



*Government of Armenia
Ministry of Foreign Affairs
Gouvernement de l'Arménie
Ministère des affaires étrangères*



FFD(2010)3.2B

Strasbourg, 8 septembre 2010

**Conseil de l'Europe
Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Erevan, Arménie
19-20 octobre 2010**

**Perspectives 2020
La démocratie en Europe -
Principes et enjeux**

Document d'orientation : séance de travail 2B

Démocratie et gouvernance mondiale

Document élaboré par :

Professeur Daniele Archibugi
Conseil national de recherche italien et
Birkbeck College, Université de Londres

Démocratie et gouvernance mondiale

Daniele Archibugi
Conseil national de recherche italien et
Birkbeck College, Université de Londres

La mission inachevée de la démocratie

À l'aube du nouveau millénaire, la démocratie semble être le système politique victorieux. On la considère comme la seule forme d'autorité politique légitime qui inclut et représente les intérêts de tous en proposant une solution non violente au conflit social. En outre, la démocratie a été saluée en tant qu'instrument de prospérité économique, de paix et de stabilité. Des peuples du monde entier ont choisi la démocratie, ils ont en effet lutté pour elle, donnant naissance à un mouvement de masse puissant et transnational qui a accompli de grands changements sans effusion de sang ou très peu, ce qui peut paraître surprenant. C'est sans doute la meilleure indication que la démocratie est en train de devenir un système de valeurs largement partagées.

Mais cela ne veut pas dire que le voyage vers la démocratie est terminé, ni qu'il puisse l'être un jour. La démocratie est un système politique ouvert, interactif et progressiste qui, pour survivre, nécessite d'ajuster son contenu et ses procédures aux circonstances politiques, sociales et économiques changeantes et, dans le même temps, d'intégrer les nouvelles exigences provenant de la société civile. Le progrès démocratique est un progrès imprévisible et sans fin, et c'est là que réside sa vitalité en tant que système politique.

La victoire idéologique actuelle de la démocratie, associée à la prédominance des pays occidentaux de type libéral, est certainement une bonne nouvelle pour la démocratie. Cependant, cela peut comporter le danger du « colonialisme démocratique » de l'Ouest vis-à-vis des autres pays, ce qui semble être en contradiction avec l'essence même de la démocratie en tant que système politique de la base au sommet. Cela nécessite un effort important pour déterminer ce que signifie la démocratie pour les différents peuples, comment leurs attentes peuvent être satisfaites à partir de leur propre système politique et, plus important, ce que chaque communauté politique peut apprendre des autres.

L'un des principaux enjeux auxquels devra faire face la démocratie dans une ère de mondialisation est la façon de définir les divers niveaux d'autorité et de pouvoir de prise de décision. La démocratie est née et a grandi à l'intérieur de communautés politiques bien délimitées. C'est en décidant qui est un ressortissant et qui est un étranger que les communautés démocratiques ont réussi à élaborer des règles, des majorités et des minorités et des procédures de prise de décision. Ainsi, l'un des problèmes essentiels de la pratique démocratique est que, pour fonctionner, elle a toujours dû prendre des décisions dures quant à savoir qui doit être inclus et qui doit être exclu.

En théorie, l'un des postulats de base de la démocratie est que toutes les personnes affectées par une décision devraient être impliquées dans le processus de prise de décision soit directement, soit à travers leurs représentants. Dans la pratique, il est difficile d'identifier et d'impliquer tous ceux qui sont affectés par une décision, et la mondialisation rend la chose encore plus complexe. Des thèmes tels que l'énergie nucléaire, les flux financiers, les migrations et les investissements étrangers directs ne sont que quelques-uns des problèmes qui impliquent plus d'un État. Le monde contemporain se compose d'une variété de « communautés de destin qui se chevauchent », pour reprendre l'expression de David Held (Held, 2004), et ces communautés ne sont pas obligatoirement aussi des communautés *politiques*. À l'heure actuelle, les mécanismes qui permettent une délibération et une

prise de décision démocratiques parmi les citoyens concernés au-delà des frontières des Etats n'en sont qu'à leurs balbutiements.

