

Globalisation et déficit de légitimité démocratique : faut-il souhaiter une démocratie cosmopolitique ?

François Boucher, *Université Laval*

Introduction

Il y a, à l'heure actuelle, un paradoxe à propos de la démocratie. De l'Afrique à l'Amérique du Sud en passant par l'Europe de l'Est et l'Asie, la démocratie s'impose de plus en plus comme étant un mode de légitimation incontournable du pouvoir politique. Ce qui est paradoxal, c'est qu'alors que de plus en plus d'États se démocratisent, plusieurs croient que la capacité de l'État à assurer sa légitimité démocratique devient sans cesse plus restreinte. L'exercice de la démocratie est aujourd'hui réalisé exclusivement à l'intérieur de l'État moderne. Or, dans cette forme qui incarne maintenant la démocratie, la souveraineté est liée (on pourrait dire enchaînée) à la territorialité. Les citoyens ne peuvent participer à l'autodétermination démocratique qu'en tant qu'ils font partie d'une certaine communauté politique délimitée par les frontières d'un État. Cet enclavement de la démocratie apparaît maintenant comme une lourde contrainte lorsque l'on prend note du phénomène de la globalisation. Les interdépendances globales et régionales ainsi que la présence d'acteurs transnationaux (politiques, sociaux et économiques) font en sorte que de plus en plus, le destin des individus dépend d'agents qui sont hors de portée du contrôle des États auxquels ils appartiennent. Les citoyens des démocraties actuelles sentent ainsi bien souvent qu'ils sont impuissants et qu'ils n'ont pas leur mot à dire dans des prises de décisions qui les affectent. Ce sentiment s'est déjà exprimé sous forme de contestations très fortes et parfois violentes, comme ce fut le cas à Seattle, Québec, Washington, Melbourne, Prague et Gênes. Certains, vis-à-vis de telles contestations, sont optimistes et y voient le signe de l'émergence d'une prise de conscience d'une solidarité et d'une société civile transnationale. Ce point est juste, mais il éclipse le fait

qu'à la base, ces contestations sont l'expression de l'insatisfaction des individus et marquent un déficit de légitimité du pouvoir auquel ils sont soumis.

Quelle est la réaction appropriée face au processus de mondialisation ? En quel sens est-il légitime de se préoccuper de l'avenir de la démocratie lorsque l'on se penche sur le processus de globalisation qui caractérise notre époque ? Devons-nous chercher à créer des institutions démocratiques à l'échelle des liens d'interdépendance qui transcendent les frontières des États ? Quels aspects fondamentaux de la forme dans laquelle se réalise aujourd'hui la démocratie sont-ils remis en question par la globalisation ?

Examinant les impacts de la mondialisation sur le pouvoir et les structures politiques actuelles, certains politicologues et philosophes politiques affirment qu'il est nécessaire de repenser la façon dont la démocratie est actualisée si l'on veut préserver cette dernière. Selon eux, l'actuel système des États est obsolète puisqu'en raison des pressions de la globalisation « les États ne peuvent plus être les seuls centres de pouvoir légitimes à l'intérieur de leurs propres frontières¹ ». Ils cherchent à montrer que de nouveaux espaces politiques se dessinent de sorte qu'il faut élargir le champ d'exercice de la citoyenneté afin de renforcer la démocratie et de l'étendre aux sphères de pouvoir émergentes qui échappent à la portée de l'État moderne. Sans aller jusqu'à dire que le modèle de l'État moderne doit être entièrement mis au placard, ils avancent que plutôt que d'être confinée – *enclavée* pour reprendre l'expression de Nootens² – à l'intérieur des États, la démocratie doit être cosmopolitique et s'exercer à des niveaux qui transcendent les États-nations. Il s'agit là de la thèse centrale du cosmopolitisme institutionnel, position qui, depuis une dizaine d'années, a été défendue avec le plus de vigueur dans les travaux de David Held³. Dans ce court texte, j'examinerai une manière de soutenir une telle position.

Je divise ce texte en trois parties principales. Dans un premier temps, j'examinerai les conséquences du phénomène de la globalisation sur la démocratie. Mon but sera de montrer que l'exercice du pouvoir politique souffre actuellement d'un déficit de

légitimité démocratique qui découle de certains présupposés de l'État moderne en conjonction avec le phénomène de la mondialisation. Dans un second temps, j'exposerai les grandes lignes d'un modèle de démocratie cosmopolitique qui cherche à établir une façon d'institutionnaliser un mode de légitimité démocratique capable de répondre aux déséquilibres entraînés par la globalisation. Finalement, j'examinerai l'opposition des nationalistes libéraux au cosmopolitisme institutionnel. Suite à l'examen de ces deux positions, il apparaîtra que le cosmopolitisme institutionnel met effectivement en lumière un important problème de déficit de légitimité démocratique auquel il faut répondre, mais que le modèle de démocratie cosmopolitique mis de l'avant occulte certains préalables à la démocratie. Je suggérerai pour terminer qu'une démocratie cosmopolitique n'est pas *a priori* incompatible avec les exigences démocratiques soulignées par les nationalistes libéraux et propose quelques pistes permettant aux cosmopolites de répondre à la critique nationaliste libérale.

1. Incidences de la globalisation sur la légitimité politique

L'argument visant à établir la nécessité d'une gouvernance démocratique cosmopolitique que je souhaite examiner consiste à établir que la globalisation engendre une reconfiguration du pouvoir politique à laquelle les institutions démocratiques doivent s'adapter si l'on veut qu'elles continuent à remplir leur fonction. Je procéderai en montrant que l'exercice du pouvoir politique souffre actuellement d'un déficit de légitimité démocratique parce que la réalisation de la démocratie est ancrée dans le modèle de l'État hérité de la modernité politique. Je commencerai par exposer ce modèle d'organisation du politique en mettant en lumière certaines caractéristiques institutionnelles qui ont servi de support fonctionnel à la démocratie. Dans un second temps, je tenterai de caractériser rigoureusement le processus de globalisation pour ensuite montrer, dans un troisième temps, en quoi il affecte la démocratie. Dans cette dernière partie, je présenterai le problème de l'asymétrie, lequel engendre un déficit d'imputabilité et une incapacité croissante

d'autodétermination des communautés politiques à l'intérieur des sphères de pouvoir qui affectent la vie de leurs membres.

