

VERS UNE CITOYENNETE MONDIALE ?¹

Mireille Delmas-Marty

Professeure émérite au Collège de France - Chaire d'Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit (2003-2011)

Membre de l'Académie des sciences morales et politiques

mireille.delmas-marty@college-de-france.fr

contact@observatoirepharos.com

(1) Question RESOLIS : Que pensez-vous de la démarche de RESOLIS ?

L'un des paradoxes de la mondialisation actuelle est que les acteurs apparemment les plus faibles que sont les acteurs civiques sont les seuls à vouloir et à pouvoir rééquilibrer un ordre mondial qui avait d'abord été conçu par les Etats et pour les Etats. C'est pourquoi la démarche de RESOLIS - de créer une sorte de communauté des acteurs de terrain, inspirée des communautés scientifiques et contribuant à les faire mieux reconnaître et à renforcer l'impact de leurs initiatives - semble particulièrement prometteuse. Car les acteurs civiques sont volatils dans l'espace et le temps. Ils s'inscrivent dans une logique instantanée du faire-savoir, alors que pour s'inscrire dans la durée l'action politique supposerait un savoir-faire, c'est-à-dire une volonté, une mémoire et un projet². Des observatoires comme RESOLIS, qui publient des informations objectives, soumises à une évaluation par les pairs, encouragent la mutualisation des savoirs et l'amélioration du savoir-faire. Ils concourent ainsi à la démocratisation indispensable pour mettre en place un ordre conforme aux intérêts du monde.

La question de l'accès au savoir est au cœur de la nouvelle gouvernance mondiale et la refondation des pouvoirs qu'elle appelle ne se situe pas seulement au confluent du pouvoir et du vouloir, mais aussi au croisement des savoirs. Dans un monde idéal, les savoirs inspireraient les vouloirs, en incitant à rationaliser les choix, et les vouloirs inspireraient à leur tour les pouvoirs en les organisant et en les légitimant, au lieu des phénomènes d'autoreproduction et d'autolégitimation trop souvent observables³. Au fond, la démarche de RESOLIS est une force de proposition pour tenter de rationaliser le rôle des acteurs civiques et de mieux articuler la trilogie savoir/vouloir/pouvoir⁴.

(2) Question RESOLIS : Quelles sont les origines des initiatives citoyennes ?

Les initiatives citoyennes sont fort anciennes mais elles deviennent plus que jamais nécessaires car l'Etat n'est plus le seul acteur. Certes il demeure, comme fondateur du droit international, un acteur " fondamental ", et reste le principal producteur de normes. Mais son territoire n'est plus le seul espace normatif⁵. Dans le contexte actuel de globalisation des flux, des crimes et des risques environnementaux, sanitaires ou financiers, les Etats sont peu à peu marginalisés et de plus en plus impuissants.

¹ Les questions et réponses de cet entretien ont été largement inspirées de la série *Les forces imaginantes du droit* : Vol. III, *La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007) ; Vol. II *Le pluralisme ordonné* (Editions du Seuil, février 2006) ; ainsi que de *Résister, Responsabiliser, Anticiper* (Editions du Seuil, janvier 2013)

² Cf. p. 189, *Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007)

³ Cf. p. 253, *Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007)

⁴ Cf. p. 191 et p. 256, *Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007)

⁵ Cf. p. 26-27, *Les forces imaginantes du droit (II) Le pluralisme ordonné* (Editions du Seuil, février 2006)

Le modèle de référence, le modèle souverainiste, ainsi déstabilisé, se révèle mal adapté à la mondialisation. Le dispositif qui se met en place n'est ni purement national, ni purement international, mais " internationalisé ", c'est-à-dire simultanément national, inter et supranational. Sa régulation appellerait une organisation complexe qui puisse fonctionner à ces trois niveaux et inclure l'ensemble des acteurs⁶.

