

Faut-il désespérer de la démocratie?¹

par Geneviève Nootens

À première vue il y aurait lieu d'être pessimiste, en ce qui concerne l'avenir de la démocratie. En participant à la création de régimes économiques qui soustraient à la prise de décision citoyenne des domaines fondamentaux de la vie sociale, les États démocratiques libéraux contribuent à renforcer l'illusoire inéluctabilité d'une certaine mondialisation; ils la formalisent en effet dans des pratiques institutionnelles qui les contraignent en retour à remettre en cause les pratiques de solidarité de l'État-providence². La « lucidité » semble imposer de restreindre l'étendue de la coopération sociale, alors même que sans égalité de droits sociaux, il n'y a pas de citoyenneté démocratique possible (Habermas, 2000 : 30). Dans les États, le désengagement politique accompagne le sentiment d'impuissance des citoyens, qui sentent les véritables enjeux leur échapper. L'obsession sécuritaire justifie les enfreintes aux protections les plus fondamentales contre l'arbitraire (ainsi, on ne le dira jamais assez, que l'utilisation de la torture par ceux qui se font les chantres de la liberté), sans que l'on ait réussi à imposer la réflexion pourtant urgente sur les causes sociales d'une violence aveugle.

Cependant, s'il y a lieu de s'inquiéter de la démocratie, je ne crois pas que nous devrions « désespérer ». Du même coup, en effet, ce contexte nous permet (nous impose, même) de poser avec plus de force les questions relatives à l'avenir et à la signification de la démocratie dans les conditions qui caractérisent notre époque. Par exemple, l'ingérence des organisations économiques internationales soulève avec acuité la question non seulement de leur légitimité mais aussi celle de l'insularisation artificielle de l'économie qui caractérise le discours dominant sur la mondialisation. Les altermondialistes et les environmentalistes nous rappellent que la contestation fait fondamentalement partie de l'activité démocratique; ils remettent aussi en cause les frontières de la démocratie. La pandémie de VIH-sida (et plus récemment la crainte d'une épidémie de grippe aviaire) a contraint à faire de l'accès aux médicaments une question de justice internationale, bien que nous soyons encore très éloignés de solutions équitables. Plusieurs de ces enjeux se situent à la limite des tensions entre populations que peut supporter l'ordre mondial

actuel; mais ils nous contraignent du coup à remettre en cause la cartographie du pouvoir. Ils représentent les défis auxquels notre époque nous confronte et auxquels nous devons faire face en repensant la forme même que prend l'engagement envers la démocratie dans ce contexte qui est le nôtre, mais que nous n'avons pas choisi.

Ces conditions imposent à la philosophie politique libérale de revoir certains des postulats les plus profondément ancrés dans son imaginaire (des postulats autrefois progressistes, aujourd'hui devenus des angles morts). Je pense notamment à la théorie des obligations politiques (qui limite celles-ci à la « communauté des citoyens »), à la conception de la souveraineté populaire (qui projette la source de légitimité dans la nation) et à l'insularisation artificielle de l'économie (qui permet de soustraire au débat public certains enjeux fondamentaux pour le devenir des collectivités). Nous avons urgemment besoin de formuler des principes et des postulats permettant de repenser l'incarnation de la démocratie (libérale) dans un modèle spécifique. La démocratie comporte un certain nombre d'exigences institutionnelles (dont un contrôle par le bas, des mécanismes d'imputabilité et un degré élevé de transparence) (Leydet, 2005), et exige la réalisation de certaines conditions socio-économiques favorables à son exercice. Keating voit dans l'existence d'espaces délibératifs où se forme la volonté démocratique et d'un ensemble de mécanismes d'imputabilité correspondant aux espaces de la prise de décision les exigences fondamentales de la démocratie (Keating, 2001 : 148-150). Mais la démocratie est aussi (et d'abord) un *ethos*. Comme l'écrit Connolly,

It is an egalitarian constitution of cultural life that encourages people to participate in defining their own troubles and possibilities, regardless of where these troubles originate and how narrow or broad they are in scope. It is, moreover, an ethos through which newly emerging constellations might reconstitute identities previously impressed upon them (...) It is, therefore, a social process through which fixed identities and naturalized conventions are pressed periodically to come to terms with their constructed characters, as newly emergent social identities disturb settled conventions and denaturalize social networks of identity and difference. It is, thereby, a distinctive culture in which many constituencies respond politically and affirmatively to modern pressures to problematise those final markers (...) that might have governed their fore-mothers and fathers, a political

culture in which a variety of constituencies responds affirmatively to uncertainties, diversities, heterogeneities and paradoxes of late-modern life by participating in the construction and reconstruction of their own identities (Connolly, 1991 : 476-477)³

Je vais ici tenter de formuler une réponse (partielle) à la question posée dans le cadre de cet atelier sur la base de la proposition suivante : le réétalonnage (ce que Held désigne comme la « diffusion ») de la souveraineté, ainsi que l'impossibilité de la relier à la seule communauté des citoyens projetée dans la nation, imposent de repenser les conditions socio-politiques et culturelles de la démocratie. Les nouvelles formes d'intégration, tout comme le pluralisme, ne permettent plus de rapporter la question de la légitimité au *demos* postulé par le modèle (appelons-le le modèle historique) de l'État national. Autrement dit, le pluralisme et la reconfiguration des rapports entre pouvoir et territoire exigent de situer au cœur de la réflexion libérale sur la démocratie les figures auxquelles se rapportent fondamentalement l'exercice légitime de l'autorité publique (la nation, l'État, le citoyen)⁴.

Je vais dans un premier temps souligner l'importance des pressions exercées sur l'État par les processus de reterritorialisation ainsi que le défi que pose le pluralisme aux doctrines modernes de la souveraineté populaire. Si la démocratie ne peut résoudre elle-même la question de ses frontières, et que le pluralisme contemporain ne permet plus de soutenir le postulat d'un peuple « unifié », il faut repenser les figures de la souveraineté. La question de la légitimité démocratique a en effet été étroitement liée à la projection de la souveraineté populaire dans la nation et à la représentation de cette souveraineté par la figure de l'État. À quoi, dans le contexte qui est le nôtre, peut-on rapporter la question de la légitimité démocratique? Je tenterai d'identifier quelques pistes de réflexion à cet égard.