1.1 État moderne et démocratie

Dans cette section, je chercherai à expliquer comment, dans l'idée de l'État moderne, la souveraineté et la citoyenneté sont liées au territoire. Ensuite, je tracerai le lien entre État et démocratie.

Dans la modernité, les démocraties ont pris la forme de l'État. Tous les États ne sont pas démocratiques, mais aujourd'hui, la démocratie s'incarne exclusivement dans cette forme d'organisation du politique. C'est cette organisation qui permet actuellement à une société de se gouverner elle-même.

L'État moderne est *une* forme organisationnelle du politique parmi d'autres qui survient à un certain moment de l'histoire⁴. Olivier Duhamel définit l'État comme « un pouvoir normatif institutionnalisé s'exerçant sur une population dans le cadre d'un territoire⁵ ». On se souvient aussi de la célèbre définition de Weber qui caractérise l'État comme le détenteur du monopole de la coercition légitime sur un territoire donné⁶. Ce qui importe ici, et c'est ce que je souhaite mettre en lumière, c'est que le territoire est le support fonctionnel de l'État, c'est ce qui lui permet d'achever ses fonctions organisatrices, administratives et législatives. L'État moderne est né avec la territorialisation de l'espace politique. Cette territorialisation est « le processus de délimitation, d'encadrement de l'action et de l'identité politique dans une aire géographique délimitée par des frontières, aire dont la population est soumise au contrôle exercé par un État ; ce processus s'accompagne d'une représentation correspondante du politique⁷ ». Ce processus de territorialisation a mené à l'établissement d'espaces politiques mutuellement exclusifs (les États) dans lesquels les citoyens ont une appartenance exclusive à un espace juridique commun qui est alors le centre de leur identité politique. L'État territorialisé est ainsi l'unique cadre dans lequel la citoyenneté joue son rôle et assure l'expression institutionnelle de l'autodétermination du peuple.

Par ailleurs, la souveraineté de l'État repose sur le contrôle exclusif d'un territoire délimité. Depuis les XVI^e et XVII^e siècles,

avec l'apport de penseurs comme Bodin et Hobbes, la souveraineté de l'État est comprise comme un « pouvoir de commander et de contraindre sans être commandé ni contraint par qui que ce soit⁸ ». Ainsi, la souveraineté de l'État dépend du caractère non-stratifié de l'espace politique sur un territoire donné. Par non-stratifié, j'entends que l'allégeance politique des citoyens est unitaire ; sur le territoire donné d'un État, les citoyens ont une allégeance commune envers ce même État et envers aucun autre. Ils forment une communauté politique en partageant le même assujettissement et en n'étant sujets d'aucun autre souverain. La citoyenneté est exclusive, les individus sont membres d'une seule communauté politique. Ainsi, dans l'État moderne, la communauté politique, la souveraineté et la citoyenneté concordent totalement parce qu'elles sont reliées par le territoire.

Le modèle de l'État assure la démocratie en situant la souveraineté dans le peuple. Je comprends la démocratie comme une forme de légitimation du pouvoir politique qui est réalisée lorsque l'organisation du politique vise un idéal d'autonomie, ou d'autolégislation, et permet que les citoyens se comprennent à la fois comme les auteurs et les destinataires des lois auxquelles ils se soumettent. L'État démocratique repose donc sur une symétrie à l'intérieur d'un espace politique entre les décideurs et les destinataires du pouvoir, entre ceux qui exercent le pouvoir et ceux qui y sont soumis⁹. Dans le modèle de l'État démocratique moderne, cette congruence, ou symétrie, est assurée parce que le pouvoir s'applique exclusivement au territoire qui définit les limites de l'inclusion à la citoyenneté et parce que ce pouvoir est le seul légitime sur ce territoire (c'est-à-dire qu'il est souverain). Si l'extension du pouvoir exercé correspond à celle des citoyens qui participent au processus démocratique, c'est parce que les deux coïncident au niveau du territoire sur lequel l'État est souverain. Autrement dit, l'État démocratique moderne repose sur le présupposé qu'il suffit, pour que la démocratie soit réalisée, que tous les individus d'un territoire fixé d'avance soient inclus dans un processus démocratique de légitimation des lois qui s'appliquent à l'intérieur des limites de ce même territoire d'une façon exclusive. L'idéal de symétrie signifie donc que les gouvernements doivent être

imputables devant les individus dont ils influencent les conditions de vie et que le constituant approprié des décisions publiques doit être composé de toutes les personnes concernées par ces décisions. Par le terme « constituant approprié », j'entends « cette ou ces communautés de personnes interdépendantes qui doivent décider ensemble des orientations à donner à leur vie commune¹⁰ ». Ces deux dimensions de la symétrie démocratique sont rompues avec le processus de globalisation et cela donne lieu au problème du déficit de légitimité démocratique que j'illustrerai plus loin.

1.2 Caractérisation de la mondialisation

Afin de voir comment le processus de mondialisation met en échec la réalisation de la démocratie dans l'État territorialisé, je présente ici une caractérisation de ce processus inspirée des travaux de David Held, notamment de son texte « Democracy and Globalization »¹¹ et de son ouvrage *Democracy and the Global Order*. La mondialisation est un phénomène multidimensionnel, elle a lieu en une multitude de sphères d'activité : la finance, le commerce, la culture, la communication, l'environnement, la politique et la sécurité, pour ne nommer que celles-ci. Dans ces sphères d'activité humaine, les nouvelles technologies de l'information, de la communication et du transport induisent une mutation des activités humaines d'abord caractérisée par deux phénomènes : « first, it suggests that many chains of political, economic and social activity are becoming interregional or intercontinental in scope and, secondly, it suggests that there has been an intensification of levels of interaction and interconnectedness within and between states and societies¹² ». En plus de l'extensification et de l'intensification des interconnexions dans les activités humaines, on note une augmentation de la portée de l'action, c'est-à-dire que de plus en plus, les événements locaux ont des répercussions en des lieux éloignés et ce qui se passe au niveau local est influencé par ce qui se passe de l'autre côté de la planète. Enfin, la globalisation se caractérise également par un accroissement de la vitesse des interconnexions : les chaînes causales d'interaction sont de plus en plus rapides, car avec les

nouveaux moyens de transport et de communication, des événements ayant lieu en un endroit de la planète peuvent avoir en quelques minutes, voire quelques secondes, des effets importants sur de grandes distances.

