

CITOYENNETÉ MONDIALE

Le nombre de ceux qui, sous la forme de réseaux et d'alliances, s'organisent par-delà les frontières nationales ne cesse de croître depuis dix ans. Nourri de l'expérience de l'auteur au sein de la Fondation Ford, cet article entend démontrer, en examinant les principales modalités d'organisation de la société civile mondiale, que celle-ci dessine les contours d'une forme nouvelle de citoyenneté.

LISA JORDAN



Lisa Jordan est diplômée de l'université du Michigan et de l'Institute for Social Studies. Elle a occupé jusqu'en 2009 une position de direction au sein de l'unité « Gouvernance et société civile » de la Fondation Ford avant de reprendre aujourd'hui la direction de la Fondation Bernard Van Leer, aux Pays-Bas.

LES DÉFINITIONS DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE »

Objet de maints débats et controverses, le concept de société civile – qu'elle soit nationale ou mondiale – admet trois principales définitions. La première, que l'on peut qualifier de *définition structurelle*, est défendue par des auteurs tels que Michael Edwards et voit dans la société civile un agrégat d'entités aussi diverses que des ONG, des syndicats, des mouvements sociaux ou encore des organisations cultuelles. Essentiellement descriptive, elle a cependant le mérite de rendre compte de la très grande diversité d'acteurs qui composent la société civile. Par contraste, les tenants d'une *définition normative*, comme John Keane, insistent davantage sur le fait que la société civile est avant tout l'incarnation d'une autre société ayant pour fondement des valeurs telles que la coopération, la non-violence ou la tolérance. Si elle n'est pas sans mérites, cette définition tend cependant à passer sous silence le fait que certains réseaux transnationaux se forment en vue d'objectifs moins nobles, comme c'est le cas des réseaux terroristes, des organisations religieuses fondamentalistes ou des officines animant le commerce des armes légères. Une troisième approche, défendue notamment par Jan Aart Scholte, voit avant tout dans la société civile un *espace dédié à la délibération publique* existant indépendamment de l'État et du marché.

L'apport principal de cette dernière définition est qu'elle permet d'analyser la façon dont la société civile, s'affrontant aux intérêts des États et des marchés, vise à peser sur la définition des règles du jeu mondial, c'est-à-dire à la fois sur les normes, sur les politiques menées, voire sur les déterminants les plus profonds de l'organisation sociale.

Mais quelle que soit la définition retenue, toute la question est de savoir si ce que l'on entend généralement par « société civile mondiale » – des particuliers qui s'organisent de façon transnationale en vue de constituer des organisations à dimension mondiale – mérite précisément cette appellation. Autrement dit, la société civile mondiale incarne-t-elle, face aux intérêts nationaux, un sentiment d'appartenance à une communauté mondiale et une authentique conscience civique mondiale ? Les sceptiques objecteront qu'il n'en est rien dès lors que toute société civile mondiale se conçoit nécessairement en relation avec un État donné, dès lors que, de surcroît, la plupart des alliances mondiales sont des agrégats d'organisations se définissant sur une base essentiellement nationale, dès lors enfin que les rares alliances authentiquement transnationales n'ont de toute façon qu'un périmètre limité qui jamais ne s'étend à l'ensemble du globe. Dans la pratique, du reste, de nombreuses organisations intergouvernementales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou le Fonds monétaire international (FMI) tendent à réduire la société civile mondiale à l'action de quelques ONG internationales (ONGI). C'est sans doute là le signe d'un certain désarroi face à une société civile mondiale constituée d'une profusion d'acteurs fort dissemblables, dont on peut remarquer qu'aucune recension complète n'a été entreprise à ce jour.