Comment préserver les valeurs et les normes de la démocratie dans le nouvel environnement mondial semble être l'un des principaux défis que le XXI^e siècle devra relever du point de vue de la théorie politique et de la pratique (Archibugi, 2008). Cependant, cette question n'a pas encore reçu toute l'attention qu'elle mérite, pas même dans les démocraties les plus consolidées. Leurs dirigeants se sont montrés désireux de promouvoir la pratique démocratique dans d'autres pays, les exhortant à créer et à renforcer les institutions appropriées, mais dans le même temps, ils se sont montrés peu enclins à étendre certaines des normes et valeurs de la démocratie à la gouvernance mondiale. Cela a créé un paradoxe, une forme de schizophrénie dans laquelle, d'une part, la démocratie est promue en tant que valeur universelle pour l'autorité légitime au sein des Etats, tandis que, de l'autre, il n'y a aucune volonté d'appliquer les mêmes valeurs et normes à la gouvernance mondiale.

Eléments de réflexion

- Dans quelle mesure le projet de promouvoir les démocraties, poursuivi de manière si active par les démocraties libérales consolidées, peut être crédible pour les personnes vivant dans des démocraties ou régimes instables, notamment si les démocraties libérales consolidées ne sont pas toutes prêtes à appliquer les mêmes principes dans la gouvernance mondiale ?

Efficacité et représentativité dans la gouvernance mondiale

La gouvernance mondiale peut être définie comme « *les actions politiques entreprises par des acteurs nationaux et/ou transnationaux visant à traiter des problèmes qui affectent plus d'un État et/ou pour lesquels il n'y a pas d'autorité politique bien définie capable de les traiter* ». Les partis politiques, les administrations publiques, le milieu des affaires et l'opinion publique en général exigent souvent que les problèmes mondiaux soient traités par des actions et des niveaux de décision appropriés (König-Archibugi, 2002). Même lorsque ces exigences sont prises en compte par des Etats individuels, parce qu'ils agissent soit seuls soit en collaboration avec d'autres Etats, au moins l'une des conditions suivantes devrait être respectée :

- 1) le problème en question ne se limite pas à un Etat individuel ;
- 2) la possibilité de traiter ce problème avec succès sera facilitée par la participation d'acteurs politiques vivant dans plus d'un État.

Si la gouvernance mondiale a augmenté de manière exponentielle au cours des 20 dernières années,¹ cela ne signifie pas obligatoirement que nous nous approchons d'une forme *démocratique* de gouvernance mondiale. La gouvernance mondiale est souvent déclenchée pour des décisions efficaces en temps opportun. Par exemple, pendant et après la crise financière de l'automne 2008, le milieu des affaires, les syndicats et l'opinion publique ont exigé une intervention effective pour empêcher l'effondrement des activités économiques.

Les gouvernements disposant des réserves financières les plus importantes ont entrepris une série d'actions coordonnées afin d'éviter que la crise financière ne se propage. Nombre de ces décisions ont été prises lors de sommets du G8, G20, G4 ou G2. Cela peut être considéré comme un cas de gouvernance mondiale efficace, même si de nombreux paramètres de la démocratie n'ont pas été

¹ Par exemple, les soldats déployés dans le cadre des forces de maintien de la paix de l'ONU sont passés de moins de 10 000 en 1988 à plus de 100 000 en 2010.

pris en compte : un petit nombre de gouvernements ont pris part aux négociations, les délibérations étaient loin d'être transparentes et les gouvernants n'ont pas eu à rendre de comptes aux citoyens.

En cas d'urgence, l'absence de forums démocratiques appropriés induit bel et bien la recherche d'outils de prise de décision alternatifs. Mais cela n'implique pas nécessairement que ces outils devraient être préférés à des institutions de gouvernance mondiale plus formelles et tout aussi efficaces.

Eléments de réflexion

- Y a-t-il un compromis entre l'efficacité et la représentativité et la transparence de la gouvernance mondiale ?
- Une légitimité plus faible des moyens présente-t-elle des avantages si cela permet d'obtenir une plus grande efficacité des résultats ?
- Quelles sont les actions qui peuvent être entreprises pour concilier la légitimité des moyens mis en œuvre et l'efficacité des résultats ?

Les appels à la gouvernance mondiale deviennent souvent plus forts dans les situations de crise et d'urgence. Dans des situations aussi variées que les crises financières, les catastrophes naturelles ou les violations graves des droits de l'homme, l'opinion publique demande aux « responsables » d'intervenir. L'engagement et les ressources nécessaires dans de telles situations engendrent de vives controverses au point qu'un grand nombre de ces crises ne sont pas résolues.