En somme, il y a une plus grande interdépendance entre les sociétés. Les champs d'activité débordent le cadre des États-nations et cela donne lieu à l'émergence de nouveaux espaces politiques, à de nouvelles sphères de pouvoir. Dans la prochaine section, nous verrons plus précisément comment ce phénomène fait en sorte qu'une partie croissante de l'exercice du pouvoir politique échappe au mode actuel d'exercice de la démocratie.

1.3 Le problème de l'asymétrie

J'ai dit plus haut que la démocratie se réalise dans la structure de l'État moderne en raison d'une symétrie entre les constituants du pouvoir – c'est-à-dire ceux qui exercent le pouvoir, par exemple les citoyens dans un régime démocratique – et ses destinataires, à savoir, ceux dont la vie est influencée par l'exercice du pouvoir. Or, dans ce modèle, la symétrie est ancrée au niveau de la territorialité de la citoyenneté et de la souveraineté du pouvoir politique. Avec le processus de mondialisation, il n'est plus possible de fonder la symétrie nécessaire à l'autonomie démocratique sur la territorialité, car les sphères d'activité qui ont des impacts sur les conditions de vie des individus et des peuples ne sont plus contenues dans les limites territoriales fixes des États qui définissent des espaces monolithiques, unitaires et mutuellement exclusifs. J'expliquerai maintenant comment l'accroissement de l'extension et l'intensification des interactions brisent cette symétrie.

1.3.1 Effets externes des politiques des États

Dans le contexte actuel, les décideurs politiques sont uniquement imputables face à leurs électeurs et ceux-ci sont déterminés par un critère d'appartenance à un territoire fixé d'avance. Puisque les chaînes d'interaction ont tendance à ne plus être contenues dans ces limites, l'exercice du pouvoir politique se fait sans prendre en compte l'ensemble des personnes concernées

par les décisions. D'autre part, la volonté des citoyens n'est entendue que par l'État qui contrôle le territoire auquel ils appartiennent. Même si les décisions prises par les citoyens d'un État ont des répercussions sur la vie des citoyens d'un autre État, ces derniers ne sont pas inclus dans le processus démocratique menant à la décision, car ils ne satisfont pas au critère d'inclusion à la communauté politique par le territoire. C'est donc dire que des personnes subissent un pouvoir sur lequel elles n'ont aucun contrôle démocratique ; leur capacité à s'autodéterminer est par là limitée. Ceci constitue un grave déficit de légitimité démocratique parce qu'à l'ère de la mondialisation, les décisions prises par un gouvernement étatique peuvent significativement influencer les conditions de personnes situées à l'extérieur des limites territoriales de cette communauté. Held donne quelques exemples :

A decision to increase interest rates in an attempt to stem inflation or exchange-rate instability is most often taken as a national decision although it may well stimulate economic changes in other countries. A decision to permit the harvesting of the rain forests may contribute to ecological damage far beyond the borders which formally are the responsibility of a given set of political decision-makers. (...) A decision by a government to save resources by suspending food aid to a nation may stimulate the sudden escalation of food prices in that nation and contribute directly to an outbreak of famine among the urban and rural poor¹³.

1.3.2 Institutions internationales

De plus, l'asymétrie entre décideurs et personnes concernées est encore plus visible si l'on considère le foisonnement d'acteurs transnationaux qu'il y a à l'heure actuelle. Pensons par exemple aux organismes tels que l'ONU, l'OTAN, le FMI, l'OMC et aux entreprises multinationales. On peut aussi y ajouter les cadres normatifs établis lors de négociations internationales visant, par exemple, la création de zones régionales d'intégration économique comme l'ALÉNA, le Mercosur ou l'APEC, ou encore certains traités comme les conventions sur la biodiversité et la désertification issus du Sommet de Rio en 1993.

On peut certes reconnaître que l'exercice du pouvoir dans ces sphères d'activité transnationale est porteur d'une certaine légitimité. J'ai dit que la démocratie est un mode incontournable de légitimation du pouvoir politique, mais elle n'est pas le seul. Le principe démocratique de légitimité du politique côtoie aussi un principe de légitimité constitutionnelle¹⁴, lequel subordonne l'exercice du pouvoir à une règle de droit. Ce principe stipule que le pouvoir doit s'exercer en conformité avec un ensemble de normes préétablies, et non selon l'arbitraire des dirigeants. On peut en effet voir que les divers traités négociés, par exemple, dans le cadre de l'OMC ont un cadre normatif et des procédures qui restreignent l'exercice du pouvoir dans la sphère économique. Le pouvoir s'y exerce d'une manière non arbitraire et selon des règles. Mais une constitution vaut aussi parce qu'elle est issue de la volonté du peuple ; sa force de légitimation ne repose pas uniquement sur des critères fonctionnels. C'est un ensemble de règles que se donne une communauté pour encadrer l'exercice du pouvoir auquel elle se soumet. Or, dans le cas des institutions et traités internationaux, ces règles n'émanent pas de la volonté des peuples qui auront à subir les résultats des pratiques balisées par ces règles. Il y a donc un déficit de légitimité démocratique en ce qui a trait du pouvoir exercé au niveau des grandes institutions internationales¹⁵. À ce niveau, il n'y a en effet pas de processus démocratique de légitimation des décisions, pas de vote, pas de représentation populaire, pas de délibération publique. Par exemple, la société civile est manifestement exclue des processus de négociation et de législation. Les décisions sont souvent prises à huis clos par les exécutifs de différents gouvernements et par les hauts fonctionnaires d'organisations internationales. Les exemples des négociations de la ZLEA à Québec en 2001 et des négociations de Seattle à propos des termes de l'AMI l'illustrent bien. Encore une fois, on constate un écart entre les décideurs et l'ensemble des personnes concernées. Cet écart entraîne un problème d'imputabilité et une incapacité des collectivités politiques à s'autodéterminer, bref un déficit de légitimité démocratique.

