globalization as well in the *ecological and humanitarian* visions which stimulate the *consciousness of universality* and *actions of solidarity* and “*altérité*” in favour of finding new solutions to conflicts and increasing the process of democratization, a better management of the *global commons*, and a more equitable sharing of world resources.

In the field of *democracy*, a model of national governance based on the separation of powers, representative political institutions, the hierarchy of norms and the rejection of arbitrary rule as an institutional concept of democracy has been progressively implemented in the Western world. Nevertheless, such representative democracy, corresponding to the needs of the modern nation-state, faces resistance and unpredictable changes which *prevents its adoption by many other states, and especially by the international milieu*, whose structures resist any form of democratic control.

In such an environment, global governance would derive its legitimacy from the progressive maturing of the political process and the need to invent new forms of democracy corresponding to the demands of post-modernist society. Civil democracy founded upon public opinion, non-governmental institutions and the acceptance of the standards of international agreements, constitutes one of these premises. But,

for the foreseeable future, the absence of democracy in many states and at the international level will remain a major challenge to those attempting to ultimately establish a world democratic government.

On the threshold of the twenty-first century, global governance requires *a new set of international ethical standards rather than a world authority to acquire and to inspire a new world-wide democratic deal.*

Après avoir précisé les mutations planétaires dues à la mondialisation, la présente analyse met en lumière la lente évolution de la structure du pouvoir dans le milieu social international vers une *gouvernance mondiale mais en rupture avec le projet utopique d'un gouvernement mondial à caractère démocratique.*

Si la structuration des rapports internationaux, à travers l'organisation internationale, a été menée sur la base d'une *approche politique*, symbolisée par l'ONU, et d'une *approche économique*, représentée par les institutions de Bretton Woods et le GATT, auquel a succédé l'Organisation mondiale du commerce, la gouvernance mondiale se situe aussi dans la logique des progrès *technologiques*, de la croissance du pouvoir de l'information ainsi que dans les mouvances *écologique* et *humanitaire* qui suscitent une conscientisation de l'universel et des engagements de solidarité et d'altérité en faveur de règlements de conflits, d'une plus grande démocratisation, d'une meilleure gestion du patrimoine de l'humanité et d'un partage plus équitable des richesses mondiales.

Au chapitre de la *démocratisation*, c'est de façon lente mais progressive que s'est implanté dans les pays occidentaux un modèle de gouvernement national fondé sur la séparation des pouvoirs, la représentation politique, la hiérarchie des normes et le refus de l'arbitraire comme formulation institutionnelle de la démocratie. Toutefois, une telle démocratie représentative, correspondant aux nécessités de l'État moderne, fait face à des résistances et des tribulations qui compromettent son implantation dans *d'autres États* et surtout dans le *milieu international* dont la structure demeure encore réfractaire à *une régulation à caractère démocratique.*

Dans un tel milieu social, la *gouvernance mondiale tirera sa légitimité de la progressive maturation du champ politique et de la nécessaire invention de nouvelles formules démocratiques en accord avec les exigences de la société postmoderne.* La démocratie civile, fondée sur l'opinion publique, des entités non-gouvernementales et l'acceptation de normes issues de conventions internationales, en constitue une des prémices. Mais pendant longtemps encore, le *déficit démocratique* demeurera un trait saillant du processus pouvant conduire à une éventuelle *autorité mondiale.*

C'est donc davantage d'une nouvelle éthique internationale plutôt que d'une telle autorité centrale que la gouvernance mondiale a besoin pour intérioriser le projet démocratique, au seuil du XXI^e siècle.

INTRODUCTION: *MUTATIONS PLANÉTAIRES*

Parmi les nombreuses mutations fondamentales que la planète a connues au cours du XX^e siècle, deux phénomènes majeurs, la mondialisation et la multiplication des acteurs nationaux et internationaux, ont favorisé la recherche de nouveaux systèmes internationaux tout en mettant en lumière les limites de la quête d'un véritable gouvernement mondial qui serait fondé sur des pratiques démocratiques.

D'une part, les nouvelles technologies, en particulier les moyens de transport et la diffusion instantanée de l'information, ont permis l'éclosion d'un nouvel environnement mondial. Les comportements et les attitudes tendent à s'uniformiser. Des réseaux se forment entre individus partageant les mêmes intérêts et les mêmes valeurs. Une "*nouvelle inhérence mondiale*" s'installe.¹ D'autre part, la libéralisation des échanges et la déréglementation ont accru les sphères d'intervention des entreprises. Celles-ci peuvent désormais agir au niveau mondial afin de bénéficier des économies d'échelle tout en choisissant le meilleur endroit pour leur implantation. Des acquisitions et des fusions s'opèrent. Des réseaux se créent et stimulent ainsi les échanges.²

Loin d'être un mythe, la mondialisation économique et financière, la mondialisation des communications et la mondialisation culturelle s'installent et occupent une place de choix dans la littérature contemporaine. Au cours de la seule année 1997, *Le Monde* a recensé plus de quatre-vingts titres consacrés à la mondialisation.³

Certains observateurs considèrent la mondialisation, dominée par la pensée économique devenue pensée unique, comme la source des nombreux maux de la société globale.⁴ D'autres en revanche l'appréhendent comme étant pleines de promesses.⁵ Toutefois, cette forte tendance à la mondialisation n'a pas été suivie de réflexions sérieuses sur l'établissement d'un gouvernement

¹ SABOURIN, LOUIS, "L'étude des Relations Internationales et l'émergence d'une nouvelle inhérence mondiale. Approches théoriques et incidences canado-québécoises", *Les Cahiers du GERFI*, Montréal, No. 1, 1994, p. 22 et ss.

² OMAN, CHARLES P., *The Policy Challenges of Globalization and Regionalization*, Paris, OECD Development Centre Reprint Series, No. 80, 1997.

³ ARNAUD, PHILIPPE, "Le bon filon de la mondialisation", *Bilan du monde*, Paris, Le Monde, Édition 1998, p. 183.

⁴ BÉAUD, MICHEL, *Le basculement du monde: de la terre, des hommes et du capitalisme*, Paris, La Découverte, 1997; MARTIN, HANS-PETER, SCHUMANN, HAROLD, *Le Piège de la Mondialisation: L'agression contre la démocratie et la prospérité*, Paris, Actes Sud, 1997.

⁵ MINC, ALAIN, *La mondialisation heureuse*, Paris, Plon, 1997; voir également Cohen, Daniel, *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Paris, Flammarion, 1997.

mondial. Les analyses sont demeurées très marginales car peu d'observateurs considèrent une telle institution comme étant possible dans la conjoncture actuelle. Bien qu'on constate la place grandissante de la mondialisation et de la démocratisation, on ne visualise pas encore comment celle-ci susciterait la mise en place d'un véritable gouvernement mondial démocratique. En revanche, on parle de plus en plus de gouvernance mondiale ouverte à la pratique démocratique.⁶

Si la mondialisation touche déjà presque toutes les activités humaines, elle opère comme une épée à double tranchant. En brisant les frontières, elle offre de nouveaux horizons aux acteurs publics et privés, institutionnels et individuels. Les objectifs d'élévation du niveau de vie et d'accroissement de la production qui figurent dans les chartes constitutives des organisations internationales, issues de la Deuxième Guerre Mondiale, connaissent une effectivité sans précédent. Les économies asiatiques, celles qui ont eu le taux de croissance le plus élevé, malgré la crise actuelle, sont les mêmes qui naguère furent considérées comme en perte de vue. Leurs réussites ainsi que les secousses qu'elles subissent dans le domaine financier illustrent la *double face de Janus* que présente la mondialisation. Facteur de liberté, la mondialisation financière peut également être source d'instabilité. Il y a incontestablement émergence d'un espace financier mondial suite au décloisonnement des systèmes nationaux. Mais la libéralisation et la déréglementation des marchés financiers n'ont pas mis fin aux marchés nationaux. Elles les ont plutôt introduits dans un ensemble transnational, dominé par le système financier des États-Unis, caractérisé par une absence de contrôle et mû par des opérateurs financiers privés. Il y a de ce fait une instabilité financière quasi-systémique. À cela s'ajoutent les inquiétudes que suscitent les fusions des grandes banques auprès des travailleurs qui craignent de perdre leur emploi et auprès des autres institutions financières qui redoutent une perturbation de la concurrence et une entorse à leur compétitivité.⁷

En même temps des aspirations à la démocratie se manifestent dans toutes les régions du monde. Les gouvernants sont invités à la transparence et à la gestion responsable des affaires publiques. Certes, des progrès très sensibles ont été accomplis dans plusieurs régions du monde depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Mais la multiplication du nombre des États a entraîné simultanément une croissance du nombre des *expériences*

⁶ HUNTINGTON, SAMUEL P., *Le choc des civilisations*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1997.