I.

La démocratie telle que nous la connaissons, c'est-à-dire la démocratie libérale, s'est développée dans le cadre de l'État territorial souverain, sur la base du postulat d'une relative correspondance entre les gouvernés, les intérêts fonctionnels et les institutions de représentation et de décision. Or, on s'accorde généralement pour reconnaître

qu'actuellement, les États perdent de leurs pouvoirs à la fois vers le haut (régimes supra-étatiques) et vers le bas (phénomènes de régionalisation et vigueur des nationalismes minoritaires). Parallèlement, la reconnaissance du pluralisme⁵ interroge la théorie même de la souveraineté populaire qui sous-tend les démocraties libérales modernes. En effet, les doctrines modernes de la souveraineté populaire projettent cette dernière dans l'image de la communauté nationale. Cette dernière a constitué non seulement le « vecteur culturel » de la démocratie mais aussi la réponse à la question des frontières de la démocratie (on n'a donc pas affaire ici à un « lieu vide du pouvoir »). On voit mal, dès lors, comment penser la démocratie plurinationale sans repenser la souveraineté populaire. Ce défi se conjugue à celui de la redéfinition des rapports entre pouvoir et territoire; il impose de situer au coeur de la réflexion le lien entre d'une part les effets des processus de reterritorialisation sur l'exercice de la souveraineté étatique et d'autre part les doctrines modernes de la souveraineté populaire qui projette celle-ci dans la nation.

Dans le modèle « historique » c'est le lien étroit entre souveraineté et territoire qui sous-tend le lien conceptuel entre le pouvoir politique et l'État (Agnew, 1999; voir aussi Nootens, 2004). Il est inutile de revenir ici sur cet aspect, largement discuté ailleurs. Soulignons simplement que le rôle central joué par la territorialité étatique dans le modèle conventionnel semble devoir rendre les États particulièrement vulnérables aux processus de reconfiguration des rapports entre pouvoir et territoire. L'autonomie des États reposait essentiellement sur la souveraineté territoriale. Cette dernière fait aujourd'hui l'objet de pressions importantes, aux niveaux infra-étatique, transétatique et supra-étatique. Les régimes supra-étatiques globaux ou continentaux, la résurgence/l'apparition de régions et de nations sans État souverain, le réseautage de certains acteurs de la société civile dans un embryon de société civile transnationale, et la mobilité accrue du capital contribuent au redécoupage des configurations territoriales. Ces processus expliquent aussi le déclin de la conception de l'espace social en termes d'entités territoriales mutuellement exclusives, un phénomène particulièrement significatif. Les processus de reterritorialisation⁶ ont donc un impact

fondamental sur la souveraineté étatique. Mais la remise en cause de l'autonomie étatique ne résulte pas que de phénomènes empiriques. Held souligne l'émergence d'ordres normatifs qui remettent en cause la doctrine classique de la souveraineté étatique (par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme ou encore la remise en cause du principe de non-ingérence dans les affaires internes). Nous serions ainsi déjà passé d'un régime « classique » de souveraineté à un régime « international libéral » de souveraineté qui insiste sur les principes d'autodétermination, de démocratie et de respect des droits humains (Held, 2002)⁷. Ceci ne signifie évidemment pas que les États ne sont plus des acteurs importants des régimes internationaux. Seulement, leur capacité d'action s'inscrit dorénavant dans un enchevêtrement complexe de formes de pouvoir et de lieux de décision.

L'autre facette du défi posé à la souveraineté concerne le fait que les doctrines modernes de la souveraineté populaire projettent celle-ci dans la nation. Rappelons brièvement que la compréhension libérale de la légitimité qui se développe pendant les Lumières est étroitement liée à la notion de consentement et à la souveraineté du peuple. La source de légitimité du pouvoir politique est dès lors située dans le peuple comme entité abstraite composée d'individus égaux. Le peuple est cependant posé comme la communauté qui précède la création de l'autorité politique et survit à sa dissolution; cela suppose que les individus qui le composent partagent quelque chose qui transcende leur relation à l'autorité politique (Yack, 2001: 254). C'est précisément ce qui ouvre la porte à l'identification du peuple à la nation.

La nation comble ainsi le « vide » qui se trouve au coeur même de la théorie démocratique moderne, « vide » qui provient du fait que le peuple constitue la seule source de légitimité de l'autorité politique mais qu'il ne peut résoudre lui-même la question de sa propre légitimité: "While "the people" constitutes the only legitimate source of political authority, it cannot lend itself the legitimacy it needs to qualify as such. It cannot provide for its own legitimacy. We have a gap at the heart of democracy in the sense that "the people" -in order to constitute the legitimate source of political authority - would have to be prior to itself » (Näsström, 2003 : 808)⁸. La nation permet de colmater provisoirement cette brèche puisqu'elle symbolise le peuple qui précède

nécessairement l'établissement de la démocratie (Näsström, 2003 : 818). L'État moderne rompt du même coup avec les conceptions « traditionnelles » de la souveraineté populaire, pour lesquelles "it was the actual flesh and blood commonality of the people which was taken to be the depository of rightful ultimate decision making" (Hont, 1994 : 185). Hont explique ainsi que Sieyès s'oppose aux concepts de la nation enracinés dans la conception corporatiste pré-moderne des constitutions mixtes et dans le républicanisme populaire direct, inappropriés selon lui à la condition moderne de la France. Il défend une souveraineté indivisible, qui s'incarne dans une souveraineté indirecte⁹. Ainsi, "The notion of a politically organized community having acquired a temporally continuous identity or *status* over and beyond the survival of its current regime form (whether monarchical or republican) is the idea, in the words of Hobbes, of the "great Leviathan, called a *Common-wealth*, or *State* (in latine *Civitas*)". It was designed to demonstrate the point that the relationship between the people and sovereignty must be mediated, rather than direct » (Hont, 1994: 185)¹⁰.

Dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, cette entité qu'est le peuple est donc pourvue d'une identité: elle s'incarne dans la nation (Yack, 2001). La souveraineté du peuple prend son sens dans l'image projetée de la communauté nationale, la nation constituant la base sociale et culturelle de la citoyenneté. Des travaux importants ont d'ailleurs mis en lumière le rôle fondamental joué par la nation dans la justification des délimitations territoriales des États démocratiques (notamment, Tamir, 1993 et Canovan, 1996). La citoyenneté dépend dans ce cadre d'une dynamique particulière d'ouverture (ses composantes universalistes) et de fermeture (la projection de la souveraineté populaire dans la communauté nationale); et elle repose sur la jonction entre la participation et l'appartenance à l'État territorial souverain. Comme le résume fort bien J. Agnew, "established democratic theory and practice have required a necessary fiction to make them possible at all, that is, that there is absolute popular sovereignty vested in a national/territorial political community rigidly marked off from all others" (Agnew, 2005 : 439).

Or, le pluralisme contemporain ne permet plus de soutenir le postulat d'un peuple unifié parlant d'une seule voix (Chambers, 2004). Cela est d'autant plus vrai que cette

communauté à laquelle en appelait le libéralisme pour donner corps à la souveraineté populaire possède en fait, je viens de le rappeler, une identité particulière (contrairement à ce qu'affirme Chambers, 2004: 168): celle de la nation. Ce postulat demeure cependant profondément ancré dans la conscience démocratique libérale, où il fonde notamment le principe de consentement et de représentation. Kymlicka par exemple, malgré le fait qu'il soit l'une des figures majeures du paradigme de l'État multinational, tend à poser la question des conditions de légitimité et de stabilité dans l'État d'une manière très similaire à celle qu'utilisent les nationalistes libéraux. Il écrit par exemple: "It is not enough (...) to show that minority rights are consistent in principle with freedom and justice. We also need to determine whether they are compatible with the long-term requirements of a stable liberal democracy, *including the requirement of a shared civic identity that can sustain the level of mutual concern, accommodation, and sacrifice that democracies require*" (Kymlicka 1995: 173-174; italiques ajoutées). Les débats sur la nécessité d'un *demos* pour légitimer l'existence d'institutions comme le Parlement européen ou la compétence de la Cour européenne de justice constituent un autre bon exemple de la persistance de ce postulat de la projection de la souveraineté populaire dans la nation¹¹.

II.

La théorie politique fait donc face à un défi majeur et incontournable, qui lui impose de repenser les figures de la souveraineté ainsi que ses modalités de projection et d'exercice. Nous disposons jusqu'à présent de peu d'outils pour ce faire, entre autres parce qu'il apparaît extrêmement difficile, même pour ceux qui en ont explicitement l'intention, de sortir du modèle « historique » et de faire des propositions concrètes aptes contribuer à un *design* institutionnel capable de miser/développer les solidarités nécessaires¹². La nation permettait notamment de concevoir un sujet politique ayant une certaine pérennité temporelle, en plus d'inscrire l'exercice de la démocratie dans un espace dont la légitimité repose sur cette subjectivité. Que ce soit pour les défendre, les projeter à d'autres échelles ou même pour les nier, les théories politiques contemporaines semblent peiner à sortir de la conception moderne de la citoyenneté et

du dogme de la souveraineté de la nation en tant que fondements de l'exercice légitime de l'autorité politique. Walker suggère ainsi qu'on peut renvoyer dos à dos le nationalisme libéral de D. Miller et le cosmopolitisme d'A. Linklater, qui participeraient de la même conception du sujet: celle d'une subjectivité dont les rapports avec le monde et les autres sont pensés sur le mode du dualisme, et où l'autorité est investie dans des endroits spécifiques (États et individus souverains), rendant pratiquement impossible l'érosion de la ligne de démarcation entre le citoyen et l'étranger¹³. Agnew voit dans le cosmopolitisme de Held un déplacement de la citoyenneté étatique à la citoyenneté globale qui symboliserait la persistance d'une présomption en faveur de la territorialité étatique, empêchant par le fait même d'évaluer les conditions d'une légitimité qui ne dépende pas de la légitimité étatique (Agnew, 2005: 439). Chez Kymlicka, la présomption en faveur de l'État territorial souverain se traduit par une présomption corrélative en faveur du nationalisme majoritaire (Nootens, 2006)¹⁴.

Or, les conditions de notre époque nous imposent précisément de penser une légitimité qui ne soit exclusivement dépendante ni de la territorialité étatique, ni de la projection de la souveraineté populaire dans la figure de la nation. En effet (et *contra* les intergouvernementalistes comme Moravcsik)¹⁵, il est difficile de nier que certaines institutions internationales n'exercent pas d'autorité publique uniquement parce que les individus ne sont pas placés sous leur juridiction immédiate¹⁶. Dans de telles conditions, il semble bel et bien approprié de considérer la communauté internationale comme une communauté politique « sans possibilité d'exit » (Chung, 2004). D'autre part, l'argument des nationalistes libéraux (qui défendent l'État-nation comme le meilleur rempart de la démocratie dans le contexte actuel) conduit ultimement à un cul-de-sac, à mon avis, puisqu'il lie toute possibilité d'élargissement de la communauté politique à l'existence d'un *demos*.

Il nous faut donc identifier certaines exigences d'une approche qui soit véritablement pluraliste tout en préservant certaines exigences fondamentales de la démocratie. La question de la légitimité doit être formulée de manière à rendre compte 1) des exigences posées par l'interdépendance 2) de la complexité du processus de décision dans ces conditions 3) du rôle et du lieu approprié des mécanismes démocratiques dans ce cadre.