1.3.3 Limitations de l'autonomie de l'État-nation

Held comprend le déficit de légitimité engendré par la globalisation d'une autre manière. Il parle des disjonctions externes et internes causées par la présence de forces et d'espaces politiques transnationaux sur lesquels les États n'ont pas de contrôle. Ces disjonctions consistent en l'émergence de sphères de pouvoir qui ne cadrent pas dans la portée du pouvoir des États-nations, notamment dans les domaines du droit, de la prise de décision politique, de la sécurité, de la culture et de l'économie. Ces forces contribuent à affaiblir la capacité d'autodétermination des États-nations et érode leur souveraineté : « the operation of states in an ever more complex international system both limits their autonomy (in some spheres radically) and impinges increasingly upon their sovereignty¹⁶ ». Or, puisqu'à l'heure actuelle, la démocratie est uniquement achevée dans l'État-national, ces forces et processus qui opèrent dans des espaces politiques qui sont hors de la portée des États minent la capacité des citoyens des démocraties à déterminer ensemble les conditions dans lesquelles ils vivent. De nouvelles sphères de pouvoir émergent et empiètent sur la souveraineté des États et sont hors de portée du contrôle démocratique par les citoyens et des mécanismes traditionnels d'imputabilité. La limitation de l'autonomie des États est bien exemplifiée par la difficulté qu'ont les États industrialisés à maintenir leurs politiques sociales en raison de difficultés économiques. Ces difficultés sont en parties dues à des facteurs globaux hors du contrôle des États comme la fuite des capitaux et la délocalisation de la production¹⁷. Par ailleurs, l'empiètement sur la souveraineté des États est bien illustré, par exemple, par le fameux « programme d'ajustements structurels » du FMI. Ce programme permet à des États en difficulté et déjà très endettés d'obtenir auprès du FMI un prêt à condition qu'ils se plient à certaines directives concernant l'orientation de leur gestion macro-économique. Ainsi, le FMI surveille le budget de ses pays débiteurs et les oblige à ouvrir quasi-totalement leurs marchés aux produits et investissements étrangers, même si ces pays jugent que cela est nuisible à leur population¹⁸. Cette limitation de l'autonomie des États et l'empiètement de forces politiques transnationales sur la

souveraineté des États sont d'autres façons dont s'exprime l'asymétrie exacerbée par la mondialisation.

Suite au type d'analyse qui vient d'être présenté, les défenseurs du cosmopolitisme jugent que la forme actuelle dans laquelle nous cherchons à réaliser la démocratie est en décalage par rapport à la nature complexe du pouvoir, lequel n'est plus cantonné dans les limites fixes d'un territoire, mais plutôt diffus et fragmenté en plusieurs sphères qui opèrent à des échelons différents. Dans la prochaine section, nous verrons que Held propose un modèle de démocratie cosmopolitique par lequel il cherche à adapter les institutions, la citoyenneté et la souveraineté démocratiques à la réalité complexe du pouvoir qui met en échec la démocratie, actuellement cloisonnée dans l'État.

2. La démocratie multiscallaire

Le modèle de démocratie cosmopolitique de Held part du constat que les communautés politiques nationales issues de la modernité sont imbriquées dans des processus diversifiés qui débordent leurs frontières, les lient et les fragmentent, reconfigurant ainsi les communautés politiques en une constellation complexe de communautés de destin qui se recoupent et se chevauchent (*overlapping communities of fate*). Les espaces politiques sont donc entrecroisés car les domaines d'activité humaine n'ont pas tous la même étendue. L'exigence d'exclusivité de l'allégeance politique envers l'État moderne territorial apparaît dès lors injustifiée car elle restreint le contrôle démocratique en l'enfermant dans un espace unitaire ne correspondant pas à l'étendue et à la stratification des différentes sphères de pouvoir, faisant ainsi en sorte que des processus de gouvernance échappent au contrôle des États tout en affectant leurs citoyens. Ainsi, « the idea of a political community of fate – of a self-determining collectivity which forms its own agenda and life conditions – can no longer meaningfully be located within the boundaries of a single nation-state alone¹⁹ ». Le cosmopolitisme institutionnel de Held reconnaît cette complexité et cherche à imaginer quelles structures institutionnelles seraient aptes à réaliser l'exigence démocratique de symétrie compte tenu de ce

contexte. La question est donc de savoir quel est le lieu approprié de l'articulation du bien politique démocratique²⁰. La mondialisation remet en cause la nature du constituant démocratique approprié, celui-ci ne peut plus être une communauté politique définie par l'appartenance exclusive à un État, laquelle est préconstituée par la territorialité.

Ainsi, la démocratie cosmopolitique doit prendre comme point de départ un monde constitué de communautés de destin qui se recoupent et penser des institutions adaptées à ces recouvrements. Reconnaisant la complexité des activités humaines et des réseaux d'interconnexions, il faut voir que certains problèmes – comme le logement, l'éducation et l'établissement d'une force policière – sont traités d'une manière appropriée dans des sphères politiques spatialement délimitées comme la ville, l'État ou la région, mais que d'autres – comme l'environnement, la santé mondiale, la régulation du commerce international – requièrent un traitement par des institutions globales²¹. L'idée est que les conditions de vie des individus sont affectées par différents problèmes et différentes forces mais que ces problèmes et ces forces n'ont pas tous la même envergure. Pour rétablir la symétrie entre gouvernants et gouvernés, il faut détacher l'idée de communauté politique de son ancrage territorial et la baser uniquement sur l'idée que les personnes concernées par les décisions publiques doivent avoir la possibilité de participer à leur élaboration (au moins indirectement).