⁷ "Deux dirigeants de banques voient les fusions d'un oeil bien différent", *La Presse*, Montréal, le 17 juin 1998.

démocratiques nationales, avec d'inévitables succès et échecs. On assiste ainsi entre les pays à des distorsions aussi bien au chapitre de la conquête de nouveaux espaces démocratiques que des réalisations en matière de développement.

De telles distorsions portent sur la dégradation de l'environnement, le chômage, la précarité du travail, la faim, la violence, le travail des enfants, la pauvreté voire la misère et l'exclusion sociale. Aucun pays n'est épargné, bien que l'intensité de la crise soit variable. Le Tiers monde éclaté s'étend sur toute la planète. Face à ces problèmes et à une crise des valeurs, l'État lui-même se trouve désarmé. Dessaisi de ses prérogatives, il laisse de plus en plus faire les forces du marché. Dans bien des cas, son rôle évolue vers la garantie d'une police sur le territoire national et d'une sécurité aux frontières ainsi que vers une coordination des grands services publics, de l'administration et de la justice. L'État-Providence s'amenuise pendant que croît l'État-Gendarme et que se développent les forces qui tendent à la mondialisation.

Pourtant, tenter de diaboliser la mondialisation relève d'une vision limitée. L'analyse des mutations mondiales contemporaines est plus lucide si l'on garde à l'esprit *la progressive institutionnalisation des rapports internationaux. La communauté internationale s'organise en même temps que la mondialisation s'installe*. L'affirmation du professeur Pierre Gerbet selon laquelle "*le XX^e siècle est le siècle des organisations internationales*"⁸ se trouve plus que jamais vérifiée. Le nombre d'organisations intergouvernementales s'est accru et les organismes non gouvernementaux se sont ajoutés aux acteurs traditionnels des relations internationales.⁹

À la vérité, l'humanité se trouve à un tournant décisif de son histoire et la possibilité d'une gestion rationnelle des affaires du monde s'offre en même temps qu'apparaissent les défis démocratiques auxquels la société globale induite par la mondialisation devrait faire face. Comme l'avait souligné Teilhard de Chardin:

"Nous croyons traverser un orage. En réalité, nous changeons de climat".¹⁰

Dans ce nouveau climat, *le principal défi est structurel et éthique*. Il vise les fondements mêmes du processus de mondialisation. Certaines interrogations s'imposent. *Peut-on réguler par le haut un système qui, dans son*

⁸ GERBET, PIERRE, *Les organisations internationales*, Paris, PUF, 1972.

⁹ SABOURIN, LOUIS, *Les organismes économiques internationaux*, Paris, La Documentation française, 1994.

¹⁰ DUPUY, RENÉ-JEAN, *Le dédoublement du monde*, RGDIP, Tome 100, 1996, vol. 2, p. 321.

essence, entraîne une dérégulation? La mondialisation, fondée sur le libéralisme, supportera-t-elle un gouvernement mondial qui limiterait son emprise sur la société?

À ce défi structurel s'ajoute un autre non moins important. La fin de la Guerre froide a entraîné "une entropie de l'ordre"¹¹ avec le règne d'une superpuissance, les États-Unis d'Amérique, en mesure d'exercer un pouvoir autoritaire sur un système qui l'a privé de concurrents. L'ancien ordre fondé sur l'équilibre de la terreur s'est effondré avec le mur de Berlin. Le nouvel ordre mû par la concurrence se retrouve avec un seul concurrent. Ce paradoxe posera un défi de taille à la communauté internationale tant et aussi longtemps que ne sera constituée une véritable Europe Unie. Aussi se demande-t-on comment faire fonctionner le nouveau système international en tenant compte de sa nature intrinsèque tout en intégrant la réalité des rapports de force dans la société globale en formation.¹²

Sur cette toile de fond, resurgissent de nombreux paradoxes qui sont autant de défis démocratiques.¹³ Certains de ces paradoxes datent de la naissance des organisations universelles. Ainsi, en 1944, alors que se tramaient les contours de l'ordre économique international, on faisait remarquer des antinomies entre les conceptions sociales dominantes et la mise en place d'organisations économiques à vocation mondiale. On observa à cet effet une antinomie des conceptions mercantile et hédonistique par rapport au dynamisme social, une antinomie du nationalisme et de l'internationalisme, une antinomie de l'esprit contractuel et de la volonté de puissance, une antinomie de l'évolution socio-économique et des politiques conservatrices.¹⁴

* * *

Sous la lumière vive de la mondialisation, loin d'apparaître comme des antinomies, ces phénomènes se présentent aujourd'hui comme autant de défis que la communauté internationale doit relever. *On cherche à savoir comment les communautés nationales peuvent préserver leur identité tout en acceptant de nouvelles valeurs sociales, comment elles peuvent garder une*

¹¹ ROCHE, JEAN-JACQUES, *Le système international contemporain*, Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1994.

¹² JACQUET, PIERRE, MOÏSI, DOMINIQUE, "Une superpuissance en quête d'un rôle", *Ramsès 97*, p. 261-266.

¹³ SABOURIN, LOUIS, "Mutamenti internazionali e paradossi democratici", in *La democrazia oltre la Crisi Governabilità*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 117-137.

¹⁴ "Archives de la Conférence de Bretton Woods", *Courrier de la Planète*, Été 1994, p. 51.

*mémoire collective tout en s'intégrant dans la société contemporaine qui se globalise, comment la nécessité du profit peut coïncider avec l'importance du partage, comment la compétition peut aller de pair avec la coopération.*¹⁵

On se rend compte alors qu'à côté du *déficit démocratique* se développe un *déficit éthique* que la mondialisation a du mal à combler. *Plus qu'une autorité morale, une nouvelle éthique des rapports internationaux s'impose.*¹⁶ *La gouvernance mondiale*, définie comme étant la gestion rationnelle des affaires mondiales en respectant les valeurs humaines fondamentales, la diversité des peuples, leurs intérêts divergents et convergents tout en préservant les intérêts des générations futures, se propose de concilier les valeurs apparemment antinomiques qui prévalent dans la société globale. Pour la Commission de la gouvernance globale, ce concept n'implique pas un gouvernement mondial.¹⁷ La gouvernance représente plutôt un *processus complexe et dynamique* de prise de décision susceptible de s'adapter aux circonstances changeantes d'un *univers en mutation*.

À la définition des termes de la vie commune dans ce monde en mutation s'ajoutent *la clarification des enjeux* et *la gestion responsable des grands dossiers* de notre époque. Aussi oppose-t-on à *l'approche réaliste* qui privilégie les rapports de force, où l'on ne voit dans l'organisation internationale qu'un lieu d'affrontement entre intérêts divergents, *l'approche fonctionnaliste* des rapports internationaux.¹⁸ Cette dernière est confortée par l'émergence d'une communauté internationale en pleine structuration à travers l'organisation internationale et la société civile mondiale.

La récente crise des économies asiatiques amplifie l'exigence d'une gouvernance de la mondialisation afin d'en arriver à la stabilité de l'économie mondiale ainsi qu'à la cohérence dans les politiques et la prise de décision en matière monétaire, financière et commerciale.

* * *

Dans cette optique et en prenant du recul, on se rend compte que la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Si les différentes formes qu'elle prend sont liées aux circonstances historiques, son origine réelle

¹⁵ Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité, Vers un nouveau contrat mondial*, Montréal, Boréal, 1995.

¹⁶ *Discours de Sa Sainteté le Pape Jean-Paul II à la Cinquantième Assemblée Générale des Nations Unies*, New York, Nations Unies, le 5 octobre 1995.

¹⁷ *Our Global Neighborhood. The Report of The Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.

¹⁸ SMOUTS, MARIE-CLAUDE, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.

remonte aussi loin que la fin du Moyen Âge avec la naissance de l'État moderne. Son développement territorial coïncide ensuite avec le déploiement industriel et l'expansion de la société internationale. *Les défis ne sont donc pas apparus avec la société post-moderne. Ils ont cheminé avec le modernisme à travers le dédale des rapports internationaux.*¹⁹

Ainsi, sous sa forme initiale, la mondialisation s'appliquait au déploiement des empires coloniaux. Grâce aux progrès scientifiques et à la Renaissance, l'Europe des États naissants a découvert la nécessité d'aller au-delà des frontières nationales; les explorateurs, ayant révélé les possibilités immenses du monde, les savants ayant affirmé la précision des lois qui régissent l'univers, la navigation maritime ayant connu des progrès, les conquêtes coloniales pouvaient bouleverser la géographie du monde.