Le modèle universaliste, substituant (ou ajoutant) l'Etat Monde à l'Etat nation, n'est ni faisable, en raison de la résistance des grandes puissances, ni souhaitable, s'il conduit celles-ci à pratiquer une sorte d'impérialisme à l'échelle mondiale. Quant au modèle ultra-libéral (les marchés autorégulés), il privilégie les intérêts économiques privés sans prendre en considération le bien commun. Ni l'universalisme ni l'ultra-libéralisme, ne permettent d'ailleurs de relever l'autre paradoxe d'une mondialisation qui se veut universaliste mais reconnaît la diversité des cultures comme « patrimoine commun de l'humanité » (Déclaration puis Convention Unesco, 2001, 2005)

Nous sommes donc en quête d'un modèle alternatif, à la fois universel et pluriel, régulé et autorégulé, qui supposerait une véritable innovation démocratique. Si les crises paraissent d'abord conduire à une impasse et à un vide dans la mesure où elles reflètent l'absence de modèle théorique sur lequel s'appuyer pour organiser les pouvoirs, elles ouvrent aussi une voie pour en sortir. Révélant la désarticulation des pouvoirs au sein des institutions nationales et leur recomposition par fragments au sein des institutions supranationales, elles suggèrent, de façon encore implicite, la montée en puissance des pouvoirs non institués qui participent au rééquilibrage et à la refondation des pouvoirs en contribuant à « ordonner le pluralisme » (en un modèle que l'on peut nommer « pluralisme ordonné »)⁷.

Pour apprendre à gouverner sans gouvernement, il faut en effet inventer de nouveaux instruments juridiques qui permettent de repenser les fonctions traditionnelles. Combinés à une judiciarisation croissante, les acteurs civiques peuvent réussir à " arracher " le monopole des fonctions législatives et juridictionnelles aux Etats⁸ et à mettre en place des processus de coordination pour compenser leur dispersion à différents niveaux⁹. Leur montée en puissance, qui a parfois permis d'inverser la hiérarchie savants/sachants, ou même gouvernants/gouvernés, laisse donc entrevoir la possibilité d'un rééquilibrage¹⁰.

(3) Question RESOLIS : Comment définissez-vous les acteurs civiques ?

La terminologie utilisée à propos des acteurs de la gouvernance mondiale invite à distinguer les acteurs publics (Etats et organisations interétatiques) des acteurs privés, non-étatiques. Parfois désignés dans le langage courant comme "la société civile", ces derniers regroupent en réalité une grande variété d'acteurs, individuels et collectifs, dont les intérêts sont souvent divergents. Principalement trois catégories :

- les acteurs économiques que sont les entreprises transnationales ont des pouvoirs considérables en raison de leur budget et de leur organisation. Ils concurrencent désormais les Etats et élaborent leurs propres normes dont ils organisent le contrôle par autorégulation¹¹.

⁶ Cf. p. 266, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

⁷ Cf. p. 18, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

⁸ Cf. P. 164-165, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

⁹ Cf. p. 96-97, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

¹⁰ Cf. p. 260, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

¹¹ Cf. p. 26-27, Les forces imaginantes du droit (II) Le pluralisme ordonné (Editions du Seuil, février 2006)

- les acteurs scientifiques, experts du climat ou de la santé, économistes, juristes, (...), jouent un rôle souvent déterminant dans la gouvernance mondiale, à l'instar des économistes auprès de la Banque mondiale ou des climatologues du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) en interface avec les décideurs politiques sur le climat.
- Enfin les acteurs civiques, qui renvoient aux notions de citoyen et d'initiative citoyenne, peuvent être entendus dans le sens politique d'acteurs qui endossant le rôle de contre-pouvoirs spontanés ou de corps intermédiaires plus organisés¹². Leur pouvoir a été conquis de haute lutte, aucune institution n'étant spontanément disposée à leur reconnaître un tel rôle¹³.

(4) Question RESOLIS : Comment définissez-vous la démocratie participative ?

La démocratie participative peut se définir par comparaison avec la forme représentative qui repose sur l'élection de représentants des citoyens, mais elle exclut la participation des citoyens dans l'intervalle entre chaque élection. Il est donc pertinent de concevoir des processus, comme les conférences de consensus, qui associent en permanence les citoyens aux décisions importantes. Le secteur de l'environnement est particulièrement inventif en matière de participation citoyenne. C'est d'ailleurs pour faire reconnaître l'écocide comme crime contre l'environnement que la première initiative citoyenne a été lancée à partir du nouveau dispositif créé en Europe par le Traité de Lisbonne en 2007¹⁴.