La démocratie cosmopolitique assume que l'appartenance à une communauté politique, le constituant approprié du processus d'autodétermination démocratique et l'idée de communauté de destin doivent être redéfinis à partir d'un principe d'inclusivité de toutes les personnes significativement affectées²². Or, puisqu'il y a maintenant divers lieux de pouvoir situés à diverses échelles, cela implique que les citoyens doivent avoir une citoyenneté multiple, c'est-à-dire une appartenance aux multiples communautés politiques de destin se recoupant qui influencent leur vie : « people [must] enjoy membership in the diverse communities wich significantly affect them and, accordingly, access to a variety of forms of participation²³ ». De même, la démocratie cosmopolitique exige que

la souveraineté ne soit plus conçue comme la possession de l'autorité absolue et indivise sur un territoire donné :

sovereignty can be stripped away from the idea of fixed borders and territories and thought of as, in principle, malleable time-space clusters. Sovereignty is an attribute of the basic democratic law, but it could be entrenched and drawn upon in diverse self-regulating associations, from states to cities and corporations²⁴.

La démocratie cosmopolitique exige donc un concept de « souveraineté différenciée²⁵ » qui opère un « partage des pouvoirs en fonction des types de problèmes qui nécessitent, selon les cas, une compétence transétatique, régionale, étatique ou locale » suivant les principes de subsidiarité et de suppléance²⁶. Held propose trois tests afin de déterminer le niveau politique approprié pour la prise de décision et l'action publique : l'étendue (considérer l'éventail des individus affectés par un problème ou une politique), l'intensité (le degré auquel ce problème ou cette politique affecte les individus) et l'efficacité comparative (la manière dont chaque niveau permet d'atteindre les objectifs)²⁷.

La démocratie cosmopolitique de Held est donc une démocratie multiscalaire : la souveraineté est fragmentée en plusieurs niveaux s'imbriquant et se chevauchant les uns les autres ; la citoyenneté est multiple, les individus ont des allégeances politiques envers plusieurs communautés politiques et participent à la vie politique de ces communautés. Les cosmopolites soutiennent qu'il faut adopter une telle forme de démocratie cosmopolitique si l'on veut régler le problème du déficit de légitimité démocratique diagnostiqué plus haut. Cependant, ils font face aux objections de maints penseurs, notamment des nationalistes libéraux, lesquels avancent que l'État-nation est la seule unité politique capable d'actualiser la démocratie.

3. Le nationalisme libéral et les exigences de la démocratie

Pour bien comprendre la critique nationaliste libérale du cosmopolitisme institutionnel, il faut garder à l'esprit que la critique

de la souveraineté traditionnelle de Held est basée sur la façon dont on conçoit le constituant approprié de la décision démocratique, c'est-à-dire l'ensemble des personnes devant décider collectivement des orientations de leur vie en commun.

Pour Held, toutes les personnes « significativement affectées²⁸ » par une décision politique doivent être impliquées dans le processus démocratique menant à cette décision. Cette position repose sur une conception de la démocratie qui a pour fondement normatif l'idée d'autonomie individuelle qui s'appuie sur la capacité qu'ont les êtres humains de raisonner consciemment et de s'autodéterminer : « If democracy means rule by people, the determination of public decision-making by equally free members of political community, then the basis of its justification lies in the promotion and enhancement of autonomy, both for individuals as citizens and for the collectivity²⁹ ». Held formule ainsi un principe d'autonomie qui se trouve au cœur de la démocratie :

persons should enjoy equal rights and, accordingly, equal obligations in the specification of the political framework which generates and limits the opportunities available to them ; that is, they should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others³⁰.

La démocratie libérale se fonde sur le respect de cet idéal d'autonomie ; elle consiste à protéger l'autonomie de chaque individu. Elle implique ainsi entre autres que tous les individus devraient avoir un accès égal aux processus de prises de décisions qui les affectent. Aucune personne ne devrait être affectée par des forces politiques sans pouvoir exercer une certaine influence sur ces forces.

On voit ainsi que la conception de la démocratie inhérente à la critique de la globalisation et au modèle de démocratie cosmopolitique de Held est centrée non pas sur la réalisation de l'autodétermination des communautés politiques en tant que « peuples », mais sur la protection des libertés individuelles et de

l'autonomie individuelle. On retrouve, ici au cœur de la position de Held, l'idéal cosmopolitique classique, lequel consiste à prendre en compte les intérêts de tout être humain, peu importe sa race, son sexe ou son appartenance nationale et à privilégier cet universalisme au détriment des attachements envers certaines communautés particulières. Cet idéal s'exprime dans l'idée qu'il faut que les constituants des politiques soient composés des personnes significativement touchées par ces politiques et non, comme c'est maintenant le cas, des *demos*, des peuples ou des nations situés sur un territoire donné. Cette idée est-elle défendable ? Le cosmopolitisme néglige-t-il une dimension essentielle de la démocratie en mettant de côté l'idée de nation ou de peuple ? Y a-t-il une tension entre démocratie et cosmopolitisme que les cosmopolites négligent lorsqu'ils conceptualisent une démocratie cosmopolitique et multiscalaire ?

Les réformes que propose le cosmopolitisme institutionnel ont un caractère quelque peu utopique et suscitent beaucoup de perplexité parmi les philosophes politiques et les politologues. Il y a ainsi un débat en philosophie politique entre les cosmopolites et les nationalistes libéraux³¹. Un des points centraux de ce débat est justement de déterminer le lieu du bien démocratique, c'est-à-dire la communauté politique qui doit s'autodéterminer démocratiquement. Ainsi, les cosmopolites avancent les idées de communautés politiques en recoupement et de citoyenneté différenciée. Cependant, les nationalistes libéraux insistent sur l'importance de l'identité collective des citoyens, leur sentiment d'appartenance à une même nation, comme condition de possibilité de la démocratie (ils avancent que c'est une condition nécessaire et non simplement une condition suffisante).

Par exemple, Miller soutient que la démocratie requiert absolument un *demos*, il faut qu'un peuple déterminé se constitue comme sujet politique autonome, qu'il soit investi de la souveraineté et qu'il soit le lieu d'une délibération démocratique. Sans le sentiment partagé d'une identité commune, les individus d'une même communauté politique ne peuvent être solidaires et se faire confiance les uns les autres. De tels individus ne sont donc pas

responsables lorsqu'ils délibèrent et passent aux urnes, ils n'arrivent pas à articuler un intérêt décentré de leurs préoccupations égoïstes et à prendre en compte les autres individus concernés par l'orientation des politiques de leur gouvernement³².