Fondée sur le mercantilisme, cette première forme de mondialisation fut dès le départ orientée par une autorité institutionnelle. La bulle *inter cetera*, promulguée le 4 mai 1493 par le Pape Alexandre VI Borgia, ouvrit la voie à la conquête du monde par l'Espagne et le Portugal, deux puissances chrétiennes et européennes de l'époque. Dans cet état initial, la mondialisation fut soutenue sur le plan théorique par la construction d'une communauté internationale mue par la doctrine thomiste de l'unité du genre humain. Cette communauté internationale mythique transparaît dans l'œuvre des canonistes espagnols Francisco Vitoria et Francisco Suarez entrés dans l'histoire en tant que "*fondateurs du droit international*". Leur œuvre mit en exergue l'importance de la liberté du commerce international dans la régulation des rapports internationaux. Incluant la liberté des mers et la liberté des échanges, la liberté des communications fut considérée comme un principe immanent de droit naturel qu'aucune nation ne peut violer pour quelque raison que ce soit. Le non respect de cette norme fondamentale était synonyme de *casus belli*. Un gouvernement mondial appelé de leurs vœux par ces théologiens catholiques devait veiller à la mise en œuvre de la liberté des communications. À la place de ce gouvernement mondial utopique, les États européens qui avaient affirmé leur autonomie par rapport au Saint-Empire romain germanique finirent par développer un ordre international autonome: l'ordre interétatique européen issu des Traités de Westphalie, signés en octobre 1648. La révolution industrielle renforça ce nouvel ordre et entraîna une deuxième vague de colonisation.

En raison de sa logique interne fondée sur le libre jeu des forces du marché, la mondialisation a survécu aux empires coloniaux. Toutefois, le

¹⁹ Le mythe du labyrinthe peut bien expliquer la complexité des rapports internationaux. Pour une approche sociologique fondée sur ce mythe, voir BALANDIER, G., *Le Dédale*, Paris, Fayard, 1994.

rêve d'un ordre international gouverné par le droit a été pris en défaut par l'absence d'un pouvoir législatif censé faciliter l'élaboration et la mise en forme du droit, par l'inexistence d'un exécutif chargé de son application et par la recherche d'une autorité judiciaire pouvant contrôler et sanctionner la mise en œuvre du droit. La séparation des pouvoirs si chère à Montesquieu ne connaît pas seulement des limites dans l'ordre international. À l'intérieur des États, elle bute encore sur la toute puissance des tribunaux ou de l'exécutif ainsi que sur la tendance à faire prévaloir le pouvoir législatif sur les autres pouvoirs.

À ces tribulations de la démocratie représentative, s'ajoutent de nouvelles formes de démocratie non institutionnalisées mais portées par les progrès technologiques et l'éveil d'une opinion publique de plus en plus exigeante.²⁰ Leurs contours exacts dépendront du champ politique que laissera la démocratie représentative, profondément éprouvée par le temps.

La progressive structuration de la communauté mondiale et la situation très variée à l'échelon national offrent donc un champ social d'observation pour l'analyse de la distribution du pouvoir dans la société globale. Cette structuration ainsi que les situations éclatées aux échelons national et local constitueront donc les deux parties de la présente étude. La conclusion établira pourquoi le projet de gouvernement mondial à caractère démocratique souffre d'un quadruple déficit dans la conjoncture internationale contemporaine.

PREMIÈRE PARTIE: *STRUCTURATION PROGRESSIVE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE*

Avec la Société des Nations (SDN), mise en place en 1919, la structuration de l'ordre international fut fondée sur *l'identité des régimes politiques*. L'Organisation des Nations Unies (ONU) qui lui a succédé en 1945, opta pour *le libre choix des systèmes* et le *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Elle facilita *la balance des pouvoirs et l'équilibre de la terreur*. La fin de la guerre froide introduit de nouvelles réalités et la réforme des institutions internationales s'impose comme une nécessité incontournable pour la nouvelle *gouvernance*.

Ainsi, l'utopie d'un gouvernement mondial construite par des théologiens catholiques du XVI^e siècle a été rejointe par l'Histoire. De nombreuses manifestations d'un embryon de pouvoir sur les structures anarchiques de la société internationale sont présentes dans des domaines

²⁰ MINC, ALAIN, *Livresse démocratique*, Paris, Gallimard, 1995; voir aussi, SCHLESINGER, ARTHUR JR., "Has Democracy a Future?", *Foreign Policy*, September-October 1997, p. 2-12.

variés des relations internationales même si certains rapports internationaux échappent encore à la structuration.

A. *Un gouvernement mondial utopique*

Si, d'un côté, des individus et des associations, en particulier des associations non-gouvernementales comme les *World Federalists* et des groupes religieux comme les *Quakers*, ont prôné, au lendemain de la deuxième guerre, l'établissement d'un gouvernement mondial face à l'impossibilité pour les États de gérer certains problèmes, les États, d'un autre côté, ont établi des mécanismes internationaux et créé des organisations à caractère universel. Si, en 1945, il y avait moins d'une quarantaine d'organismes intergouvernementaux, on en dénombre aujourd'hui plus de 400 sans compter les centaines de conventions multilatérales. Par conséquent, la coopération universelle s'est concrétisée par la mise en place d'organisations internationales à commencer par les Nations Unies, les Institutions spécialisées et les organisations issues de la Conférence de *Bretton Woods* sans oublier l'Organisation mondiale du commerce.

Au demeurant, le 26 juin 1945, cinquante États représentés à la Conférence de San Francisco signent la Charte des Nations Unies qui entrera en vigueur le 24 octobre suivant. Cette Grande Charte de la Communauté internationale comprend 111 articles ordonnancés autour d'un projet de paix et de coopération internationale sur la base du droit. Un demi-siècle plus tard, cette construction normative et institutionnelle perdure avec un bilan contrasté. Des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines mais l'avènement d'un gouvernement mondial demeure une utopie.

Un fait est frappant. Entre la SDN et l'ONU, les concepts changent. La première institution est fondée sur un pacte avec les "*Hautes Parties Contractantes*", impliquant par ce fait même une approche consensuelle des rapports internationaux.

Avec la Charte, commentent Jean-Pierre Cot et Alain Pellet:

*"Les références sont constitutionnelles. Elles rappellent le long combat pour les libertés et la démocratie, la grande Charte arrachée à Jean-sans-terre, les franchises établies au profit des bourgs et de leurs citoyens; la montée du mouvement démocratique de par le monde trouve enfin son expression sur le plan international".*²¹

²¹ COT, JEAN-PIERRE, PELLET, ALAIN, *La Charte des Nations Unies. Commentaires article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 2. Voir également FASSBENDER BARDO, "The United Nations Charter as Constitution of The International Community", in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 36, 1998, No. 3.

Les buts des Nations Unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales, développer des relations entre les peuples sur une base égalitaire, réaliser la coopération internationale sur la base du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'être "*un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes*".²² L'ONU représente donc un forum de délibération et d'action en faveur de la paix, de la sécurité et de la coopération internationales. Elle s'est imposée comme le haut lieu de la diplomatie mondiale. Elle s'est adaptée aux circonstances, privilégiant selon les défis, l'Assemblée Générale, le Conseil de sécurité ou le Secrétaire Général, ce qui a entraîné un équilibre entre les différents organes.²³ À l'actif de l'ONU se trouve la pacification du monde par rapport à l'ordre international classique fondé sur le droit de la guerre ou tout simplement sur la guerre.

Sur le plan de l'égalité en droit des peuples et de leurs droits à disposer d'eux-mêmes, la création de l'ONU a facilité le processus de décolonisation et promu d'anciens territoires coloniaux au statut d'États souverains membres des Nations Unies.

