

LA DEMOCRATIE SANS « DEMOS », PUF, 2011, Extraits

V.4. Les nouvelles scènes de l'inventivité citoyenne : le monde ?

Les mégalopoles contemporaines concentrent une grande part des problèmes liés à cette structuration nouvelle du monde que l'on désigne communément par les termes de globalisation ou de mondialisation. Les combats menés par les habitants de ces mégalopoles demeurent cependant locaux, même si nombre des paramètres qui les déterminent, depuis les logiques économiques jusqu'à l'existence de principes universellement reconnus que peuvent invoquer les individus luttant pour leurs droits, les inscrivent dans le contexte du monde globalisé. La question de l'avenir de la citoyenneté démocratique se pose cependant à d'autres niveaux, qui requièrent de prendre une vue d'ensemble de la topologie de l'espace mondial des pouvoirs. La pluralisation des pouvoirs, hétérogènes et non hiérarchisés, est au cœur de la mondialisation. La dilution de la souveraineté nationale en est l'une des manifestations les plus visibles et la plus facile à documenter. Il est en revanche plus difficile de fixer l'image positive de la nouvelle ordonnance des pouvoirs qui vient se substituer à l'ordre des Etats et du droit international. Les pouvoirs nouveaux qui mettent à mal la souveraineté de l'Etat sont de natures diverses, économiques bien entendu, mais également politiques ainsi que juridiques ou quasi-juridiques. Les juristes, tout particulièrement, avouent leur perplexité face à la dissolution de l'espace normatif du territoire étatique, ce que Mireille Delmas-Marty nomme « la grande complexité juridique du monde »¹. Ils sont nombreux aujourd'hui à reconnaître la nécessité de réviser en profondeur les postulats fondamentaux de la théorie classique du droit, qu'il s'agisse du monopole étatique de l'édition des normes juridiques ou de l'idée de l'unité du droit. Mais la configuration de la théorie pluraliste du juridique qui pourrait s'y substituer, y compris le concept de droit qu'elle engagerait, reste entre eux objet de litige.

C'est dans le contexte de cette pluralisation des pouvoirs qu'il convient d'apprécier les chances encore ouvertes aujourd'hui à la citoyenneté démocratique, c'est-à-dire à l'exigence égalitaire. Une manière commode d'aborder le problème consiste à supposer la formation d'une « société civile mondiale » destinée à jouer un rôle analogue, face aux instances de domination du monde globalisé, à celui de la société civile des démocraties libérales : à exercer les fonctions de contrôle, de légitimation et de contestation dans lesquelles se

¹ Delmas-Marty, 2006, p. 27.

manifeste la puissance du pouvoir constituant. Les forums mondiaux, de Porto Alegre à Mombai, les manifestations d'opposition aux réunions des G8 ou G20, l'activité d'information et de dénonciation déployée par diverses ONG, dans le domaine des droits de l'homme ou de l'écologie notamment, peuvent paraître en être autant de manifestations. Il est vrai que les pratiques des individus et groupes d'individus mobilisés pour la défense de leurs droits ne sont plus bornées par les frontières des Etats et que la nouvelle topologie des pouvoirs a suscité l'émergence de formes d'organisation inédites. Une citoyenneté mondiale serait-elle en passe de se substituer à la citoyenneté nationale ? Un point d'interrogation est ici requis dans la mesure où la notion de mondialisation est aussi ambiguë que le terme « monde » lui-même. L'entendre comme une sorte de relève de l'étatisation des pouvoirs et pratiques politiques, c'est rester attaché encore à une compréhension territoriale de la structuration de la politique, c'est-à-dire présupposer que toute forme de pouvoir coïncide avec la maîtrise d'un espace géographique et des populations qui le peuplent. Aussi bien préfère-t-on parler aujourd'hui d'un monde fragmenté. Mais le terme « fragmentation » doit aussi être lui aussi manié avec précautions. Les fragments de notre monde ne sont pas comparables aux pièces d'un puzzle qu'un analyste doué pourrait espérer parvenir à ajointer pour composer l'image d'une totalité cohérente. La métaphore des réseaux, également souvent employée pour décrire les structures des relations sociales contemporaines, est plus pertinente. Le réseau est un lien qui n'a pas de limites fixes, une structure souple, toujours ouverte à des extensions nouvelles sans tendre pour autant à englober la totalité des populations du globe. Les réseaux sont spécifiques. Ce sont ceux de la finance, de tel ou tel type de production industrielle ou de commerce, du terrorisme, de la bureaucratie des organisations internationales, des militants écologiques, etc. Le monde mondialisé est constitué de multiples réseaux qui se juxtaposent et se chevauchent à la fois.