Auparavant, l'Union Européenne n'accordait aux citoyens européens qu'un droit de pétition. En instaurant un véritable droit d'initiative populaire, le traité n'institue pas un pouvoir législatif direct mais il permet à un groupe de citoyens de saisir la Commission européenne d'une proposition de loi. L'usage du droit d'initiative populaire par les ressortissants européens sera source d'enseignements pour imaginer à terme un mécanisme équivalent à l'échelle mondiale. Certes un tel dispositif n'est pas directement transposable tel quel, non seulement parce que la démocratie est loin d'être généralisée à tous les Etats, mais aussi parce que l'espace mondial n'est organisé que de façon fragmentaire et incomplète. Néanmoins, un droit d'initiative populaire pourrait être conçu, précisément dans des secteurs particulièrement sensibles comme la santé ou l'environnement, par le relais des organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou la future Organisation mondiale de l'environnement (OME).

(5) Question RESOLIS : Quels sont les impacts des initiatives citoyennes sur l'organisation des pouvoirs ?

Les initiatives citoyennes sont souvent associées à des actions de militants et d'activistes. Il faut néanmoins éviter l'écueil qui les cantonne à l'indignation et privilégie les pressions sur l'opinion publique. En effet, leurs actions ont plusieurs fonctions :

- Une fonction juridictionnelle : devant les tribunaux, les acteurs civiques, à titre individuel ou collectif, peuvent défendre les droits des citoyens mais aussi contribuer à l'améliorer le droit en général. La défense des droits est facilitée par exemple en France par la constitution de partie civile des associations ou aux Etats-Unis par les class actions ;

¹² Cf. p. 169, *Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007)

¹³ Cf. p. 96-97, *Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007)

¹⁴ Cf. article 11.4 du Traité de l'Union Européenne modifié par le Traité de Lisbonne : « *Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.* »

quant à l'amélioration du droit, elle est assurée aux Etats-Unis, à travers les mémoires déposés au titre d'ami de la cour (*amicus curiae*), formule qui vient récemment d'être admise devant le Conseil d'Etat français. De même l'organe de règlement des différends de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce accepte désormais les communications *d'amici curiae* présentées par des ONG, qui ne sont pourtant pas reconnues comme des parties à la procédure.

- Une fonction législative : les acteurs civiques proposent parfois aussi des réformes des textes. Bien que cette participation au pouvoir législatif soit indirecte, elle contribue néanmoins à l'élaboration de nouvelles conventions et à la mise en place de structures judiciaires ou juridictionnelles. Dans bien des cas, les acteurs civiques sont à l'origine d'innovations majeures. Parmi les multiples initiatives des ONG, on citera par exemple la campagne symbolisée par la pyramide de chaussures dans plusieurs villes qui a, notamment en France, ont indéniablement contribué à l'élaboration de la convention interdisant les mines antipersonnel¹⁵. D'autres ONG ont piloté la création de la Cour pénale internationale ; d'autres ont influencé la signature du Protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre. Le plus souvent c'est grâce à la réunion de plusieurs associations en collectifs citoyens, que ces innovations ont été possibles. Ces collectifs, agissant comme de véritables aiguillons, deviennent aussi efficaces que les acteurs économiques ou scientifiques. Ils compensent l'impuissance des Etats et renforcent la légitimité des experts. Leur présence préfigure un pouvoir législatif mondial, mais soulève la question de leur légitimité. Doux la recherche de critères démocratiques. Il faudrait réussir à combiner trois types de critères : représentativité, indépendance, légitimité¹⁶.

(6) Question RESOLIS : Votre conception de la citoyenneté mondiale ?

Se percevoir comme citoyen du monde est un vieux rêve. Kant et Kang Youwei avaient fait le même rêve, ou presque, à des époques (18^{ème} et 19^{ème} siècles) et en des lieux (Allemagne, Chine) radicalement différents, ouvrant la voie vers une cité des droits. Ils ont, chacun à leur manière, imaginé le citoyen du monde. L'un et l'autre étaient pourtant conscients de leur distance par rapport au monde réel. Or la mondialisation actuelle réactive le débat suscité par ces philosophes visionnaires¹⁷. Mais la citoyenneté supranationale reste à consolider à l'échelle européenne et à construire à l'échelle mondiale.