Je ne prétends pas proposer ici une théorie « achevée », mais seulement défricher le terrain pour identifier des pistes de réflexion qui je l'espère peuvent contribuer à faire avancer les débats sur les conditions socio-politiques de la démocratie (et nous empêcher d'en désespérer prématurément).

Il faut d'abord rappeler que la modernité ne confine pas les exigences de la légitimité aux mécanismes majoritaires de la prise de décision. La modernité a énoncé la question de la légitimité sur le double plan des normes et de l'acceptabilité sociale des décisions. Le lien entre ces deux aspects repose à la fois sur la présomption de la capacité (et de la justification) d'un certain type de raisonnement moral (autonomie du sujet, impartialité, rationalité, consentement) et sur le rôle d'interface joué par les institutions (le droit notamment) dans l'articulation de la raison publique et de l'espace public. Cette conception autorise à distinguer 1) les mécanismes de légitimité démocratiques de mécanismes non démocratiques, et 2) les mécanismes démocratiques majoritaires de mécanismes non majoritaires. Les mécanismes majoritaires seraient selon certains particulièrement dépendants de conditions cognitives et identitaires particulières capables de soutenir les exigences de la redistribution et la réciprocité caractéristiques de l'État démocratique libéral contemporain (voir par exemple Thaa, 2001). Dans l'État-nation, la légitimité (comprise en termes d'acceptabilité sociale de la prise de décision) repose aussi sur l'impression d'une relative congruence entre la population concernée et le cadre institutionnel de décision (congruence qui dépend en retour, sur le plan sociologique et motivationnel, de la figure de la nation); le principe représentatif repose sur la conception de la souveraineté populaire que j'ai rappelée précédemment.

La légitimité démocratique ne dépend cependant pas uniquement sur des mécanismes majoritaires; pensons par exemple au modèle consociatif, qui insiste notamment sur la recherche du consensus. De plus, la légitimité démocratique peut être exprimée de manière directe (le vote, par exemple) ou indirecte (les accords entre exécutifs, par exemple). Quant aux mécanismes non démocratiques, il existe déjà dans les États des cadres de régulation libéraux non démocratiques tels que les banques centrales et les tribunaux (qui ont leur équivalent à l'échelle supra-étatique dans le cas de l'Union européenne). Ces mécanismes et institutions ne jouent pas tous le même rôle dans la

légitimation de la prise de décision mais ils en constituent néanmoins des conditions de validité parfois fondamentales. On ne saurait par exemple de ce point de vue abandonner les minorités au seul exercice du principe majoritaire, comme en font foi l'importance des Chartes et le rôle des tribunaux dans la protection des droits des minorités.

Ceci ne résout cependant pas la question des « frontières » de la démocratie. Nous avons vu le rôle joué par la figure de la nation dans le modèle « historique ». Que proposent pour leur part les théoriciens du cosmopolitisme? Held rappelle que le principe d'inclusion et de subsidiarité a généralement été considéré par la théorie démocratique comme un moyen de déterminer qui participe aux décisions, qui doit être imputable envers qui, et pourquoi (Held, 2004: 373). Ce principe veut que ceux qui sont touchés de manière significative par les décisions, enjeux, processus doivent avoir une chance égale de les influencer directement ou indirectement (par l'intermédiaire de représentants ou délégués). Held admet cependant que cela ne prend de sens qu'associé à l'idée de communauté politique: "Democracy is best located when it is closest to and involves those whose life expectancy and life chances are determined by powerful entities, bringing the circles of stakeholders and decision-makers closer together" (Held, 2004 : 374). Aux yeux de Held, par conséquent, le problème que pose pour la démocratie la délocalisation de la prise de décision à des niveaux supra-étatiques peut être énoncé ainsi: "how is the notion of the "significantly affected" to be understood when the relation between decision-makers and decision-takers is more spatially complex –when, that is, decisions affect people outside a circumscribed democratic entity?" (Held, 2004 : 373) ¹⁷. Il présume donc que la légitimité démocratique dépend de la restauration de la congruence présumée entre électeurs et décideurs à des niveaux supra-étatiques (imputabilité) et infra-étatiques (subsidiarité).

Il faut cependant d'abord déterminer qui est un preneur de décision légitime. Or, comme le démontre fort bien Näsström, les principes utilisés par Held pour déterminer les frontières de la communauté politique présupposent cette question résolue. Les théoriciens du cosmopolitisme utilisent en effet deux principes, pour déterminer les frontières de la communauté politique: le principe d'inclusion (*all-inclusive principle*) et le

principe de l'impact (*all-affected principle*). Aucun d'eux ne peut justifier une démocratie cosmopolitique, selon Näsström. D'une part, le principe d'inclusion exige que l'on sache qui doit être inclus, question qui ne peut être résolue par le processus démocratique puisque ce dernier dépend lui-même de la résolution de cette question. D'autre part, le principe de l'impact est soit vide, soit contre-productif: la question de savoir qui est touché (affecté) peut en effet faire l'objet d'interprétations différentes entre lesquelles devraient ultimement trancher... ceux qui sont touchés (Näsström, 2003: 823-825). L'appel lancé par Held à la restauration de la congruence entre électeurs et décideurs ne permet donc pas de réfléchir à une légitimité qui ne soit pas exclusivement dépendante de la territorialité étatique et de la nation.

Näsström ouvre une voie de réflexion intéressante en suggérant que contrairement à ce que suggèrent les théoriciens du cosmopolitisme, la mondialisation ne constitue pas un *problème* pour la théorie démocratique. Le principal problème de cette dernière, nous l'avons vu, est en effet qu'elle présuppose l'existence d'une communauté politique. Les théoriciens du cosmopolitisme perpétuent ce problème. Näsström suggère que la mondialisation (comprise comme concept transcendant¹⁸) joue *le même rôle qu'a joué la nation*: elle permet de colmater la brèche qui est au coeur de la théorie démocratique moderne. En dissolvant la communauté politique moderne, elle représenterait du même coup la solution au problème des frontières de la démocratie.