Les interventions obtiennent généralement l'engagement et les ressources de la part de coalitions d'Etats disposés à agir. Par exemple, les sommets intergouvernementaux ont mobilisé des ressources financières pour prévenir l'aggravation de la crise financière, des organisations internationales et des Etats ont mis en œuvre des opérations de sauvetage de civils, des armées nationales ont participé à des interventions militaires dictées par des motifs humanitaires. Les situations d'urgence signifient que ces interventions de la gouvernance mondiale ont lieu sans aucune responsabilité démocratique ou presque. Ni les citoyens des Etats engageant les ressources ni ceux qui se trouvent dans les régions où les interventions ont lieu n'ont la possibilité d'évaluer à l'avance le but de ces interventions, les ressources déployées et les effets attendus.

Eléments de réflexion

- lorsqu'une crise d'urgence est traitée grâce à une intervention multilatérale, et s'il existe de bonnes raisons de croire que des urgences similaires pourraient à nouveau se produire, quelles actions visant à renforcer les institutions devrait-on prendre ?
- Ces institutions peuvent-elles être efficaces, représentatives et responsables ?

Organisations internationales et démocratie

La gouvernance mondiale actuelle est dans la plupart des cas assumée par des organisations internationales (OI). Bien que les ressources soient souvent fournies par leurs membres, les OI disposent de leurs propres agences et la plupart d'entre elles ne peuvent pas être considérées comme de simples « agents » des gouvernements (Zweifel, 2005). Par rapport à d'autres formes de gouvernance mondiale, comme i) les actions unilatérales menées par des Etats individuels, ii) les initiatives intergouvernementales bilatérales ou multilatérales, ou iii) les activités menées par le secteur privé, les OI incorporent déjà certains des valeurs et principes de la démocratie comme :

- les OI se fondent sur les chartes, conventions, traités et autres instruments publics. Cela les lie à l'Etat de droit et, en particulier, au droit international ;

- certaines OI disposent de mécanismes judiciaires pour régler les différends ;
- la plupart des activités menées par les OI sont transparentes ;
- les OI doivent rendre compte de leurs activités devant les Etats membres et l'opinion publique en général.

Ces éléments sont-ils suffisants pour considérer que les organisations internationales sont des institutions démocratiques ? Les critères indiqués ci-dessus ne seront certainement pas suffisants pour considérer qu'un État est démocratique (Patomaki et Teivainen, 2004). Il n'est donc pas surprenant qu'un théoricien reconnu de la démocratie comme Robert Dahl (1999, 2001) ait remis en question l'idée que les OI pourraient être des institutions démocratiques. Dahl a établi quelques critères-clés permettant de définir le terme moderne de « démocratie » afin de montrer qu'aucun d'entre eux ne s'applique pleinement aux OI (voir colonne de gauche du Tableau 1). Toutefois, le fait que les OI ne répondent pas actuellement aux critères démocratiques ne veut pas dire qu'elles ne pourraient pas y répondre de manière appropriée si elles étaient soumises à des réformes. La colonne de droite du Tableau 1 indique une liste d'actions qui pourraient être envisagées pour réformer les organisations internationales.

Tableau 1 – Les organisations internationales peuvent-elles être démocratiques ?