C'est dire que son unité n'est pas, et ne sera probablement jamais, du même type que l'unité de l'Etat. Cela est vrai même de pouvoirs régionaux tels que l'Union européenne. Si celle-ci est toujours citée au nombre des phénomènes qui manifestent l'érosion de la souveraineté étatique et qu'elle contribue à ce titre à la restructuration politique du monde contemporain, elle ne peut être considérée pourtant comme une réalisation à petite échelle de ce que ce monde en son ensemble tend à être, dans la mesure où elle est une construction systématique (bien que cahoteuse) résultant d'un projet délibéré. Il reste que la catégorie politique sous laquelle on pourrait la ranger est aujourd'hui indéterminée. Les difficultés qu'a rencontrées la validation par les peuples du projet de Constitution européenne illustrent l'impossibilité

d'appliquer à cette entité étrange les concepts classiques du droit public, ceux d'Etat ou de fédération, mais aussi les concepts de peuple et de légitimité. Ces concepts sont plus inadéquats encore quand il s'agit de penser la structuration des pouvoirs à l'échelle mondiale. Le peuple, entendu comme pouvoir constituant, a été tout d'abord une fiction nécessaire à la légitimation de l'Etat souverain quand l'effondrement des ordres hiérarchiques de l'Ancien Régime a fini par emporter avec eux la légitimité dynastique. S'il est devenu plus qu'une fiction, c'est en vertu de l'unité du pouvoir étatique, à la fois du fait des politiques (linguistique, éducative, sociale) des gouvernements et parce que l'exigence égalitaire se faisait naturellement valoir dans le cadre de l'Etat-nation, les responsables politiques de cet Etat en étant les destinataires obligés. Le manque de consistance, souvent déploré, du peuple européen, et a fortiori celui du *demos* mondial, n'est pas provisoire, du moins si les pouvoirs qui donnent forme à notre monde doivent demeurer éclatés, comme l'on a à l'heure actuelle toutes raisons de le supposer.

Le concept de droit lui-même connaît aujourd'hui un processus comparable d'indétermination. Les normes et les régulations que des instances de natures très diverses produisent de façon spontanée, c'est-à-dire indépendamment des Etats ou des conventions interétatiques, sont considérées par nombre de juristes contemporains comme du droit. Si l'on parle parfois de quasi-droit, c'est pour marquer sa différence avec le droit étatique, mais l'on n'entend pas par là qu'il s'agit d'un droit provisoire qui, tel le droit privé de Kant, exigerait la caution d'un pouvoir public politique pour être converti en droit péremptoire. Gunther Teubner notamment (il n'est pas le seul, même si la thèse ne fait pas l'unanimité parmi les juristes) souligne que le droit du monde globalisé ne doit pas être considéré comme un droit encore insuffisamment développé qui, mesuré à l'aune du droit national, accuserait des déficits structurels. Il invite au contraire à y voir un ordre juridique déjà largement élaboré dont les caractéristiques sont tout simplement différentes de celles du droit des Etats-nations.² La *lex mercatoria*, qui illustre de façon exemplaire ces caractéristiques, brise selon lui le « tabou » de l'unité de l'Etat et du droit, à la fois parce qu'elle suppose que des contrats privés, sans autorité supérieure qui les cautionne, constituent en eux-mêmes des sources de droit, et parce que ce droit soustrait au contrôle politique l'est par là-même aussi au processus de légitimation démocratique. A privatiser ainsi le fondement du droit, on court il est vrai le risque de perdre tout critère permettant d'identifier, dans la multiplicité virtuellement infinie

² Teubner, 1996.