Sans mésestimer ces difficultés, on constate qu'il existe aujourd'hui des indices nombreux et concordants laissant à penser qu'une véritable société civile mondiale s'élabore à l'initiative de communautés nouvelles qui réclament à leur profit des attributs de citoyenneté et exigent l'instauration de pratiques démocratiques sur la scène internationale¹. D'une certaine manière, une étape décisive avait été franchie de ce point de vue, en 1945, avec la création du système des Nations unies et l'élaboration d'un agenda politique international qui, bien que concernant prioritairement les États, a rapidement suscité l'émergence de coalitions constituées en vue de promouvoir des valeurs telles que la paix, la justice sociale ou la préservation de l'environnement. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces groupements préfigurant la société civile mondiale ont largement pris appui sur le système international pour faire avancer leurs revendications : ce fut le cas du Mouvement fédéraliste mondial avec la Société des Nations dès 1937, comme ce fut le

¹ La notion de « scène internationale » est entendue dans le présent article comme l'espace où se joue l'ensemble des actions menées en vue d'exercer une influence sur l'édition des normes, régulations et prescriptions juridiques ayant une portée internationale.

cas pour les organisations de défense de l'environnement vis-à-vis des Nations unies dans les années 1960.

Une étape supplémentaire a été franchie au tournant du millénaire lorsque la société civile mondiale a semblé prendre en main sa propre organisation. En témoigne plus éloquemment que tout autre l'exemple du Forum social mondial (FSM), dont la première édition remonte à 2001 et qui, lors de sa dernière réunion à Belém en 2009, a attiré quelque 133 000 participants, parmi lesquels pas moins de cinq chefs d'État latino-américains en exercice. Les divers forums sociaux, mondiaux ou régionaux, constituent incontestablement aux yeux de l'opinion publique la manifestation la plus tangible de l'existence d'une société civile mondiale. Leurs organisateurs mettent du reste un soin particulier à leur conserver un caractère véritablement global, quand bien même il est inévitable qu'une majorité de participants soient issus du pays hôte de chaque réunion. Ce fut le cas, par exemple, pour le Forum social des États-Unis (USSF), dont les organisateurs invitèrent à leurs frais des militants venus d'Europe, d'Amérique latine et d'Afrique du Sud en 2007, avant d'organiser l'année suivante une Journée mondiale d'action déclinée dans plusieurs centaines de villes à travers le monde. Du point de vue des organisations participantes, le fait de participer à de tels forums sociaux permet d'exprimer une conception de la solidarité plus significative et plus tangible que celle qui peut se manifester dans les limites d'un territoire donné. Ce faisant, les forums sociaux permettent à la fois de densifier la présence des organisations de la société civile sur la scène internationale et de faire admettre aux États que leur responsabilité, sur certains sujets, s'étend au-delà des seuls territoires dont ils ont la charge.

157

LA SOCIÉTÉ CIVILE MONDIALE ET LA MONDIALISATION

Il est symptomatique que les acteurs de la société civile mondiale se voient si fréquemment affublés d'un préfixe reflétant leur rapport à la mondialisation : pro-, anti- ou alter-. Ce prisme ne doit pourtant pas occulter le fait qu'un grand nombre de mouvements transnationaux préexistent et sont indifférents à la question de la mondialisation, notamment les organisations de défense des droits de l'homme, les organisations écologistes ou les organisations de promotion de la cause des femmes. Au mieux ces acteurs sont-ils sensibles aux possibilités de communication et de déplacement par lesquelles la mondialisation se caractérise. Mais au final la mondialisation ne semble pas constituer, en tant que telle, un cadre d'analyse pertinent pour l'analyse de la société civile mondiale.

Il en va en revanche très différemment de la gouvernance mondiale, entendue comme la façon dont est encadrée et organisée la scène internationale sur laquelle la société civile entend peser. Ni gouvernement ni État, la gouvernance mondiale désigne, selon la définition qu'en donne Robert Keohane², le pouvoir d'édicter et de mettre en œuvre des normes de portée mondiale, étant entendu que les détenteurs de ce pouvoir n'agissent pas nécessairement en vertu d'un assentiment général. Dès lors, c'est précisément parce qu'elle cherche à influencer ceux qui exercent le pouvoir à l'échelle mondiale que la société civile mondiale présente un intérêt particulier dans le cadre de cet article.

QUE RECOUVRE LA NOTION DE CITOYENNETÉ MONDIALE ?

Il est courant d'affirmer que, dans le dialogue qu'ils nouent avec les différentes institutions internationales, les acteurs de la société civile mondiale occupent le rôle normalement dévolu aux citoyens dans un État traditionnel. Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ? Essentiellement, que les acteurs de la société civile mondiale fondent leur revendication de citoyenneté sur un certain nombre de postulats qui sont autant de puissants agents de transformation de la gouvernance mondiale.