Sur le plan du développement, l'objectif de progrès économique et social pour tous les peuples a connu un début de réalisation mais des défis restent encore à relever. Si l'Assemblée Générale des Nations Unies a servi de forum pour la formulation des principales revendications des peuples les moins favorisés, le jeu d'une majorité automatique des pays du Sud n'a pas permis d'orienter en leur faveur le fonctionnement du système économique international. Les pays développés se sont opposés à l'idée d'un Nouvel ordre économique international. Cette idée tout comme les mécanismes prévus pour sa mise en œuvre étaient en contradiction avec le mode de fonctionnement de leurs économies et reposaient sur une acception excessive de la souveraineté et de l'interdépendance.²⁴ De nombreuses institutions du développement ont cependant été créées. Qu'on songe à la CNUCED, au PNUD ainsi qu'à l'ONUDI; qu'on songe aussi aux Commissions économiques régionales. Toute la famille des Nations Unies, incluant les organes subsidiaires et les institutions spécialisées, a été mobilisée dans le sens de la promotion du développement économique.

Même si cette action ne s'est pas traduite par la création d'un gouvernement mondial, elle a entraîné la mise en place d'une *interdépen-*

²² Article 1, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies.

²³ GERBET, PIERRE, *Le rêve d'un ordre mondial: de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie Nationale Éditions, 1996.

²⁴ BERNIER, IVAN, "Souveraineté et interdépendance dans le Nouvel ordre économique international", in *Études internationales*, 1978, vol. IX, no. 3, p. 361-382.

dance et d'une *solidarité* entre Nations riches et pauvres. Les Nations Unies ont été utilisées comme moyen pour "*marteler la conscience*" de la communauté internationale. Toutefois, les organisations internationales économiques d'inspiration néolibérale se sont progressivement substituées à l'ONU dans le domaine de la coopération pour le développement. Ainsi, à l'ère de la mondialisation, le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce se présentent comme les institutions les plus aptes à faciliter l'insertion des pays du Sud dans le système économique international. *Ces institutions sont en effet perçues comme exerçant un gouvernement de fait sur la société globale*, à côté des sociétés transnationales qui en sont des acteurs déterminants.

Parallèlement à l'action de l'ONU en matière de développement économique, le GATT de 1947 a servi de forum pour la libéralisation des échanges commerciaux sur la base des principes de non-discrimination et de réciprocité. Considéré pendant longtemps comme le "*club des riches*", il a été progressivement rejoint par de nombreux pays en voie de développement et la nouvelle organisation mondiale du commerce qui lui a succédé de fait le 1^{er} janvier 1995 vise une représentation universelle à travers une procédure démocratique de prise de décision fondée *sur le principe d'égalité* lorsqu'il y a vote à la différence des institutions de *Bretton Woods* qui mettent en œuvre *un système de pondération des voix*.

Au demeurant, les Nations Unies comme "*centre où s'harmonisent les efforts des nations vers les fins communes*"²⁵ apparaissent surtout comme une représentation utopique de la solidarité et de la fraternité entre nations. La distinction sociologique entre *Gesellschaft*, société, et *Gemeinschaft*, communauté, traduit les deux termes du dilemme de l'organisation mondiale. Ces deux types d'organisation sociale coexistent dans le système international, particulièrement en cette période de l'Après-Guerre froide. D'aucuns affirment que la société internationale est représentée par les organisations internationales alors que les organismes non-gouvernementaux forment la communauté internationale.²⁶ D'autres voient dans les organisations internationales une représentation de la communauté internationale, "*une utopie des fins*" qui "*projette des images globalisantes, simplificatrices mais mobilisatrices*".²⁷

²⁵ Article 1, paragraphe 4, Charte des Nations Unies.

²⁶ SMOUTS, MARIE-CLAUDE, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.

²⁷ DUPUY, RENÉ-JEAN, "Commentaire de l'article 1 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies", in COT, JEAN-PIERRE, PELLET, ALAIN, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, op. cit. p. 67; voir également DUPUY, RENÉ-JEAN, "Le Dédoublé du Monde", *Revue générale de droit international public*, Tome 100, vol. 2, 1996, p. 313-321. Du même auteur: *La clôture du système international. La cité terrestre*, Paris, PUF, 1989; *La communauté internationale entre le mythe et l'Histoire*, Paris, UNESCO, 1987.

L'Église pour sa part, s'est préoccupée de cette question à travers la diffusion de nombreux textes d'origine pontificale comme les encycliques, les lettres et messages de divers papes de Pie XI à Jean-Paul II²⁸ ou provenant des conciles, par exemple *Gaudium et Spes* du concile vatican II promulgué le 7 décembre 1965. Une place particulière doit être faite au discours prononcé la même année par sa Sainteté, le pape Paul VI devant les représentants des Nations Unies dans lequel il interpella l'humanité en ces termes: "*Qui ne voit la nécessité d'arriver ainsi progressivement à instaurer une autorité mondiale en mesure d'agir efficacement sur le plan juridique et politique?*"²⁹ Dans la même lignée se situe l'intervention de Sa Sainteté, le pape Jean-Paul II le 5 octobre 1995 à la cinquantième Assemblée Générale des Nations Unies.

Dans l'encyclique *Pacem in Terris*, de Sa Sainteté le pape Jean XXIII, publiée le 11 avril 1963 et qui s'inscrit dans la tradition de discours social de l'Église,³⁰ on peut lire:

*"De nos jours, le bien commun universel pose des problèmes de dimensions mondiales. Ils ne peuvent être résolus que par une autorité publique dont le pouvoir, la constitution et les moyens d'action prennent eux aussi des dimensions mondiales, et qui puisse exercer son action sur toute l'étendue de la terre. C'est donc l'ordre moral lui-même qui exige la constitution d'une autorité publique de compétence universelle".*³¹

Toutefois, la création de cette autorité universelle devra, selon Jean XXIII, se soumettre à trois conditions: l'accord unanime de toutes les nations intéressées, la protection des droits de l'homme notamment sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.³² C'est donc dire qu'une éthique des rapports internationaux s'impose, pour que l'autorité internationale soit légitime et effective.

Confronté d'une part à la nécessité de mieux gérer les rapports à l'échelon global et d'autre part à l'incapacité d'établir un véritable gouver-

²⁸ Voir notamment, PIE XI, *Quadragesimo Anno*, 1931; JEAN-PAUL II, *Laborem exercens*, 1981. *Discours à l'OIT*, 1982.

²⁹ PAUL VI, "Allocution aux représentants des Nations Unies", in *Documentation catholique*, 1965, col. 1733; voir également *Populorum Progressio*, paragraphe 78, 1967.

³⁰ MONGENAI, DENIS, *Le discours social de l'Église, de Léon XIII à Jean-Paul II*, Paris, Éditions du Centurion, 1985.

³¹ *Pacem in terris*, 1963, 137.

³² DE LAUBIER, PATRICK, *Pour une civilisation de l'amour. Le message social chrétien*, Paris, Fayard, 1990, p. 260-261.

nement mondial, le concept de *gouvernance* tente d'insuffler un nouveau dynamisme à la structuration des rapports internationaux. Simultanément, l'adoption de nouvelles chartes portant sur les droits et les libertés de même que sur la réduction du recours à la force fait progresser la cause des principes de la démocratie à l'échelon universel.

B. La recherche de régimes et de démarches démocratiques

Si la société internationale issue des deux guerres mondiales a opté pour le règne du droit dans les rapports internationaux, un ordre juridique international est censé structurer les rapports sociaux. Or, l'organisation internationale conçue comme une institution intergouvernementale semble impuissante devant le phénomène de la mondialisation mû de plus en plus par des forces privées. Mais au-delà de *l'interétatisme*, l'organisation internationale participe à une institutionnalisation progressive de la société internationale à laquelle la mondialisation elle-même ne peut échapper et dont relève la *gouvernance*.

À l'origine de la *gouvernance mondiale* se trouve *l'ineffectivité* des normes juridiques intergouvernementales. Celles-ci sont régulièrement contournées dans la pratique des États. Les normes ne connaissent pas l'effectivité souhaitée. Aussi sont-elles suppléées par d'autres normes sociales, les "*les règles du jeu*" qui laissent une place importante à l'expression du pouvoir politique et ou économique. En plus de la juxtaposition de deux types d'ordres, se sont affrontées deux approches de l'organisation de la société globale: une approche politique véhiculée par la Charte des Nations Unies dont la mise en œuvre a donné naissance à la famille des Nations Unies et une approche économique de la société globale symbolisée par les Accords de *Bretton Woods* ayant créé la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ainsi que le Fonds monétaire international. Ces organisations sont censées faire partie de la famille des Nations Unies mais elles ont développé une existence et une logique propres qui les rapprochent de la logique de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT de 1947, et par conséquent de l'Organisation mondiale du commerce. Dans le système issu de la Guerre froide, ces trois dernières organisations sont appelées à coopérer en vue d'assurer une *cohérence* dans les politiques économiques.