Globalization should no longer be thought of as a problem for modern democratic theory. Rather, the opposite is true. Globalization *resolves* the problem. In the absence of a democratic resolution to the question of political community, globalization steps in and brings democracy from here to there, from the nation-state to cosmopolitan democracy. It engenders the transformation that democracy cannot bring forth on its own. (...) In the formative moment of cosmopolitan democracy globalization offers what the nation can no longer provide: the means needed to close the gap at the foundation of democracy (Näsström, 2003 : 826)¹⁹.

Ceci ne signifie cependant pas qu'il faille transférer directement les mécanismes démocratiques étatiques à l'échelle globale. Il nous faut plutôt re-poser la question de la

souveraineté et de la légitimité de manière à rendre compte de la complexité du politique propre à notre époque. Cette complexité relève autant de la modification dans les rapports entre pouvoir et territoires (notamment, le fait qu'il ne soit plus possible de penser l'espace social en termes d'entités territoriales mutuellement exclusives, et les défis que pose aux conditions sociales de la démocratie la très grande mobilité du capital) que de la reconnaissance de plus en plus importante de définir des termes plus équitables des rapports entre nations. Ainsi, on peut penser par exemple que la question de légitimité de l'Union européenne ne doit pas forcément (ou pas uniquement) être posée sous l'angle du modèle de la démocratie représentative développée dans l'État-nation (Pech, 2003: 133, 134), qui dépend de la projection de la communauté dans citoyens dans la nation. Les travaux de L. Dutoit sur les inter-groupes au Parlement européen suggèrent l'importance d'analyser l'émergence d'un complexe représentationnel, à l'échelle européenne (Dutoit, 2005). Delbrück insiste sur la nécessité de s'appuyer, au moins temporairement, sur des « substituts » de la participation: délégation de membres des parlements étatiques, participation de représentants de groupes intéressés à certaines questions spécifiques, participation d'ONG (Delbrück, 2003).

[I]n view of the pluralism of public authorities beyond the state, the pursuance of different concepts and strategies of legitimation is an adequate response to the challenge of legitimizing global public authority. From a theoretical point of view, this may be problematic, but from a pragmatic point of view, an "all-or-nothing" approach appears to be neither politically feasible nor in the interest of the gradual and effective formation of legitimate global governance (Delbrück, 2003 : 43)²⁰.

III.

Que nous reste-t-il comme outils pour fonder la légitimité de l'exercice de l'autorité publique, une fois le modèle historique de l'État et le constitutionnalisme moderne (pour reprendre une expression de Tully) remis en cause? La nature des interdépendances et de nos obligations envers les autres justifie que nous refondions la

théorie politique, en partie au moins, sur des bases différentes. Cette exigence nous impose un devoir concret en tant que citoyens d'États démocratiques libéraux : « Dans la mesure où les élites gouvernantes doivent, dans leurs arènes nationales respectives, chercher le consentement de la population et se faire réélire, il ne faut pas qu'elles soient pénalisées du fait qu'elles n'opèrent plus dans le strict cadre national mais s'associent aux procédures de coopération d'une communauté cosmopolite » (Habermas, 2000 : 123). Mais il faut aussi poursuivre d'autres « stratégies », comme le suggère Delbrück, notamment, œuvrer à développer des mécanismes de transparence, d'imputabilité et de redistribution de la richesse. La création de mécanismes de transparence et d'imputabilité (qui suppose la possibilité de sanctions), peut contribuer à accroître la légitimité des régimes supra-étatiques, notamment parce qu'elles peuvent établir une relative confiance. Cela nécessite notamment, comme le suggère Slaughter, que les élus qui participent à des réseaux intergouvernementaux globaux aient davantage de comptes à rendre à leurs « constituants » (Slaughter, 2004)²¹.

Plusieurs « traditions » sont susceptibles de contribuer à reformuler la théorie démocratique : la critique du constitutionnalisme moderne, dans la mesure où elle reconnaît la « pluralité des voix » et l'impossibilité de fonder la légitimité démocratique dans un peuple unifié; le pluralisme juridique, dans la mesure où il remet en cause la nécessaire subordination des ordres normatifs à l'État; certains travaux récents en éthique des relations internationales, qui imposent entre autres une réflexion sur la distinction kantienne entre les devoirs de droit qui nous lient à nos concitoyens dans l'État et les devoirs de vertu, distinction qui relègue à la charité la redistribution internationale; les travaux sur les fondements normatifs du fédéralisme (notamment à travers la redécouverte d'Althusius, pour qui la souveraineté n'est pas absolue, notamment parce qu'elle n'appartient pas à une entité abstraite et qu'elle est encadrée par ce qu'exige le fait de suppléer à des besoins mutuels dans un monde interdépendant) (Endo, 2003)²². Il faudrait d'ailleurs évaluer les rapprochements entre cette vision et des conceptions non européennes de la souveraineté (je pense notamment à celle de Taiaiake Alfred²³).

Je ne prétends pas avoir ici résolu la question de savoir à quelles figures d'un sujet collectif il faudrait rapporter la souveraineté et la légitimité dans le contexte actuel. J'ai simplement proposé *une* manière de formuler les enjeux relatifs à cette question de manière à situer en perspective le modèle « historique » et à identifier quelques avenues possibles. Relier ces enjeux à la question de la souveraineté, comme se rapportant à la fois à la projection de la communauté des citoyens dans la nation et à la territorialité comme pivot de l'autonomie étatique, permet de reformuler la question de la légitimité de l'exercice de l'autorité publique dans un contexte caractérisé par le pluralisme et les reterritorialisations. En ce sens, le contexte qui est le nôtre nous fournit très précisément l'occasion d'approfondir cet *ethos* qu'est la démocratie au-delà du projet politique moderne. Désespérer? Non. S'inquiéter? Sûrement, car les défis et les enjeux sont considérables et peuvent sembler démesurés. Je crois surtout que l'urgence est de travailler à élaborer un contre-discours capable de s'opposer tant aux idéologies qui restreignent le contrôle que nous pouvons exercer sur notre destin qu'à celles qui prônent l'enfermement sur soi-même.