En premier lieu, ils postulent que les institutions auxquelles ils s'adressent – des organisations aussi différentes que la Banque des règlements internationaux (BRI), l'organisme chargé de la gestion du réseau Internet (ICANN) ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds global) – possèdent effectivement le caractère d'organes de gouvernement. Ce postulat peut heurter les dirigeants et employés de ces institutions, qui le plus souvent rechignent à se considérer eux-mêmes comme des gouvernants. Cela n'en demeure pas moins un levier puissant de modification du comportement des organismes concernés, dont il devient impossible de minimiser le rôle, l'impact et *in fine* la responsabilité. Considérés comme des organes de gouvernement, ceux-ci se trouvent alors tenus de mettre en œuvre des mécanismes de consultation, de transparence et de redevabilité. Qui plus est, ce changement de perception modifie également la nature de la relation entre les institutions internationales et les États eux-mêmes, ces derniers s'estimant légitimes à engager un dialogue sur le terrain de la souveraineté et à substituer aux considérations techniques des débats de nature véritablement politique.

Découlant du premier, le deuxième postulat énoncé par les acteurs de la société civile mondiale est celui selon lequel les institutions internationales, en tant qu'organes de gouvernement, sont redevables

² Professeur à la Woodrow Wilson School de l'université de Princeton.

de leur action auprès des populations dont l'existence est affectée par les décisions qu'elles prennent. À cet égard, la mise en œuvre de mécanismes destinés à favoriser la consultation et la transparence s'impose aujourd'hui comme la norme, même s'il demeure des exceptions dont la plus notable est sans doute la BRI qui demeure une forteresse de secrets. L'effort accompli par les institutions internationales a d'ailleurs été tel qu'il a fait apparaître, par contraste, les déficiences des ONGI en la matière, et obligé celles-ci à revoir de fond en comble leurs standards et procédures au cours des dernières années. On notera au passage que cette exigence de redevabilité s'appuie parfois sur les droits que les citoyens tirent de leur statut de contribuables participant au financement des institutions internationales. Daté, cet argument est néanmoins celui qui fut historiquement employé dans les pays du Nord pour demander des comptes aux institutions dites « de Bretton Woods » (FMI, Banque mondiale). Et l'exemple s'est déjà présenté de citoyens faisant pression sur leurs collectivités locales afin que celles-ci cessent d'acquérir des obligations émises par la Banque mondiale.

Troisièmement, les acteurs de la société civile mondiale postulent que les décisions prises par les institutions internationales doivent avoir un caractère public, c'est-à-dire être adoptées selon un processus non seulement transparent, mais également ouvert à la participation des populations, qu'elles soient ou non directement concernées. Aussi n'est-il plus rare, aujourd'hui, que des institutions dont l'action concerne de multiples parties prenantes intègrent dans leurs organes de décision des représentants de la société civile, comme c'est le cas par exemple pour le Fonds global.

Ce qu'au final ces différents postulats démontrent, c'est qu'une forme de citoyenneté mondiale peut se concevoir hors du cadre d'un État démocratique. Si en effet la scène internationale ne possède ni représentation, ni partis, ni élections au sens habituel de ces termes, elle n'en est pas moins accessible à la mise en œuvre des pratiques démocratiques que sont la transparence, la redevabilité et la participation.

159

QUI SONT LES DÉPOSITAIRES DE LA CITOYENNETÉ MONDIALE ?

La citoyenneté mondiale ainsi définie, il reste à déterminer ceux qui, parmi la myriade d'acteurs qui composent la société civile mondiale, peuvent en revendiquer l'exercice. Les ONGI de réputation mondiale comme Oxfam, Amnesty International, Greenpeace ou Médecins sans frontières dominent assurément l'espace de la revendication citoyenne. Oxfam, par exemple, qui dès 1996 a ouvert un bureau à Washington en vue de mieux peser sur les décisions du FMI et de la Banque mon-