En somme, la recherche d'une *gouvernance mondiale* a été facilitée par les actes fondateurs des organisations internationales économiques issues de la deuxième Guerre Mondiale. Ces derniers ont mis en place un système de cantonnement de l'État à son domaine de police et de sécurité pour ne pas

dire de gendarmerie.³³ La voie était pavée pour la mondialisation. Sur le plan interne, l'État s'est progressivement désengagé au profit des opérateurs économiques privés. Sur le plan international, la libéralisation des échanges commerciaux de biens et de services ainsi que l'accroissement des flux de capitaux ont laissé l'espace international au libre jeu du marché. Dans les faits, l'ordre juridique international n'était plus exclusivement intergouvernemental. Un *tiers droit* pouvait être réclamé. La *lex mercatoria*, conçue comme un ordre juridique autonome et propre aux entreprises, s'est substituée à l'ordre juridique intergouvernemental et même à l'ordre national des États. Cette fluidité de l'espace trouve une formulation radicale dans la thèse de l'autorégulation du marché: la loi du marché a été assimilée à l'État, voire à l'État de droit.³⁴

Le rêve d'un *ordre juridique interétatique* dans le domaine économique a avorté emporté par le *renouveau de la liberté du commerce*.

L'institutionnalisation, perçue dans sa dimension classique de juridicisation, n'a pas conquis le terrain économique. Ce phénomène n'est pas nouveau. Le droit n'a jamais entièrement couvert les rapports sociaux. Tout ne peut pas être institutionnalisé. L'autonomie individuelle s'y oppose. À côté des normes formelles se développent toujours des normes sociales intériorisées par les acteurs sociaux et régulant le milieu social.

Dans le milieu social international en construction s'est donc reproduit le phénomène plusieurs fois millénaire d'autonomie individuelle et sociale. Le vide laissé par le droit international peut cependant être interprété comme étant un espace de liberté, la nature elle-même ayant horreur du vide.

Sur le plan politique, la tentative d'organisation du monde par le droit est contrariée par la toute puissance de l'État souverain qui revendique "*la compétence de la compétence*" et par le jeu des rapports de force. Ainsi à côté des procédures formelles de prise de décision existe une procédure réelle.³⁵ Cette procédure est renforcée par la fin de la Guerre Froide qui a laissé un "*ordre mondial relâché*",³⁶ une *société internationale en transition*.

Dans ce contexte, il est possible que la volonté de changer le monde utilisée pendant un demi-siècle par l'idéologie communiste comme alibi de

³³ GHASSAN, AL KHATIB, *La part du droit dans l'organisation économique contemporaine. Essai d'évaluation*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

³⁴ COHEN-TANUGI, L., *Le Droit sans l'État*, Paris, PUF, 1985.

³⁵ COLIN, JEAN-PIERRE, "Relations internationales et concepts juridiques: la morphologie juridique des Relations internationales", *Le Trimestre du monde*, 3^e trimestre, 1994, p. 161-173.

³⁶ LAÏDI, ZAKI, *L'ordre mondial relâché. Sens et Puissance de la Guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1993.

gouvernement serve d'outil démocratique dans la société internationale actuelle. Pour ce faire une culture démocratique s'impose. Elle constitue:

“le moyen politique de recomposer le monde et la personnalité de chacun, en encourageant la rencontre et l'intégration des cultures différentes pour permettre à chacun d'entre nous de vivre la plus large part possible de l'expérience humaine”.³⁷

Pour l'instant, le pouvoir de représentation du monde est conféré au Conseil de sécurité et la gestion des crises se fait par l'action individuelle, concertée ou collective des membres permanents du Conseil. Il est vrai que certains pays prennent des initiatives. Mais les objectifs de maintien de la paix et de la sécurité internationales ne sont pas toujours atteints et les contraintes du milieu social international ne cessent de s'accroître.³⁸

Au reste, la brèche ouverte dans la structuration du monde ne peut être colmatée et la structuration elle-même renouvelée sans le recours à un jeu égal de l'autorité et de la liberté. La réforme des organisations internationales entreprise en vue d'une bonne *gouvernance* ne peut aboutir sans la mobilisation de toutes les ressources dont dispose l'humanité. Une *gouvernance* sans système est tout aussi aléatoire qu'un système sans *gouvernance*.

Si, d'un côté, la *gouvernance mondiale* se met en place avec l'influence grandissante des mouvements écologistes et des enjeux environnementaux, de la globalisation économique et financière et de la naissance de la notion d'intervention humanitaire,³⁹ si, d'un autre côté, les aspirations à la démocratie manifestées à l'intérieur des États ne peuvent être satisfaites sans le corollaire d'une *gouvernance mondiale démocratique*, il est un impératif qui ne peut passer inaperçu: *la responsabilité collective des pays du Nord*. Cette responsabilité tient aux ressources et aux moyens de contrainte dont disposent ces États. Néanmoins, la légitimité de leur autorité et des décisions qu'ils prennent ne peut provenir que d'un assentiment mondial à la définition des problèmes globaux. *Le droit à l'initiative est un corollaire obligé d'une démocratisation de la gouvernance mondiale*. Le mot partenariat, en vogue dans les discours officiels depuis quelques années, ne peut se traduire dans les faits si ce *droit à l'initiative* est refusé aux populations concernées ou à leurs représentants légitimes. D'où l'idée d'une communauté internationale unifiée où la personne humaine et les peuples trouveront l'aire naturelle d'un épanouissement plénier.

³⁷ TOURAINE, ALAIN, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994, p. 277.

³⁸ DIEHL, PAUL F., *The politics of Global Governance, International Organization in an Interdependent World*, London, Lynne Rienner Publishers, 1997.

³⁹ SMOUTS, MARIE-CLAUDE, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.

Durant toute la deuxième moitié du XX^e siècle, l'organisation internationale a servi de forum multilatéral de discussion et de cadre institutionnel de décision. Elle a montré l'utilité d'une approche globale des problèmes. *Elle participe d'une démocratisation des relations internationales.* Toutefois, elle ne représente qu'un aspect du phénomène institutionnel. L'institutionnalisation des rapports sociaux englobe désormais différents modes de prise de décision. L'État lui-même, principale institution, éprouve des difficultés à asseoir sa souveraineté dans un monde interdépendant où les problèmes à résoudre sont souvent planétaires. Les États du Nord sont ainsi amenés à céder une partie de leurs prérogatives à des instances qui ne sont pas nécessairement des organisations internationales au sens formel du terme. Qu'on songe au G7 ou G8 et aux sommets économiques de Davos. Il y a en effet un foisonnement institutionnel dont l'État et l'organisation internationale ne rendent plus entièrement compte.

À l'aube du XXI^e siècle, les sociétés transnationales ont affirmé leur autorité. À travers les fusions et les prises de contrôle, elles ont décuplé leur influence sur les processus de prise de décision. La société civile internationale, inorganique au début du siècle, est devenue une force incontournable et tient des sommets parallèles aux sommets intergouvernementaux. L'individu, longtemps ignoré se fait entendre dans des instances internationales et l'État national n'a plus le monopole de la contrainte sur son citoyen. Le devoir d'ingérence est devenu une réalité face aux nombreuses situations où la condition et la dignité humaines sont ramenées à des situations abjectes.⁴⁰ Parallèlement, des résistances se font sentir dans les sociétés internes.

DEUXIÈME PARTIE: *DES SITUATIONS ÉCLATÉES AUX ÉCHELONS NATIONAL ET LOCAL*

Une organisation démocratique du monde bute toujours sur la disparité des expériences nationales et sur de nouvelles formes de résistance aux valeurs démocratiques.

A. *Disparité des expériences démocratiques*

Les rapports entre l'autorité et la liberté ont déterminé le cadre d'éclosion des différentes expériences démocratiques. Comment faire

⁴⁰ BETTATI, MARIO, *Le Droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1996; voir aussi, "Action Humanitaire. Devoir d'ingérence. Naissance d'un droit nouveau", *Les Cahiers de l'Express*, No. 20, Paris, 1993.

participer les citoyens à la vie de leur communauté politique en assurant l'expression des différentes opinions individuelles tout en évitant la dislocation des structures sociales? À cette question récurrente s'est greffée la conscience de la dignité humaine et l'on remarque de plus en plus, dans diverses régions du monde, "*l'effort pour instaurer un ordre politico-juridique dans lequel les droits de la personne au sein de la vie publique soient mieux protégés*".⁴¹

Au fil des siècles, l'État s'est imposé comme l'institution capable de favoriser la pleine participation des citoyens et différentes théories politiques ont tenté de cerner la place de ce "*pouvoir institutionnalisé*"⁴² dans le déroulement du jeu démocratique.