Kymlicka et Straehle résument bien la position des nationalistes libéraux. Ils soulignent que selon ces derniers, la démocratie libérale est intimement liée à l'État-nation : « We can think of liberal democracy as involving three connected but distinct kinds of principles : (a) social justice ; (b) deliberative democracy ; and (c) individual freedom. According to liberal nationalists, all three of these principles can best be achieved – or perhaps only be achieved – within *national* political units³³ ». Les nationalistes libéraux avancent ainsi que la justice sociale distributive doit être soutenue par une solidarité et une confiance entre les citoyens car elle exige de ceux-ci qu'ils acceptent des obligations qui les contraignent à faire des sacrifices les uns pour les autres (par exemple, en acceptant de payer des impôts). Or, selon eux, seule une identité commune nationale peut fournir à des individus dispersés sur un grand territoire un tel sentiment de confiance et de solidarité. Par ailleurs, confiance et solidarité sont également requises pour que les citoyens considèrent les opinions et intérêts de leurs concitoyens dans les délibérations publiques. De plus, la délibération publique n'est possible que si les citoyens se comprennent, ce qui exige une langue et une culture commune, deux caractéristiques centrales des nations. Puisque les nations constituent des communautés linguistiques et culturelles, elles forment les unités politiques les plus aptes à fournir un contexte de délibération publique nécessaire à la démocratie libérale. Enfin, les nationalistes libéraux soulignent également que les cultures nationales fournissent des contextes de choix et de signification nécessaires pour l'essor de l'autonomie individuelle. Pour que des personnes exercent pleinement leur liberté, il faut qu'elles aient accès à une culture sociétale riche leur fournissant des options à choisir et donnant un sens à leurs choix. L'appartenance à une nation permet donc également de réaliser l'idéal libéral d'autonomie individuelle.

Les nationalistes libéraux puisent dans cette conception de la démocratie libérale (besoin d'un *demos*, lien entre État-nation et démocratie libérale) leurs arguments contre le cosmopolitisme. J'exposerai ici deux arguments que les nationalistes libéraux avancent pour s'opposer au cosmopolitisme institutionnel. Tous deux sont dirigés contre la conception du constituant approprié sous-jacente au cosmopolitisme institutionnel.

La première de ces critiques consiste à dire qu'en définissant la communauté politique pertinente pour une décision politique par le critère d'inclusivité cosmopolite (que toute personne significativement affectée par une décision participe au processus démocratique de prise de décision), on met de côté les conditions qui font en sorte que les citoyens votent et délibèrent d'une manière responsable, c'est-à-dire en portant attention aux intérêts et opinions des autres³⁴. Pour que les individus dépassent leur égoïsme, il faut qu'ils se sentent liés aux autres et surtout qu'ils aient confiance en la réciprocité de ce sentiment. Or, les communautés politiques définies par l'envergure des personnes touchées ne sont pas nécessairement des communautés partageant une identité collective nécessaire à la confiance et à la solidarité pouvant soutenir l'exercice responsable de la citoyenneté. Pas plus qu'ils ne partagent une culture commune et une langue leur permettant de se comprendre mutuellement. Les nationalistes libéraux avancent donc qu'une citoyenneté multiple, telle que décrite par Held, affaiblirait la qualité de la démocratie plutôt que de la renforcer.

Une deuxième critique est formulée par Kymlicka, lequel s'attaque également à la conception du constituant approprié avancée par Held. L'appartenance aux diverses communautés politiques qui se chevauchent dans le modèle de démocratie cosmopolitique de Held est déterminée par le fait d'être concerné ou affecté par certains problèmes. Kymlicka souligne qu'il y a là une mauvaise compréhension de ce qu'est une « communauté de destin ». Les limites des communautés politiques de destin ne dépendent pas des forces auxquelles les individus sont sujets, ni de l'envergure des individus concernés par certains enjeux spécifiques. Ce qui constitue une communauté politique de destin, c'est le fait

que des gens s'identifient à une collectivité et désirent répondre ensemble et à leur propre manière aux enjeux auxquels ils font face : « people belong to the same community of fate if they care about each other's fate, and want to share each other's fate (...) if they feel some sense of responsibility for one another's fate, and so want to deliberate together about how to respond collectively to the challenges facing the community³⁵ ». Ce n'est donc pas parce que des individus font face aux mêmes forces et défis qu'ils forment pour autant une communauté politique capable de s'autodéterminer. Le fait d'être également concernés par des problèmes spécifiques ne fait pas en sorte que des individus soient disposés à entrer en délibération et à s'organiser pour répondre ensemble à ces problèmes.

Les nationalistes libéraux rejettent donc le modèle de la démocratie cosmopolitique parce que ce dernier repose sur une conception erronée de la démocratie qui est uniquement basée sur la protection de l'autonomie individuelle. Ils répondent aux cosmopolites que la démocratie implique que des citoyens se préoccupent les uns des autres, qu'ils se sentent responsables des autres. La délibération démocratique exige que les citoyens se fassent mutuellement confiance et se comprennent, ce qui en retour exige qu'ils partagent une identité commune. La démocratie exige également un processus de formation de la volonté capable de donner une orientation à l'autogouvernement d'une communauté politique. Elle exige donc l'existence d'un peuple, d'un *demos* formant un sujet politique capable d'autodétermination. Tout cela est éclipsé dans le modèle de démocratie cosmopolitique exposé plus haut. Il semble donc qu'il faille douter que le modèle de démocratie cosmopolitique de Held arrive vraiment à renforcer la démocratie. On pourrait même croire qu'il affaiblirait la démocratie en restreignant le rôle de l'État-nation, entité politique qui jusqu'à aujourd'hui a été la seule capable de réaliser la démocratie. Faut-il donc rejeter entièrement ce modèle de démocratie cosmopolitique ? Quelles conclusions tirer du constat du déficit de légitimité démocratique entraîné par la globalisation ?