diale, affirme agir au nom des populations déshéritées partout dans le monde. À l'instar d'autres ONGI, cette ONG anglaise s'appuie sur une capacité éprouvée à porter des revendications sur la scène internationale. Pour autant, la compétence incontestée des ONGI ne saurait faire oublier qu'elles sont l'objet de nombreuses controverses. Critiquées au Nord pour les entraves qu'elles entendent imposer aux marchés et aux gouvernements, les ONGI sont, en sens inverse, suspectes aux yeux des acteurs issus de pays du Sud d'être excessivement liées aux nations développées dans lesquelles elles trouvent leur origine et, souvent, ont leur siège. Leur présence dans certaines délégations étatiques lors des sommets mondiaux ou le fait que certains de leurs dirigeants poursuivent ensuite leur carrière au service de gouvernements nationaux accréditent la thèse de cette collusion supposée, laquelle est du reste très fréquemment une condition même de l'efficacité de leur action. Par ailleurs, et comme il a été dit précédemment, les ONGI s'exposent à des critiques en termes de redevabilité dès lors qu'elles sont principalement implantées dans les pays du Nord, mais promeuvent en majorité les intérêts de populations issues des pays du Sud.

À côté des ONGI, on trouve les réseaux ou alliances d'organisations de la société civile : Via Campesina, les réseaux d'organisations de défense des droits des femmes GROOTS (Grassroots Women Organizing Together in Sisterhood) et DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era), ou encore l'alliance Shackdwellers International qui fédère des organisations représentant les populations urbaines sans logis ou mal logées. Ces réseaux ont en commun d'être composés d'organisations nationales autonomes qui, en se reliant de façon transnationale, ont trouvé le moyen d'accroître leur audience et leur pouvoir de négociation, y compris et peut-être même surtout à l'échelle locale. Elles tirent en effet profit de leur extension géographique horizontale pour ensuite s'imposer verticalement à tous les niveaux de prise de décision : mondial, national et local. Le cas de Shackdwellers est tout à fait éclairant. Interlocuteur des autorités locales de la ville de Mumbai (l'ancienne Bombay) en Inde, le réseau est également représenté dans le Conseil national pour le logement mis en place par les autorités indiennes, et participe enfin à l'Alliance des villes, dans laquelle se regroupent autorités municipales et bailleurs du monde entier. Du fait de leur nature fédéraliste, les réseaux et alliances échappent par ailleurs aux procès en redevabilité et en représentativité qui sont souvent faits aux ONGI.

Enfin, certaines ONG participent d'une forme de citoyenneté mondiale non en raison de leur dimension internationale ou de leur nature fédérative, mais parce que leur objet, même limité, présente un intérêt

universel. L'ONG Bank Information Center (BIC), par exemple, vise à rassembler l'ensemble des informations ayant trait à l'activité des bailleurs de fonds multilatéraux et à l'impact social des programmes internationaux d'assistance économique. De même, le Forum international de Montréal (FIM) s'assigne pour objectif de défendre les intérêts des pays du Sud dans le débat national canadien et dans la définition de la politique étrangère du Canada. Répondent également à cette définition un certain nombre d'instituts d'étude et de *think tanks*, ainsi que des organisations dont l'activité consiste à surveiller et à évaluer les relations qui s'établissent entre un État donné et les bailleurs de fonds multilatéraux, comme le fait l'ONG Lokayan dans le cas de l'Inde. Pour diverses qu'elles soient, ces ONG ont en général en commun d'être simultanément proches des centres de pouvoir qu'elles cherchent à influencer, tout en reflétant par leur composition et leur recrutement la diversité des intérêts dont elles sont les porte-parole.

À défaut d'une citoyenneté reconnue en droit à l'échelle internationale, l'ensemble des actions évoquées dans cet article dessine ce que Jan Aart Scholte pourrait appeler une forme de « citoyenneté en actes ». De manière plus ou moins explicite, et par-delà la diversité de leurs sujets de préoccupation, les acteurs de cette citoyenneté nouvelle formulent tous le même constat. Premièrement, il est des problèmes auxquels les démocraties représentatives nationales ne peuvent apporter de solutions. Deuxièmement, il n'existe rien qui ressemble à une démocratie représentative sur la scène internationale. Troisièmement, la résolution de problèmes locaux peut impliquer pour les citoyens de s'organiser à l'échelle transnationale. C'est sur la base de ce constat que les acteurs de la société civile conçoivent leur relation avec des institutions mondiales, lesquelles, en véritables organes de gouvernement, assument des prérogatives auparavant dévolues aux États. C'est en ce sens également que ces acteurs d'un genre nouveau agissent comme des citoyens mondiaux. ■