Liste des références

- Agnew, J., "Mapping Political Power Beyond State Boundaries: Territory, Identity, and Movement in World Politics", *Millenium. Journal of International Studies* vol. 28, no 3, 1999, pp. 499-521.
- Agnew, J., "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 95, no 2, 2005, pp. 437-461.
- Bankowski, Z., Christodoulidis, E., "Citizenship Bound and Citizenship Unbound", dans K. Hutchings et R. Dannreuther (dir.), *Cosmopolitan Citizenship*, New York, St. Martin's Press, 1999.
- Burgess, M., *Federalism and the European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Londres, Routledge, 2000.
- Canovan, M., *Nationhood and Political Theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996.
- Chambers, S., "Democracy, Popular Sovereignty, and Constitutional Legitimacy", *Constellations*, vol. 11, no 2, 2004, pp. 153-173.
- Chung, R., « Domination à l'ère de la mondialisation », dans G. Nootens, dir., *Diversité, mondialisation, justice. La philosophie politique devant les grands enjeux contemporains*, *Bulletin d'histoire politique*, vol. 12, no 3, 2004, pp. 15-23.
- Connolly, W., "Democracy and territoriality", *Millenium. Journal of International Studies*, 20, 3, 1991, pp. 463-484.
- Delbrück, J., "Exercising Public Authority Beyond the State : Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies?", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, 2003, pp. 29-43.
- Dutoit, L., « Intégration européenne et agrégation des demandes. Vers un renouveau du modèle représentatif », colloque « Aux frontières de la communauté : pratiques sociales, identités politiques et mobilisations au 21^e siècle », congrès de l'ACFAS, Chicoutimi, mai 2005.
- Endo, K., *Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe?*, présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique à Durban, 2003.
- Follesdal, A., "Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden", *Law and Philosophy*, 20, 2001.
- Habermas, J., *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.
- Held, D., "Democratic Accountability and Political effectiveness from a Cosmopolitan Perspective", *Government and Opposition*, 2004, 364-391.
- Held, D., "Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty", *Legal Theory*, 8, 1, 2002, pp. 1-44.
- Hont, I., "The Permanent Crisis of a Divided Mankind: "Contemporary Crisis of the Nation State" in Historical Perspective", *Political Studies*, XLII, 1994, pp. 166-231.
- Keating, M., *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, 2001.
- Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press, 1995.

- Michalowitz, I., "Lowering the Democratic Deficit : Legitimacy via Knowledge via Transparency (but how?)", PERC/UACES conference on Multilevel Governance : Interdisciplinary Perspectives", Sheffield, juin 2001.
- Miller, D., "Bounded Citizenship", dans K. Hutchings et R. Danreuther (dir.), *Cosmopolitan* St. Martin's Press, 1999, pp. 60-80.
- Moravcsik, A., "Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis", *Government and Opposition*, 2004, pp. 336-363.
- Näsström, S., "What Globalization Overshadows", *Political Theory*, vol. 31, no 6, décembre 2003, pp. 808-834.
- Nootens, G., *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique, 2004.
- Nootens, G., "Liberal nationalism and the sovereign territorial ideal", *Nations and Nationalism* 12 (1) 2006, pp. 35-50.
- Pech, L., « La solution au « déficit démocratique » : une nouvelle gouvernance pour l'Union européenne? », *European Integration*, vol. 2, 2003, pp. 131-150.
- Scholte, J.A., *Globalization. A Critical Introduction*, St. Martin's Press, 2000.
- Slaughter, A.-M., "Disaggregated Sovereignty : Towards the Public accountability of Global Government Networks", *Government and Opposition*, 2004, pp. 159-190.
- Soysal, Y., "Locating European Identity in Education", dans António Nóvoa et Martin Lawn (dir.), *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Kluwer Academic Publishers, 2002, p. 55-66.
- Tamir, Y., *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Thaa, W., "Lean Citizenship": The Fading Away of the Political in Transnational Democracy", *European Journal of International Relations*, vol. 7, no 4, 2001, pp. 503-523.
- Tilly, C., *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge University Press, 2004.
- Walker, R.B.J., "Citizenship after the Modern Subject", dans K. Hutchings et R. Danreuther (dir.), *Cosmopolitan Citizenship*, op. cit.
- Whelan, F.G., "Democratic Theory and the Boundary Problem", dans J.R. Pennock et J.W. Chapman, dir., *Nomos XXV: Liberal Democracy*, New York University Press, 1983.
- Yack, B., "popular Sovereignty and Nationalism", *Political Theory* vol. 29, no 4, 2001, pp. 517-536.
- Zürn, M., "Global Governance and Legitimacy Problems", *Government and Opposition*, 2004, pp. 260-287.

¹ Version préliminaire, ne pas citer.

² Zürn suggère que c'est le succès même de la forme de gouvernance internationale combinant libéralisme des marchés et intervention étatique, mise en place après la Seconde Guerre mondiale, qui a miné les piliers de l'intervention étatique. Cette forme de gouvernance (qu'il qualifie de *embedded liberalism*) repose sur une méthode de prise de décision multilatérale et centrée sur les exécutifs (il parle d'*executive multilateralism*). Les institutions économiques internationales mises en place dans ce cadre ont permis une croissance stable pendant plus de trente ans, renforcé le rôle des entreprises orientées vers l'exportation, prévenu la spirale du protectionnisme et de la dévaluation pendant les récessions économiques, et facilité la croissance des États-providence démocratiques. Cependant, ce « succès » a du même coup créé un momentum en faveur du *embedded liberalism*, minant les piliers de l'intervention étatique (Zürn, 2004 : 269-270).

³ Pour C. Tilly, la démocratisation se définit par une augmentation de ce qu'il appelle la « consultation protégée ». C'est le résultat rare et contingent de modifications interreliées des relations sociales dans trois domaines : les inégalités catégorielles, les réseaux de confiance et la politique publique (Tilly, 2004).