En ce qui concerne l'Europe, c'est dès l'origine que Jean Monnet, dans son discours de Washington (le 30 avril 1952) avait marqué l'ambition première : "*nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes*"¹⁸. L'Union européenne a ouvert la voie d'une multi-citoyenneté, en surajoutant la citoyenneté européenne à la citoyenneté nationale (Charte de l'UE, chap. V).

A l'échelle mondiale, où l'image de la démocratie comme " un lieu vide et pourtant actif " s'applique parfaitement car les acteurs civiques s'y activent sans véritable statut officiel et selon une typologie fort hétérogène, Michel Foucault n'avait pourtant pas hésité à affirmer que, en fait sinon en droit, "*il existe une citoyenneté internationale qui a ses droits et ses devoirs et qui engage à s'élever contre tout abus de pouvoir, quel qu'en soit l'auteur, quelles qu'en soient les victimes. Après tout nous sommes tous gouvernés et à ce titre solidaires*"¹⁹. En 1990, la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ira plus loin encore. Certes l'impact de cette

¹⁵ Cf. p. 189, Les forces imaginantes du droit (III) La refondation des pouvoirs (Editions du Seuil, janvier 2007)

¹⁶ Cf. p. 173, Les forces imaginantes du droit (II) Le pluralisme ordonné (Editions du Seuil, février 2006)

¹⁷ Cf. p. 121 et suivantes, Résister, Responsabiliser, Anticiper (Editions du Seuil, janvier 2013)

¹⁸ Cf. p. 114, Résister, Responsabiliser, Anticiper (Editions du Seuil, janvier 2013)

¹⁹ Cf. M. Foucault, *Dits et Ecrits IV, 1980- 88*, Gallimard 1994, p. 707-708.

Convention a été limitée car elle a été signée seulement par les Etats d'émigration, mais en reconnaissant certains droits même aux travailleurs en situation irrégulière, cette convention suppose implicitement une sorte de statut minimal reconnu à tout citoyen du monde.

En somme la citoyenneté européenne se cherche encore et la citoyenneté mondiale se devine à peine, tant que subsiste ce paradoxe de la libre circulation des marchandises et des capitaux alors que les hommes sont arrêtés aux frontières. Toutefois, les initiatives concrètes qu'elles suscitent montrent déjà qu'il serait possible de concevoir une citoyenneté "à plusieurs niveaux" en ce sens qu'elle coordonnerait les droits reconnus aux niveaux national, régional et mondial, et associerait les citoyens aux décisions les concernant, qu'il s'agisse de leur pays, de leur région, ou de leur planète devenu Cité-Monde²⁰.

(7) Question RESOLIS : Que retenir de ce numéro du Journal RESOLIS ?

J'y vois une illustration des conditions d'une future citoyenneté du monde qui, au-delà du rêve des philosophes, se cherche et s'invente aussi à partir d'expériences locales qui permettent de tester de véritables innovations démocratiques.

Précisément en termes d'innovation, ce numéro est exemplaire car il rend compte des réalités locales prises dans la diversité de leur contexte (ch.4) et leur inscription dans la durée (ch.5). Quant à l'objectif de démocratisation, il se traduit très concrètement par un travail de terrain consistant à donner aux citoyens la capacité de participer à la gouvernance mondiale (capacité d'expertise, ch.1, accès aux innovations technologiques, ch. 2) et à organiser les interactions avec les autres acteurs afin de créer des synergies entre eux et les citoyens.

Si l'objectif est bien d'éclairer la gouvernance mondiale, cette démarche permet de considérer que l'enracinement des acteurs civiques dans leur territoire, loin d'être un handicap, serait un atout par rapport aux autres acteurs pris dans une logique exclusivement nationale (Etats) ou purement mondiale (acteurs économiques et scientifiques).

La formule saisissante du poète Edouard Glissant, "*Agis en ton lieu, pense avec le monde*" deviendrait en quelque sorte la devise du citoyen du monde.

²⁰ Cf. p. 125, Résister, Responsabiliser, Anticiper (Editions du Seuil, janvier 2013)