| Critères démocratiques de Dahl | Extension possible aux organisations internationales |
|---|--|
| Le contrôle final sur les décisions gouvernementales importantes est exercé par des élus. | Dans certains domaines, il est possible d'envisager des élus (par exemple à travers des parlements élus sur le modèle du Parlement européen). Les élus peuvent aussi être désignés pour des activités où les organisations intergouvernementales ont une forte activité territoriale (comme celles impliquant les soins de santé, l'approvisionnement en nourriture et l'assistance aux réfugiés). |
| Ces élus sont choisis au cours d'élections libres, équitables et suffisamment fréquentes. | Le principe électoral peut s'appliquer à divers niveaux. D'autres formes de participation démocratique peuvent aussi être envisagées. |
| Pour analyser leur choix et décisions éventuels, les citoyens ont le droit effectif et la possibilité d'exercer leur liberté d'expression étendue. | Étant donné que la liberté d'expression est souvent réprimée par des gouvernements autoritaires, les organisations intergouvernementales pourraient aussi protéger la liberté d'expression individuelle et proposer les instruments pour l'exercer. |
| Les citoyens ont aussi le droit et la possibilité de consulter des sources alternatives d'information qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement ou de tout autre groupe d'intérêt unique. | Jusqu'à présent, les informations et les médias sont toujours d'envergure nationale. Les tentatives visant à créer une opinion publique au niveau régional ou mondial ont à ce jour eu des effets limités. Mais les médias sont de plus en plus sous pression de la mondialisation et mondialisent leurs propos sans qu'il y ait une demande politique explicite. Les TIC, dont Internet, fournissent une variété de canaux d'information qui sont plus difficiles à maintenir sous contrôle gouvernemental. |
| Afin d'agir de manière efficace, les citoyens ont le droit et les possibilités de former des associations politiques, des groupes d'intérêts, des partis politiques concurrents, des organisations bénévoles, | La vie politique nationale peut être étendue à des niveaux transnationaux. Les partis politiques, les syndicats et les ONG ont déjà des liens au-delà des frontières et commencent à gagner en importance. Renforcer les institutions mondiales peut aussi conduire à une réorganisation des intérêts politiques et de la délégation des |

| | |
|---|---|
| entre autres. | pouvoirs. |
| Avec un petit nombre d'exceptions autorisées, comme les résidents temporaires, tous les adultes soumis aux lois et politiques sont des citoyens à part entière qui possèdent tous les droits et possibilités susmentionnés. | La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies consacre déjà les droits individuels. Les autres formes de citoyenneté appliquées au niveau de l'ONU ou au sein d'organisations régionales peuvent étendre l'égalité politique à l'individu et renforcer ses droits vis-à-vis des gouvernements. |
| Source : Dahl, 2001, p. 28 | Source : auteur |

S'il existait un consensus suffisant parmi les Etats membres pour appliquer toutes les suggestions indiquées dans la colonne de droite à n'importe quelle OI, le résultat serait une OI plus démocratique, mais certainement pas aussi démocratique que nous concevons la démocratie aujourd'hui au sein d'un État.

Groucho Marx a déclaré un jour : « Je ne veux faire partie d'aucun club qui m'accepterait comme membre ». Il anticipait ce qui est devenu l'une des critiques les plus fréquentes de l'Union européenne et d'autres organisations régionales, y compris le Conseil de l'Europe, qui acceptent seulement des membres ayant des constitutions démocratiques : « Si l'UE déposait sa candidature pour être membre de l'UE, elle ne serait pas acceptée en raison du contenu démocratique insuffisant de sa Constitution » (voir Zürn, 2002, p. 183, également pour une réponse convaincante à cette position). Cela amène à la question suivante : quels critères et quel seuil de démocratie devraient être trouvés au sein d'une OI ?

Éléments de réflexion

- Quels sont les critères démocratiques nécessaires pour les organisations internationales ?
- Certaines organisations régionales peuvent-elles appliquer des critères plus démocratiques ?
- Quelles réformes peuvent être mises en œuvre pour rendre le Conseil de l'Europe plus représentatif et plus démocratique ?

La démocratie mondiale est-elle possible ?

Si la démocratie ressort comme étant le seul régime politique légitime, le monde ne devrait-il pas également être gouverné de manière démocratique ? La démocratie cosmopolite a déjà été défendue en tant que projet normatif (voir Archibugi et Held, 1995; Archibugi, 2008; Held, 1995). Mais quels devraient être les critères pour une démocratie mondiale ? Selon König-Archibugi (2010), une démocratie mondiale devrait se mesurer aux critères suivants :

- (1) englober toutes les régions du monde ;
- (2) autoriser des organes supranationaux à prendre des décisions contraignantes sur un ensemble de questions (énumérées) d'importance mondiale ;
- (3) garantir que les membres de ces organes sont représentatifs des groupes de citoyens et leur rendent des comptes, à travers des mécanismes électoraux ou d'autres relations formelles et transparentes de délégation politique ;

- (4) promouvoir l'égalité de représentation de tous les citoyens du monde, associée à d'autres principes tels que la représentation équilibrée des unités territoriales constitutives et, si possible, des formes de représentation fonctionnelle ;
- (5) autoriser les organes supranationaux à prendre des décisions conformément à une variété de règles décisionnaires, mais excluant le droit de veto pour les petites minorités, sauf s'il se fonde sur des intérêts vitaux légitimes et définis de manière impartiale ;
- (6) autoriser des organes judiciaires supranationaux indépendants à résoudre les conflits conformément aux règles constitutionnelles ; et
- (7) inclure des mécanismes solides pour promouvoir le respect des décisions et des jugements, si possible, mais pas nécessairement, à travers un contrôle centralisé des moyens de coercition.