Conclusion

J'ai jusqu'à maintenant tenté de montrer que la globalisation entraîne l'émergence de nouveaux espaces politiques et de nouvelles forces politiques qui ont des impacts sur les conditions de vie des individus citoyens de différents États. Cette reconfiguration du pouvoir entraîne une asymétrie entre l'envergure des processus, forces et défis qui concernent les individus et l'envergure des communautés politiques capables de s'autogouverner. Cette asymétrie constitue un important déficit de légitimité démocratique. Les cosmopolites, qui mettent en lumière ce déficit, se servent de ce constat pour en faire un argument en faveur de l'établissement d'une démocratie cosmopolitique, ce qui implique une réforme majeure des institutions politiques actuelles ainsi que de nos conceptions de la citoyenneté et de la souveraineté. Toutefois, nous avons vu que le modèle de démocratie cosmopolitique avancé par Held fait face à une forte opposition de la part des nationalistes libéraux, qui lui reprochent de négliger certaines préconditions de la démocratie dans sa conception de la communauté politique appropriée. Held néglige ainsi qu'une identité collective (nationale) est nécessaire pour fournir les bases de la solidarité, de la confiance et de l'intercompréhension vitales à la conduite d'une véritable délibération démocratique et à la responsabilité citoyenne.

Les remarques des nationalistes libéraux à propos de l'importance de l'identité collective impliquent-elles vraiment que nous abandonnions l'idée d'une gouvernance démocratique cosmopolitique multiscalaire afin de répondre au déficit de légitimité démocratique entraîné par la globalisation ? Je crois que les nationalistes libéraux ont raison de souligner l'importance de l'identité collective, mais il ne me semble pas que cela constitue un argument définitif contre le cosmopolitisme institutionnel de Held. Comprendre les remarques des nationalistes libéraux comme une réfutation *a priori* du cosmopolitisme ne peut se faire que si l'on éclipse le caractère artificiel des identités nationales, c'est-à-dire si l'on oublie qu'elles sont des constructions symboliques qui s'opèrent tout au long d'un processus historique. Les nationalistes libéraux craignent que la démocratie ne puisse se réaliser à une autre

échelle que l'État-nation, car c'est uniquement à ce niveau que l'identité collective nécessaire à la démocratie a été réalisée jusqu'à maintenant. Cependant, ils présupposent ainsi qu'il est impossible que les choses changent et que de nouvelles identités et de nouvelles solidarités se forment. Or, l'envergure et la composition des groupes de personnes qui partagent une identité collective et se soucient les uns des autres ne sont pas fixées à jamais ; les limites des identités sont mobiles, elles se construisent socialement. Comme le rappelle Nootens : « les termes de l'inclusion/exclusion sont sujets à la contestation et cette contestation des frontières de la communauté, génératrice de nouvelles formes, fait elle-même partie de l'activité démocratique et par conséquent la question du constituant approprié ne peut pas être fixée *a priori*³⁶ ».

Non seulement les identités ne sont pas inchangeables, mais les cadres institutionnels qui structurent l'agir des individus en leur imposant certaines contraintes légales contribuent eux-mêmes à développer et à préserver l'identité collective, la solidarité et la confiance mutuelle³⁷. En effet, pour un grand nombre des États-nations qui existent maintenant, le cadre institutionnel commun de l'État a précédé le développement de l'identité nationale (l'État a été antérieur à la nation). Habermas souligne ainsi que c'est la construction symbolique d'un « peuple » (d'un *demos*) qui transforma l'État moderne, un appareil purement fiscal, administratif et légal, en État-nation permettant au peuple de s'autogouverner³⁸. Il souligne que c'est l'idée de nation qui permet d'unir des populations jusque là hétéroclites pour en faire des membres d'une même communauté dépassant leur loyauté à l'égard du village, de la famille, de la région ou de la dynastie. Toutefois, il ne manque pas de rappeler qu'il s'agit d'une construction symbolique issue d'un processus historique postérieur à l'intégration au sein d'un cadre institutionnel commun.

Il est donc difficile de s'opposer à la désirabilité et à la possibilité d'institutions démocratiques et cosmopolitiques à partir de l'idée qu'il n'y a pas, au-delà des nations, de forme d'identité collective assez forte pour soutenir la démocratie. Les identités collectives ne sont pas fixées à jamais et les institutions politiques

contribuent à la formation de ces identités. Il n'est donc pas impossible que des réseaux de solidarité et d'identification favorables à la démocratie puissent s'étendre au-delà des États-nations actuels.

De plus, il est douteux que la démocratie nécessite un niveau d'identification aussi fort que ce que les nationalistes libéraux croient. Le véritable État-nation purement homogène est un mythe. Cela n'empêche pas pour autant des États multinationaux et multilingues comme le Canada, la Belgique, la Suisse ou l'Espagne d'être des démocraties. La démocratie peut en effet être réalisée dans une communauté politique composée de plusieurs nations mais au sein de laquelle les citoyens partagent une culture politique commune, ou un « patriotisme constitutionnel³⁹ », qui fait place à une diversité linguistique et culturelle. Si des citoyens ayant diverses identités nationales sont déjà capables de s'associer à l'intérieur de communautés multinationales pour délibérer et faire vivre une démocratie, pourquoi serait-il impossible que la démocratie se réalise à d'autres niveaux que l'État-nation ?

Enfin, il semble même que des solidarités internationales et régionales soient déjà en émergence. Amartya Sen souligne par exemple que « les protestataires de Seattle, Melbourne, Prague, Québec et d'ailleurs ne sont pas des gosses du coin, mais des hommes et des femmes venus de la Terre entière, qui investissent ces divers lieux pour y exposer des griefs contre l'ordre mondial⁴⁰ ». On peut aussi prendre la tenue d'événements plus organisés regroupant des ONG et des citoyens de divers pays, par exemple le Forum Social Mondial, comme le signe que certaines solidarités sont déjà en formation au-delà des États et des nations.