⁴ C'est pourquoi, à mon sens, les arguments normatif et empirique relatifs à la mondialisation se révèlent étroitement liés. Dans un débat sur le cosmopolitisme avec A. Linklater, D. Miller soutient que l'interdépendance croissante ne fait qu'accroître le degré de conscientisation, sans pour autant justifier la création d'obligations plus larges; elle ne peut soutenir la création d'une citoyenneté cosmopolitique (Miller, 1999). Or, il me semble plutôt que s'il y a une reconfiguration des rapports entre pouvoir et territoires (par exemple, pour emprunter la formulation de Held, parce qu'on ne peut présumer de la congruence entre les citoyens-électeurs et les décideurs), et que le contrôle des individus et des peuples sur leur destinée doit garder un sens dans ce contexte, il apparaît au contraire approprié et justifié de redéployer les pratiques démocratiques pour faire face aux nouvelles configurations de pouvoir. C'est d'autant plus urgent que le discours dominant tend à soustraire à la délibération publique de plus en plus de questions importantes, sur la base de l'insularisation artificielle de la sphère économique.

⁵ Pour les fins de l'argument, je présume que l'on admet la validité normative de la revendication d'un droit inhérent à l'autodétermination et la considération d'équité qu'implique la reconnaissance du caractère multinational et plurinational de la plupart des démocraties libérales contemporaines.

⁶ Le terme désigne les reconfigurations territoriales qui accompagnent le déclin de certaines entités territoriales au profit d'autres entités du même type (Scholte, 2000 : 60). Les phénomènes de déterritorialisation et de reterritorialisation contribuent à « dénouer » la conjonction d'un certain nombre d'espaces (notamment des systèmes fonctionnels) et de pratiques dans l'État national, dans un contexte où l'État perd aussi son monopole de médiation entre les niveaux local et régional, d'une part, et les niveaux supra-étatique et global, d'autre part.

⁷ Il interprète en ce sens les modifications juridiques intervenues dans le domaine de la guerre, des crimes de guerre, des droits humains et de l'environnement. Dans ces domaines, le droit international s'opposerait à la souveraineté au sens classique (Held, "Law of States").

⁸ Whelan formule ce problème de la manière suivante : "[T]he boundary problem is one matter of collective decision that cannot be decided democratically (...) Democracy can be practiced for making collective decisions once the collectivity has been defined, but democratic methods themselves are inadequate to establish the bounds of the collectivity, whose existence democratic theory simply presupposes" (Whelan, 1983: 22).

⁹ Sieyès "saw representation as a fundamental fact of modern society, as something indelibly inscribed in the division of labour and commercial sociability, and political representation as a permanent necessity in any large and populous country in which it was virtually impossible to unite the voice of the people directly. A country based on a single nation had the potential to be united, this was the very essence of his doctrine of the nation, but the actual act of unification for the purpose of decision-making had to be effected through a rigorously unifying representation. To give a single voice to the nation, the constituted body of the representative institution had also to be strictly "one and indivisible" (Hont, 1994: 198).

¹⁰ Selon Hont, l'État de Hobbes et la nation de Sieyès sont identiques en tant que définitions politiques de la localisation de la souveraineté (Hont, 1994 : 203).

¹¹ Ainsi, dans l'affaire Brünner, le Tribunal constitutionnel allemand a soutenu que la Cour européenne de justice ne pouvait avoir l'autorité de déterminer sa propre compétence étant donné l'absence d'un *demos* européen: cette absence empêcherait de considérer l'Europe comme une entité démocratique. À ce sujet voir notamment Bankowski et Christodoulidis, 1999.

¹² S'il est exact que, dans le cadre des États nationaux, des institutions communes ont contribué à créer des identités collectives, à soutenir la solidarité et à construire la confiance mutuelle, alors on voit difficilement pourquoi ce ne pourrait être le cas à d'autres échelles, infra ou supra-étatiques. Ainsi, «[D]es institutions communes peuvent avoir pour effet la création d'une volonté corrélative de vivre ensemble [...] et d'assurer la communication et les engagements nécessaires pour légitimer la règle de la majorité [...] Le rôle des institutions dans la configuration des perceptions, des préférences et des alternatives suggère qu'il est prématuré d'être pessimiste à cause de l'absence actuelle de confiance» (Follesdal, 2001 : 323). Les institutions et les pratiques sociales jouent un rôle important dans l'élaboration de mécanismes susceptibles de soutenir la confiance (Follesdal, 2001 : 316). Des lignes d'autorité claires et des mécanismes de surveillance et de sanction réduisent généralement la tentation de resquiller ou de se soustraire à ses engagements. Une fois des cadres stables de coopération établis, la socialisation joue un rôle important dans la stabilité; les institutions peuvent contribuer à accroître la confiance mutuelle en socialisant les individus à des normes fondées sur la coopération inconditionnelle. Elles peuvent donc soutenir la réciprocité générale (je suis prête à faire quelque chose pour quelqu'un en sachant que plus tard cette même personne fera quelque chose pour moi), mais aussi une réciprocité de type impersonnelle, de sorte que l'individu sache que s'il fait quelque chose pour quelqu'un, un autre individu agira aussi pour lui éventuellement (Follesdal, 2001 : 317). Voir aussi, notamment, les travaux de Yasemin Soysal (2002) sur la transformation de l'État-nation et des identités citoyennes dans le cadre de la

consolidation de l'Europe comme entité transnationale, qui montrent que la nation et l'espace de l'État national sont réinterprétés et remaniés.