Ainsi, Jean-Jacques Rousseau dans sa conception de la démocratie, considère que l'État, au service du peuple, jouit d'une légitimité qui ne saurait être contestée parce que fondée sur le contrat social et la loi. Quiconque, dit le philosophe genevois, "*refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps ... On le forcera d'être libre*".⁴³ Le citoyen participe à l'expression de la volonté générale symbolisée par la loi à laquelle il a l'obligation de se soumettre.

Cette forme de démocratie a cependant du mal à se traduire dans les faits. La liberté-autonomie de l'individu n'a pas cédé devant la liberté-participation. Jean-Jacques Rousseau lui-même s'en doutait:

"s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes".⁴⁴

À la loi sacralisée, les sociétés modernes ont opposé la constitution comme loi fondamentale. Désormais, l'État s'autolimité et les droits et libertés du citoyen sont garantis. Dans la plupart des pays industrialisés, l'État de droit apparaît comme le modèle référentiel en matière d'organisation sociale. On est en présence d'États de droit démocratiques.

Les limites apportées à l'autonomie de la personne humaine dépendent des situations particulières de chaque pays. Partout, l'idéal démocratique est confronté au libéralisme économique. Ce qui entraîne des défis majeurs. Lorsqu'il n'intervient pas suffisamment pour protéger les faibles, l'État est contesté. Il est également décrié quand il empiète trop sur l'autonomie de

⁴¹ *Gaudium et spes*, 73 paragraphe 2.

⁴² CHANTEBOUT BERNARD, (Études coordonnées par), *Le Pouvoir et l'État dans l'oeuvre de Georges Burdeau*, Paris, Economica, 1990.

⁴³ ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *Du Contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1992, p. 42-43.

⁴⁴ ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *Du Contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1992, p. 97.

la personne humaine à travers ses lois et ses règlements. L'institution étatique se trouve donc écartelée entre "l'État minimal" et l'"État subsidiaire".⁴⁵ Mais l'État de droit démocratique se propose de remédier à cette situation en faisant respecter la hiérarchie des normes et en empêchant le règne de l'arbitraire.

Trois cas de figure se présentent. L'État peut être au service de la Nation avec laquelle il coïncide. Dans ce cas, l'État-Nation garantit le nationalisme qui trouve dès lors un lieu privilégié d'expression; au-delà de l'opposition entre grandes et petites nations qui, dans l'ordre international classique déterminait l'échiquier politique, le nationalisme a permis à certaines communautés de développer des institutions démocratiques. Le Japon et l'Allemagne en offrent des exemples. Dans ces deux pays, la démocratie trouve à travers la nation, le cadre naturel d'épanouissement. Cette idée de nation ne conduit pas nécessairement "au nationalisme tel qu'on le concevait au Moyen Âge à l'époque de Godefroy de Bouillon et des croisades".⁴⁶ Elle permet seulement à une communauté humaine d'affirmer sa spécificité.

La démocratie trouve également son épanouissement dans le concept de *peuple* mettant l'accent sur la *Res publica*, la chose publique, la République. L'expérience française illustre cet esprit démocratique. L'égalité devant le service public et le contrôle judiciaire de l'administration orientent le fonctionnement de cette forme de démocratie.

Enfin, au-delà de la *nation* et du *peuple*, la *société civile* joue un rôle de contrôle démocratique à travers les groupes de pression et diverses associations à but non lucratif. Les États-Unis ont servi de creuset à cette forme de démocratie.

Alexis de Tocqueville l'avait déjà noté dans son oeuvre maîtresse *De la Démocratie en Amérique* lorsqu'il affirme:

"l'Amérique est le pays du monde où l'on a tiré le plus de parti de l'association, et où l'on a appliqué ce puissant moyen d'action à une plus grande diversité d'objets.

Indépendamment des associations permanentes créées par la loi sous le nom de communes, de villes et de comtés, il y en a une multitude d'autres qui ne doivent leur naissance et leur développement qu'à des volontés individuelles".⁴⁷

⁴⁵ MILLON-DELSOL, CHANTAL, *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'Histoire européenne*, Paris, PUF, 1992.

⁴⁶ RICHARD, PHILIPPE, *Droits de l'Homme, Droits des Peuples*, Lyon, Chronique sociale, 1995.

⁴⁷ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, I, Paris, Gallimard, 1986, p. 287.

Par dessus tout, dans les démocraties modernes, le *régime représentatif* s'est installé et le suffrage a évolué du caractère restreint au caractère universel.

Aussi, la doctrine constitutionnaliste reconnaît-elle que le mandat politique du député a pour conséquence d'amener celui-ci à participer au pouvoir législatif sur la base de sa conscience nationale et non en se fondant sur des consignes directs émanant de ses électeurs. *En principe son mandat n'est pas impératif mais représentatif*. Il ne s'éloigne pas pour autant de l'électeur dont il défend les intérêts. Ce dernier exerce dans certains cas un droit de révocation.⁴⁸

Au vrai, la démocratie représentative n'est qu'une approximation mais une approximation réaliste de la démocratie. Dans ces conditions, le recours au référendum sur certaines questions d'intérêt fondamental garantit au peuple ses droits souverains et donne tout son sens à la démocratie comme gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. L'exemple des cantons suisses illustre le modèle d'une démocratie semi-directe fondée sur l'usage fréquent du référendum.

Dans les sociétés modernes, la démocratie est donc exercée par une élite censée représenter le peuple dont il tire son inspiration. Dans certaines circonstances, le peuple est consulté à travers un référendum et l'élu en tire les conséquences. Il peut arriver que le peuple ne soit pas seulement consulté mais qu'il décide en toute souveraineté de la réponse à apporter à la question qui lui est soumise en approuvant ou en rejetant une option sociale donnée.

À côté du régime représentatif, la théorie de la *séparation des pouvoirs* est censée fonder les régimes démocratiques modernes. *L'Esprit des Lois* de Montesquieu fait partie intégrante de la culture politique à tel point que tout régime qui s'en éloigne est perçu comme totalitaire. *L'Esprit des Lois* est entré dans l'esprit des gens.

Il s'ensuit que dans les sociétés démocratiques, l'organisation de l'État tourne autour de la *séparation des pouvoirs*. Le système électoral permet de faire intervenir les partis politiques dans l'expression du suffrage. La représentation proportionnelle apporte des correctifs à la représentation majoritaire afin de tenir compte des différentes sensibilités.

En définitive, dans un régime démocratique, l'État est au service du peuple ou de la nation, les deux notions étant parfois synonymes.

⁴⁸ CHANTEBOUT, BERNARD, *Droit constitutionnel et Science politique*, Paris, Armand Colin, 13^e édition, 1996; ARDANT, PHILIPPE, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ, 6^e édition, 1994; PACTET, PIERRE, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 15^e édition 1996.

Subséquemment, tous les régimes démocratiques doivent compter, pour fonctionner, sur la mobilisation des citoyens. Mais l'abstention est devenue une pratique courante, quasi permanente aux États-Unis, les taux d'abstention atteignant 50% aux présidentielles et 65% aux législatives.⁴⁹ Une telle situation peut s'expliquer par *l'émergence de nouvelles formes de démocratie qui ne sont pas encore institutionnalisées*. On peut observer l'édification d'une démocratie technologique avec le rôle du savoir et de l'information, la mise en place d'une démocratie civile avec la montée de l'opinion publique. Si la première demeure élitiste, la deuxième s'enracine dans toutes les couches de la société et les citoyens, préoccupés par la "bonne gouvernance" capable de répondre à leurs besoins diversifiés et sans cesse croissants, interpellent continuellement les gouvernants. La démocratie a donc un avenir⁵⁰ mais elle se transformera nécessairement. On peut voir cette transformation dans la naissance d'une "*démocratie fonctionnelle*"⁵¹ consécutive aux mutations de l'État. Mais la démocratie représentative ne disparaîtra pas avec l'affaiblissement de l'institution étatique. Malgré les résistances, elle tentera de se renouveler dans les sociétés internes et connaîtra des contraintes structurelles dans la société globale dont le champ politique demeure diffus et la structure fragmentée. Les voies de l'avenir se dessinent donc dans la *démocratie civile* ou "*démocratie d'opinion*" qui a besoin d'être "*pensée*".⁵² Pour l'instant, la démocratie représentative tente difficilement de s'étendre dans des sphères socioculturelles différentes de celle de l'Occident.