Pour toutes ces raisons, il me semble qu'un rejet total de la possibilité d'une démocratie cosmopolitique multiscalaire est injustifié⁴¹. L'analyse empirique de la mondialisation qui sous-tend l'argument du cosmopolitisme institutionnel met en lumière un important déficit de légitimité démocratique. Cette analyse ne peut être négligée et l'idée d'étendre la démocratie au-delà des frontières de l'État-nation est à prendre au sérieux. On ne peut fermer les yeux sur les bouleversements produits par la globalisation en cherchant à

préserver à tout prix la souveraineté territoriale des nations ; celle-ci est d'ailleurs déjà mise en échec. Mais s'il faut considérer comme sérieuse l'idée d'une démocratie cosmopolitique, il faut le faire en gardant à l'esprit que la démocratie ne consiste pas seulement à protéger l'autonomie d'un agrégat de citoyens isolés. La démocratie est aussi une entreprise collective qui exige la participation de citoyens responsables qui désirent établir eux-mêmes les règles de leur *vivre-ensemble*.

-
1. David Held, « Globalization and cosmopolitan democracy », *Peace Review*, Septembre 1997, vol. 9, no. 3, p. 311, (traduction libre).
 2. Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique, 2004, 168 p.
 3. Son ouvrage central défendant cette position est *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995, 324 p.
 4. Les critiques de l'État-national moderne insistent sur le caractère contingent de ce dernier. Voir notamment Nootens, *Op. cit.*, et Jürgen Habermas, *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, trad. Rainer Rochlitz, Paris, Fayard, 2000, 157 p.
 5. Olivier Duhamel, *Les démocraties*, Paris, Seuil, 1993, p. 16.
 6. Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, 230 p.
 7. Nootens, *Op. cit.*, p. 34.
 8. *Ibid.*, p. 40.
 9. Held, *Democracy and the Global Order*, p. 224.
 10. Nootens, *Op. cit.*, p. 117.
 11. Held, « Democracy and Globalization », dans Daniele Archibugi, David Held, et Martin Köhler, *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1998, pp. 11-27.
 12. Held, « Democracy and Globalization ». p. 21.
 13. *Ibid.*, p. 17.
 14. Habermas parle d'une cooriginarité entre le principe de souveraineté populaire et le principe des Droits de l'Homme, ou encore entre l'autodétermination individuelle et l'autodétermination collective. Cf. Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, trad. R.

Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, 551 p. D'autres philosophes politiques parlent d'une tension entre ces deux principes et avancent que la démocratie consiste en un équilibre entre ceux-ci. Voir Jocelyn Maclure, « Démocratiser et ré-équilibrer le constitutionalisme global. Mondialisation, normativité et liberté démocratique », *Regards philosophiques sur la mondialisation*, Jocelyne Couture et Stéphane Courtois (dir.), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2005.

15. Voir Maclure, *Loc. cit.*

16. Held, *Democracy and the Global Order*, p. 135.

17. Habermas, *Après l'État-nation*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 2000, entre autres pp. 74-75.

18. Voir Joseph E. Stiglitz, *La grande désillusion*, trad. P. Chelma, Paris, Fayard, 2002, 407 p.

19. Held, « Democracy and Globalization », p. 21.

20. *Ibid.* p. 225, et Nootens, *Op. cit.*, p. 108.

21. Held, « Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective », *Global Governance and Public Accountability*, David Held et Mathias Koenig-Archibugi (dir.), Oxford, Blackwell Publishing, 2005, p. 258.

22. *Ibid.*, p. 248-249, pour l'énonciation de ce principe. Andrew Linklater base ce principe sur l'éthique de la discussion habermassienne, dans laquelle les normes ne peuvent être valides que si elles peuvent susciter le consentement de toutes les personnes qu'elles affectent. Voir Andrew Linklater, « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State », *Re-Imagining Political Community*, Daniele Archibugi, David Held et Martin Köhler (dir.), Stanford, Stanford University Press, 1998, p. 121-122 ; et *The Transformation of Political Community*, Columbia, University of South Carolina Press, 1998, p. 91.

23. Held, « Democracy and Globalization », p. 272.

24. *Ibid.*, p. 234.

25. Voir Ryoa Chung, « Citoyenneté cosmopolitique et citoyenneté républicaine sont-elles conciliables ? », cité dans Nootens, *Op. cit.*, p. 110.

26. Le principe de subsidiarité est une maxime selon laquelle la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème par elle-même. Il est complété par le principe de suppléance, lequel veut que lorsque les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a le devoir de soutenir cette dernière dans les limites du principe de subsidiarité. L'idée est de

veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut être fait à une échelle plus petite avec autant d'efficacité.

27. Held, *Democracy and the Global Order*, p. 236.

28. Voir Held, « Democratic Accountability », pp. 250-252, et *Democracy and the Global Order*, chap. 7-8, où Held élabore certains critères précis aidant à déterminer quand une personne est significativement affectée.

29. Held, *Democracy and the Global Order*, p. 146.

30. *Ibid.*, p. 147.

31. Parmi les philosophes cosmopolites les plus illustres autres que Held on retrouve par exemple : Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights*, Cambridge, Polity Press, 2002, 284 p. ; Peter Singer, *One World : The Ethics of Globalization*, New Haven, Yale University Press, 2004, 235 p. ; et parmi les plus importants nationalistes libéraux : Miller, *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press, 1995 ; Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993, 194 p.

32. Miller, *Op. cit.* et Miller, « Bounded citizenship », dans K. Hutchings et R. Danreuther (eds.), *Cosmopolitan Citizenship*, New York, Macmillian Press, 1999.

33. Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-states, and Minority Nationalism », dans Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, Oxford, Oxford university Press, 2001, p. 225.

34. Miller, « Bounded Citizenship », p. 79.

35. Will Kymlicka, *Op. cit.*, p. 320.

36. Nootens, *Op. cit.*, p. 118.

37. *Ibid.*, p. 121.

38. Habermas, *Après l'État-nation*, p. 52-53.

39. Voir *Ibid.*, p. 70, voir aussi *Id.*, *L'intégration républicaine*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 1998, p. 290-294.

40. Amartya Sen, « Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde*, 19 juillet 2001.

41. Cela ne nie cependant pas que nous soyons vraisemblablement loin de réunir les conditions nécessaires à l'instauration d'une véritable démocratie cosmopolitique.