Si tous ces critères sont respectés, la communauté politique mondiale sera très similaire à un État fédéral mondial, une perspective politique qui est non seulement irréaliste, mais engendre aussi des peurs.

Éléments de réflexion

- Un État fédéral mondial sera-t-il capable d'apporter une gouvernance mondiale plus démocratique et plus satisfaisante ?
- Quels seraient les inconvénients d'une telle option politique ?
- Afin d'aboutir à une gouvernance mondiale plus satisfaisante, quels sont les critères, parmi ceux listés ci-dessus, qui devraient être adoptés et quels sont ceux qui devraient être rejetés ?

La participation de la société civile en tant que force de démocratisation de la gouvernance mondiale

La société civile mondiale et les organisations non gouvernementales jouent un rôle de plus en plus actif dans la gouvernance mondiale (Scholte, 2002). D'une part, ces groupes sont souvent très actifs pour faire pression sur les gouvernements nationaux et les organisations intergouvernementales afin qu'ils assurent une gouvernance mondiale. D'autre part, ils sont également des protagonistes actifs de la gouvernance mondiale dans des domaines aussi différents que la protection de l'environnement, l'application des droits de l'homme, les secours humanitaires et les soins de santé. Il existe un certain nombre de dispositifs qui mobilisent les sociétés civiles mondiales. Dans certains cas, elles se mobilisent à travers des ressources gouvernementales ou en collaboration avec les organisations internationales. Dans d'autres, la société civile mondiale a un fort potentiel d'auto-mobilisation qui peut anticiper et influencer les priorités des formes de pouvoir plus institutionnelles ou même s'y opposer (Bexell et al., 2010).

S'il existe un consensus général sur le rôle important joué par la société civile dans la gouvernance mondiale, sa représentativité est souvent remise en question. On dit que les domaines couverts par la société civile sont sélectifs, qu'elle peut être influencée par des lobbys spécifiques et qu'il n'est pas certain que l'opinion publique en général partage les mêmes valeurs et priorités que les groupes directement impliqués dans les campagnes en faveur d'une gouvernance mondiale plus démocratique.

Éléments de réflexion

- La société civile mondiale aide-t-elle à rendre la gouvernance mondiale plus démocratique ?
- Comment peut-on rendre la société civile mondiale plus représentative ?

- Quel est le rôle que la société civile mondiale devrait jouer au sein des organisations internationales ?
- Y a-t-il des voies de concertation satisfaisantes de la société civile mondiale au Conseil de l'Europe ?

Références bibliographiques

- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Archibugi, D. and Held, D. (1995), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Archibugi, D., König-Archibugi, M., Marchetti, R. (Eds.) (2010). *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, à paraître.
- Bexell, M., Tallberg, J., Uhlin, A. (2010). Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors, *Global Governance*, vol. 16, pp. 81-110.
- Dahl, R. A. (1999). Can International Organisations Be Democratic? A Sceptic's View. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordon (Eds.), *Democracy's Edges* (pp. 19-36). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (2001). Is Post-National Democracy Possible? In S. Fabbrini (Ed.), *Nation, Federalism and Democracy*. Trento: Editrice Compositori.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (2004). *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge: Polity Press.
- Koenig-Archibugi, M. (2002). Mapping Global Governance, in D. Held and A. McGrew (Eds.), *Governing Globalisation*. Cambridge: Polity Press.
- Koenig-Archibugi, M. (2010). Is Global Democracy Possible?, *European Journal of International Relations*, à paraître.
- Patomaki, H, and Teivainen T. (2004). *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*. Londres: Zed Books.
- Scholte, J.A. (2002), Civil Society and Democracy in Global Governance, *Global Governance*, vol. 8, pp. 281-304.
- Zürn, M. (2000). Democratic Governance beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, *European Journal of International Relations*, vol. 6 pp. 183-221.
- Zweifel, T. D. (2005) *International Organization and Democracy: Accountability, Politics, and Power*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.