B. Résistances, progrès et défis

L'effondrement des régimes communistes n'a pas mis fin au totalitarisme. De nouvelles formes de résistance aux valeurs démocratiques s'expriment à travers divers types de pouvoir autoritaire. L'enjeu porte de plus en plus sur les tiraillements entre l'universalisme et les spécificités régionales ou locales.⁵³ Au nom du droit à la différence, fondement même

⁴⁹ SUBILEAU, FRANÇOIS, TOUNET, MARIE-FRANCE, *Les Chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, Paris, La Découverte, 1993.

⁵⁰ SCHLESINGER, ARTHUR JR., *Has Democracy a Future?*, *op. cit.*, p. 2-12.

⁵¹ THUOT, JEAN-FRANÇOIS, "Déclin de l'État et formes postmodernes de la démocratie" *Revue Québécoise de Science politique*, No. 26, Automne 1994, p. 75-102.

⁵² MINC, ALAIN, *L'ivresse démocratique*, Paris, Gallimard, 1995.

⁵³ La Conférence de Vienne de 1993 a permis aux représentants des États membres des Nations Unies ainsi qu'aux organisations non gouvernementales de cerner cet enjeu. Cinq ans après cette conférence et dans le cadre de la célébration du cinquantième anniversaire de la

de la démocratie, des régimes politiques continuent d'embrigader les peuples et d'étouffer les libertés.

Si la dignité humaine est perçue comme valeur universelle à promouvoir, quels que soient la région et le pays, des divergences existent quant aux mécanismes par lesquels cette dignité doit être protégée pour préserver l'identité culturelle de chaque peuple. Ainsi, au nom du relativisme culturel certains régimes politiques développent une logique totalitaire. Or, à l'origine des régimes démocratiques se trouve la liberté, en premier lieu, la liberté de conscience. La sécularisation du pouvoir politique a eu pour effet d'amener l'individu à faire valoir les attributs inhérents à sa nature humaine.⁵⁴ Aussi, l'argument de la spécificité culturelle n'est-il valable que s'il vise *l'intériorisation des valeurs démocratiques* par l'individu et *son endogénéisation par la société* dans laquelle cet individu évolue.

En plus des arguments liés à la spécificité culturelle, la démocratie se présente parfois comme un commandement, un ordre exécutoire sous la menace d'une sanction et une tentative de promotion des valeurs individualistes. En dehors des pressions exercées par la société civile, bon nombre de régimes du Tiers Monde appréhendent le processus de démocratisation lancé au début des années 90 comme provenant d'une exigence des partenaires occidentaux et des institutions internationales.

En fait, malgré quelques résistances, le respect de la personne humaine demeure une des valeurs de civilisation les mieux partagées, du moins au chapitre des principes et des finalités. Les sociétés africaines par exemple se réclament de cette valeur en plus du communautarisme souvent proclamé. La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* adoptée avant le renouveau démocratique actuel rend compte du tiraillement entre ces deux types de valeurs. L'idée de justice est immanente, même si sa mise en œuvre se heurte à certaines sensibilités régionales et locales. La prochaine célébration du cinquantième anniversaire de cet Acte fondamental qu'est la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* nous rappelle que celle-ci est:

*“concentrée sur l'homme indivisible, digne de protection en tous les aspects de sa personnalité, considéré comme membre de plein droit, sans intermédiaire de la société humaine dans son ensemble”.*⁵⁵

Déclaration Universelle des droits de l'homme, une évaluation des progrès réalisés est entreprise dans le cadre de nombreux colloques.

⁵⁴ Commission pontificale Justice et Paix, *L'Église et les droits de l'Homme*, Paris, Centurion, 1975.

⁵⁵ CASSIN, RENÉ, “Quelques souvenirs de la Déclaration Universelle de 1948” *Revue de droit contemporain*, 1968, No. 1, p. 20.

Les droits de l'homme sont universels malgré la diversité des régimes politiques censés les promouvoir et les protéger.⁵⁶

Comme les droits de l'homme, *la démocratie postule l'acceptation de la différence, la reconnaissance de l'autre comme étant à la fois semblable et différent*. À cet effet, elle apparaît comme la traduction temporelle de la fraternité humaine. Par ce fait même et à travers *le processus international*, elle tend à devenir une valeur universelle à l'abri des particularismes. Toutefois, son extension géographique et son insertion comme valeur dans les chartes et déclarations n'entraînent pas nécessairement son respect en pratique par tous les régimes politiques⁵⁷ même si les organisations internationales, en premier lieu les Nations Unies, ambitionnent de promouvoir l'idéal démocratique. La difficulté vient du fait, qu'au-delà de la proclamation de l'égalité formelle entre les États, les relations internationales révèlent plutôt une inégalité de fait. *La démocratie dans le système international relève alors d'une vision prométhéenne des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi que d'une projection téléologique de la fraternité humaine*. Elle est évanescence et se projette dans les sociétés internes. La mondialisation qui met en présence dans une même cité globale les individus et les peuples de diverses nations crée cependant un nouvel espace politique que la gouvernance mondiale pourra renforcer. James N. Rosenau qualifie cet espace de "*frontier*" lieu de rencontre de l'interne et de l'international, espace poreux en édification permanente pour parer à la "*fragmegration*", caractéristique du système international actuel qui est à la fois intégré et fragmenté.⁵⁸ Cet espace de liberté sera source d'innovations démocratiques.

CONCLUSION: *DISTORSIONS STRUCTURELLES ET INNOVATIONS DÉMOCRATIQUES*

La société internationale, sous la pression de la multiplication des échanges, s'est progressivement structurée sous divers scénarios intergouvernementaux, *l'interétatisme, le multilatéralisme, le fonctionnalisme, les régimes mondiaux* et depuis quelques années *la gouvernance globale* qui exclut le concept de gouvernement mondial tout en mettant en lumière que la planète, pour divers motifs, notamment écologique, économique, te-

⁵⁶ FILBECK, GIORGIO, *Les Droits de l'Homme dans l'Enseignement de l'Église: de Jean XXIII à Jean-Paul II*, Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 1992.

⁵⁷ SABOURIN, LOUIS, *Mutamenti internazionali e paradossi democratici*, op. cit.

⁵⁸ ROSENAU, JAMES N., *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

chnologique et humanitaire, exige des types de coordination structurelle à caractère universaliste. Dans cet ordre d'idées, il appert en cette fin du XX^e siècle que le concept d'un gouvernement mondial qui serait démocratique aura à surmonter des obstacles et relever des défis de taille. Qu'il suffise de mentionner quatre distorsions.

Il y a *premièrement* l'absence d'un *modèle* de gouvernement démocratique qui rallierait tous les acteurs des relations internationales. Si la démocratie fait des progrès dans beaucoup de pays, elle est loin d'être appliquée de façon uniforme. Un gouvernement mondial, fondé sur des préceptes et des concepts démocratiques tels que définis dans les grandes chartes, est donc confronté à ces distorsions ainsi qu'à la réalité des rapports de force dans le système international ainsi qu'à la permanence de la volonté de puissance, inhérente à la souveraineté étatique.

Deuxièmement, face à l'hétérogénéité de la société internationale, composée d'États à niveaux de développement différents, il n'existe pas de consensus sur la nature même d'un processus démocratique international qui veillerait à un meilleur partage des richesses mondiales. Le *système interétatique* engendre certes un *régime d'égalité* de droit entre les États mais la pratique sous-tend un *environnement mondial fait d'inégalités*. Les écarts de développement entre les États créent des tensions qui rendent difficile un compromis sur l'essence d'un gouvernement mondial démocratique. Ainsi, l'égalité juridique des États, fondement de l'ordre international actuel, est compromis par l'inégalité de fait liée aux déséquilibres dans les progrès économiques et sociaux.

Troisièmement, de nombreux acteurs privés viennent concurrencer l'État sur la scène politique internationale. La société globale ne supportera pas une régulation par le haut tant que le marché politique international demeurera soumis aux impératifs du marché économique. La désarticulation de la société globale compromet ainsi la mise en place d'une structure gouvernementale mondiale.