¹³ Walker explique que les fractures dessinées dans l'Europe des débuts de la modernité séparent le sujet du monde naturel, et le citoyen à la fois des ambitions des papes et empereurs («au-dessus» en quelque sorte) et des étrangers (à l'extérieur). Il ajoute que «[l']aspiration à la réconciliation, que ce soit entre l' « homme » et le « monde », ou entre l' « homme » et le citoyen, n'a jamais été effacée par la réalisation moderne qu'est la particularisation des subjectivités, qu'elles soient individuelles ou étatiques. Au contraire, notre ambivalence par rapport à nos subjectivités modernes, notre incertitude quant à la possibilité pour le sujet connaissant de réellement connaître l'objet qui lui est extérieur, tout autant que notre incertitude quant à la possibilité que notre individualité ou notre participation à des communautés spécifiques puisse jamais être conciliée avec notre sens d'une communauté plus large (éthique, planétaire ou de l'espèce) extérieure à nous-mêmes, est ce qui guide la formulation qui nous est propre des problèmes politiques et philosophiques» (Walker, 1999 : 180-181) (traduction libre).

¹⁴ La préoccupation pour la stabilité introduit ultimement une distinction morale favorisant les individus appartenant à la majorité, condamnant les membres de la minorité à une subordination politique pour la seule raison qu'ils sont inférieurs en nombre (Nootens, 2006).

¹⁵ Voir par exemple Moravcsik, 2004.

¹⁶ «many IGOs' policy and decisionmaking is effective and has a considerable impact not only on the member states and their internal legal order, but also to a large extent, albeit indirectly, on the people. Thus, domestic labor law, health law, trade law, and air transport law are heavily influenced and even shaped by the lawmaking of these IGOs'' (Delbrück, 2003 : 35). Voir aussi Delbrück 2004 sur la diversification des acteurs exerçant l'autorité publique.

¹⁷ Il reconnaît que le simple fait d'être affecté par une décision ne suffit pas à créer une revendication valide (Whelan, 1983; Kehoane, 2003): le principe soit être directement lié à la notion d'impact sur les besoins ou intérêts des individus (Held, 2004: 375). On trouve une formulation très similaire chez Habermas : « Des déficits de légitimité démocratique se font sentir chaque fois que le cercle des personnes qui participent aux décisions démocratiques ne recoupe pas le cercle de ceux qui subissent les conséquences de ces décisions » (Habermas, 2000 : 132).

¹⁸ Elle entend par là le fait que le concept de mondialisation détient dorénavant "a self-referential and autonomous status within the social sciences. It has gradually turned from being associated with the unintended consequences of the actions of particular states, or with the characteristics of the global system as a whole, to being an altogether transcendent concept that destabilizes both the actors themselves and the system in which they operate. Today globalization is often perceived as an irreversible process" (Näsström, 2003 : 825). La prévalence de ce concept a deux conséquences importantes. D'abord, la mondialisation apparaît comme un concept médiateur qui contribue à sa propre réalisation. Ensuite, et conséquemment, la mondialisation devient un horizon d'attentes. "When we envisage globalization from this perspective, we begin to realize that the move from the democratic nation-state to the cosmopolitan democracy is not direct. It is mediated by a third concept: globalization. The double gesture employed by cosmopolitan theorists –their sudden shift from a historical-descriptive to a normative approach–implies that globalization has taken on a double significance vis-à-vis the boundaries of democracy. On the one hand, globalization dissolves the modern political community. It undermines the relationship between democratic theory and the nation-state. On the other, it contains in itself the solution to the problem at hand. It takes us beyond the incongruence we are witnessing in its wake. The point is that in the course of events globalization is given justificatory force. It turns from being a problem into being a promise –an argument in favour of a cosmopolitan political community" (Näsström, 2003 : 826).

¹⁹ Cette conceptualisation de la question me semble rejoindre les intuitions de ceux qui insistent sur la création d'un embryon de société civile internationale. On pourrait éventuellement lui attribuer un rôle équivalent à celui que joue la société civile comme premier moment du contrat social dans la tradition contractualiste libérale; je n'entends cependant pas explorer cette thèse ici.

²⁰ Habermas suggère que la « participation institutionnalisée d'organisations non gouvernementales aux délibérations des systèmes internationaux de négociation renforcerait la légitimation de la procédure, dans la mesure où l'on réussirait par là même à faire en sorte que les processus de décision transnationaux du niveau médian soient transparents aux espaces publics nationaux et à les rattacher aux processus de décision de ce niveau inférieur » (Habermas, 2000: 122).

²¹ Une imputabilité accrue à cet égard exige notamment selon elle " 1) developing a concept of dual function for all government officials; 2) increasing the visibility and accessibility of government networks; 3) developing more legislative networks; 4) using government networks to mobilize a wide range of nongovernmental actors; and 5) a customized set of solutions developed by domestic polities themselves" (Slaughter, 2004 : 163). Sur la transparence voir aussi Michalowitz, 2001.

²² Ainsi, explique Endo, " the Althusian "people " are the amalgam of concrete and particular communities, not the abstract conception [of the people], among whom such sovereignty should be shared (...) The Althusian fullest polity

(...) is composed of cities, provinces, and regions, which in turn are composed of citizens of a plurality of associations, i.e. families, guilds and corporations. These people, formed as one body, jointly own sovereignty " (Endo, 2003: 16). Par ailleurs, la souveraineté "is bounded not only by the natural and divine law but, more importantly, by the logic of the supply of mutual needs [subsidia] in an interdependent world" (Endo, 2003 : 17). Burgess fait remarquer que " Neither Althusius nor Proudhon construed sovereignty as particularly problematical. Since they did not accept the notion of indivisible sovereignty extolled by Bodin, they were able to conceive of sovereign power as both shared and divided. For Althusius, the polity was founded upon the natural tendency for human beings to interact and communicate (in the sense of sharing) so that its members were "symbiotes". Sovereignty was, therefore, embodied in symbiotically organized associations rather than in the individual citizen. Moreover, Althusius constructed a federal polity which was territorial, functional and consociational. This meant that the constituent power of the people, or popular sovereignty, was also vested in a *consociatio consociationum* which enabled the people to delegate the exercise of sovereign power to different bodies. And the principle of corporate representation of state and societal structures reflected a non-territorial, functional basis to the polity" (Burgess, 2000: 15).

²³ Il s'agit là d'une piste que je n'ai pas encore explorée mais dont P. Tremblay m'a suggéré l'intérêt.