Enfin, la remise en question de l'État, comme principal agent économique et financier, a une influence directe sur sa fonction d'arbitre, de régulateur et de promoteur principal des droits humains. Ces tâches passent de plus en plus à des agents privés, à des médias incluant les technologies nouvelles, à des ONGs et autres groupes et entités qui créent des régimes de type nouveau dans l'ordre international et laissent entrevoir des démarches qui, si elles favorisent une structuration différente des échanges et des comportements, n'entraînent pas pour autant la mise en place d'un gouvernement mondial à caractère démocratique. Ces démarches débouchent plutôt sur de nouvelles formulations de l'idée démocratique avec le rôle prépondérant du savoir et de l'information.

Dans cet environnement en constante évolution, *la gouvernance mondiale* ne pourra tirer sa légitimité que *d'une acceptation des valeurs démocratiques par les acteurs de la communauté internationale*. *La nouvelle démocratie civile en quête d'institutionnalisation s'enracinera à l'intérieur des États et suscitera, par le jeu de la liberté des communications, une dynamique internationale qui mènera à son extension au milieu social international. Mais il s'agit là d'un long processus qui cheminera avec les exigences du monde post-moderne. En somme, c'est moins d'une nouvelle autorité globale internationale mais bien d'une nouvelle éthique internationale que la gouvernance mondiale a besoin pour intérioriser le projet démocratique, au seuil du XXI^e siècle.*⁵⁹

⁵⁹ Je tiens à remercier M. Jean Maurice Djossou, associé de recherche au GERFI, pour sa coopération à la préparation de cette étude.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- BADIE, BERTRAND, SMOUTS, MARIE-CLAUDE, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques et Dalloz, 1992.
- BALANDIER, GEORGES, *Le Dédale*, Paris, Fayard, 1994.
- BARBER, BENJAMIN R., *Jihad Vs. McWorld, How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*, New York, Ballantine Books, 1995.
- BEAUD, MICHEL, *Le Basculement du monde: de la terre, des hommes et du capitalisme*, Paris, La Découverte, 1997.
- BETTATI, MARIO, *Le Droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1996.
- BOULAN-AYOUB, JOSIANE, MELKEVIK, BJARNE, ROBERT, PIERRE, (Sous la direction de), *L'Amour des lois. La crise de la Loi moderne dans les sociétés démocratiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, Paris, l'Harmattan, 1996.
- BRYAN, LOWELL, FARELL, DIANA, *La Planète Capital: quand les marchés se libèrent*, Paris, Éditions Village mondial, 1997.
- CHANTEBOUT, BERNARD, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1996.
- CHANTEBOUT, BERNARD, *Le Pouvoir et l'État dans l'oeuvre de Georges Burdeau*, Paris, Economica, 1990.
- COHEN, DANIEL, *Richesse du monde, pauvretés des nations*, Paris, Flammarion 1997.
- COHEN, ÉLIE, *La Tentation hexagonale*, Paris, Fayard, 1996.
- Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous, Rimouski*, Éditions du Fleuve, 1989.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of The Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Conseil Pontifical Justice et Paix, *Le Développement moderne des activités financières au regard des exigences éthiques et du Christianisme*, Cité du Vatican, 1994.
- Conseil Pontifical Justice et Paix, *Une terre pour tous les hommes*, Paris, Centurion, 1992.
- CORDELLIER, SERGE, DOUTAUT, FABIENNE, (Sous la coordination de), *La Mondialisation, au-delà des mythes*, Paris, La Découverte, 1997.
- COT, JEAN-PIERRE, PELLET, ALAIN, *La Charte des Nations Unies. Commentaires article par article*, Paris, Economica, 1985.
- DÉCAILLOT, MAURICE, GOMBEAUD, JEAN-LOUIS, *Le retour de la très grande dépression*, Paris, Economica, 1997.
- DE LAUBIER, *Pour une civilisation de l'amour: Le message social chrétien*, Paris, Fayard, 1990.
- DIEHL, PAUL F., *The Politics of Global Governance, International Organization in an Interdependent World*, London, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- DOLFUS, OLIVIER, *La mondialisation*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1997.
- DUPUY, RENÉ-JEAN, *La clôture du système international. La cité terrestre*, Paris, PUF, 1989.

- ENGELHARD, PHILIPPE, *La Troisième guerre mondiale est commencée*, Paris, Arléa, 1997.
- FILBECK, GIORGIO, *Les droits de l'homme dans l'enseignement de l'Église: de Jean XXIII À Jean-Paul II*, Cité du Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 1992.
- FOUQUET, ANNIE, LEMAÎTRE, FRÉDÉRIC, (Coordonné par), *Démystifier la mondialisation de l'économie*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1997.
- GASSAN, AL KHATIB, *La part du droit dans l'organisation économique internationale contemporaine. Essai d'évaluation*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- GERBET, PIERRE, *Le rêve d'un ordre mondial: de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie Nationale Éditions, 1996.
- GOMBEAU, JEAN-LOUIS, DÉCAILLOT, MAURICE, *Le retour de la très grande dépression*, Paris, Economica, 1997.
- GROU, PIERRE, *Unification de la pensée et mondialisation économique*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité. Vers un nouveau contrat mondial*, Montréal, Boréal, 1995.
- HUNTINGTON, SAMUEL P., *Le choc des civilisations*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1997.
- JACQUET, PIERRE, MOÏSI, DOMINIQUE, "Une superpuissance en quête d'un rôle", *Ramsès 97*, p. 261-296.
- JOUVE, EDMOND, *Relations internationales*, Paris, PUF, 1992.
- LAÏDI, ZAKI, (Sous la direction de.), *Le Temps mondial*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1997.
- LAÏDI, ZAKI, *Malaise dans la mondialisation, Entretien avec Philippe Petit*, Paris, Textuel, 1997.
- LAÏDI, ZAKI, *L'Ordre mondial relâché. Sens et Puissance de la Guerre Froide*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1993.
- MARTIN, HANS-PETER, SCHUMANN, HAROLD, *Le Piège de la mondialisation: l'agression contre la démocratie et la prospérité*, Paris, Solin, Paris, Actes Sud, 1997.
- MINC, ALAIN, *La Mondialisation heureuse*, Paris, Plon, 1997.
- MINC, ALAIN, *L'Ivresse démocratique*, Paris, Gallimard, 1995.
- MOREAU DAFARGE, PHILIPPE, *La Mondialisation*, Paris, PUF, 1997.
- OCDE, *Mondialisation: enjeux et possibilités pour les pouvoirs publics*, Paris, OCDE, 1996.
- PACTET, PIERRE, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 15^e édition, 1996.
- PAPINI, ROBERTO, PAVAN, ANTONIO, ZAMAGNI, STEFANO, *Living in the Global Society*, Aldershot, Ashgate, 1997.
- PAULET, JEAN-PIERRE, *La Mondialisation*, Paris, Armand Colin, 1998.
- Pontifical Council for Justice and Peace, *World Development and economic Institutions*, Vatican City, 1994.
- RAWLS, JOHN, *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- RÉMOND, RENÉ, *Introduction à l'histoire de notre temps. 3. Le XX^e siècle, de 1914 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1974.
- RICHARD, PHILIPPE, *Droits de l'Homme, Droits des peuples*, Lyon, Chronique sociale, 1995.
- ROCHE, JEAN-JACQUES, *Le Système international contemporain*, Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1994.
- ROSENAU, JAMES N., *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

- SABOURIN, LOUIS, "L'étude des Relations Internationales et l'émergence d'une nouvelle *inhérence mondiale*: Approches théoriques et incidences canado-québécoises", Montréal, *Les Cahiers du GERFI*, No 1, 1994.
- SABOURIN, LOUIS, "Mutamenti internazionali e paradossi democratici" in *La Democratia oltre la Crisi Di Governabilita*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 117-139.
- SACHWALD, FRÉDÉRIQUE, *L'Europe et la mondialisation*, Paris, Flammarion, 1997.
- SMOUTS, MARIE-CLAUDE, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.
- SORMAN, GUY, *Le Monde est ma tribu*, Paris, Fayard, 1997.
- SUBLEAU, FRANÇOIS, TOURET, MARIE-FRANCE, *Les Chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, Paris, La Découverte, 1993.
- THÉRIEN, JEAN-PHILIPPE, "L'apport de la littérature francophone à l'étude des organisations internationales", *Revue internationale des Sciences sociales*, Paris, UNESCO/ÉRÈS, 1993.
- TOURAINÉ, ALAIN, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994.
- United Nations, *Global Outlook 2000, An Economic, Social and Environmental Perspective*, New York, United Nations Publications, 1990.
- VARGAS LLOSA, MARIO, *Les Enjeux de la liberté*, Paris, Gallimard, 1997.