des systèmes de régulation sociale, ce qui est droit et ce qui ne l'est pas. Teubner ne se résout pas à cette indistinction. Dans la foulée de Luhmann, il invite à penser le droit comme un système défini par l'usage d'un code spécifique, l'opposition entre droit et non droit, par lequel ce système s'autoconstitue et fixe ses frontières par rapport à d'autres systèmes qui sont son environnement (*Umwelt*). Il est inopportun ici d'entrer dans les finesse de la théorie des systèmes. Je ne mentionne cette proposition que pour indiquer que les partisans d'une théorie pluraliste du droit sont parfaitement conscients de ses difficultés. En abandonnant le concept exclusivement étatiste du droit qui était celui de la dogmatique juridique des 19^e et 20^e siècle, on quitte un terrain solide et bien balisé pour s'aventurer dans un inconnu où il faut inventer ses repères. La « grande complexité juridique » du monde contemporain rend cette aventure nécessaire. Pour traduire en théorie l'état de ce monde tel que les études empiriques le donnent à connaître, une définition étatiste du droit n'est tout simplement plus opératoire. La définition sociologique du droit proposée par Max Weber, qui présente la particularité, remarquable en son époque, de n'être pas limitée au droit de l'Etat, se rappelle du même coup à notre attention. Dans un article récent consacré au rôle de l'Etat dans la coordination des rationalités juridiques partielles du monde actuel, Martin Herberg évoque en note la question des critères qui permettent de reconnaître une structure normative comme du droit. Sans s'y attarder, il renvoie au « critère minimum » qu'il trouve dans la définition wébérienne selon laquelle le droit est « ce qui se produit factuellement parce que la chance existe que des hommes participant à une action communautaire considèrent subjectivement des ordres déterminés comme valides et agissent pratiquement en conséquence, c'est-à-dire orientent leur propre action en fonction de ces ordres ».³ C'est un mouvement analogue de retour à Weber que je propose ici, en centrant l'attention, du fait de mon propos, sur sa définition également non étatiste de la notion de droit subjectif.⁴ En entendant par droit subjectif en général toute possibilité garantie que possède un individu « d'exiger pour ses intérêts (idéaux ou matériels) l'appui d'un 'appareil de coercition' constitué à cet effet », en ajoutant que cet appareil de coercition peut être celui d'un pouvoir autre que politique et que les moyens de coercition eux-mêmes ne sont pas nécessairement violents, Weber voulait sans doute avant tout se doter d'un concept utilisable pour des époques passées, comme l'indique sa référence à la pratique de l'excommunication par l'Eglise ou à « la perspective d'avantages ou de désagréments de caractère magique sur cette terre, ou de récompenses ou de punitions promises dans l'autre monde ». Mais sa mention de formes de rétorsion exercées par des

³ Herberg, 2008, p. 116.

⁴ Cf. supra, chap. 1, p...

collectifs privés, dont il cite pour exemples les listes noires de sociétés de créanciers et de propriétaires immobiliers et les pratiques de boycott qui leur sont associées, permet aussi d'exploiter ce concept élargi des droits subjectifs pour l'analyse de notre présent et de notre futur.⁵

De même que les notions de peuple et de droit, celle de légitimité ne peut plus être utilisée sans un nouvel examen. Le déficit de légitimité des nouveaux pouvoirs, économiques, politiques et juridiques, est régulièrement pointé dans les travaux qu'inspirent les transformations contemporaines des structures des pouvoirs et du droit. La question est cependant la plupart du temps simplement évoquée à la marge, elle est rarement abordée de front. Quant elle l'est, les conclusions ne prêtent pas à l'optimisme. Jens Steffek résume, dans un article paru en 2008, les résultats d'une enquête empirique menée à ce sujet en collaboration avec un autre auteur⁶. Son point de départ est le constat que le transfert à des instances inter- ou supranationales de compétences décisionnelles naguère réservées à l'Etat, s'il n'a pas réduit à néant le pouvoir de l'Etat, a cependant modifié de façon considérable le caractère de la domination politique. Ce transfert a eu lieu pour une grande partie à l'initiative des Etats nationaux, c'est-à-dire de leurs gouvernements. Les fonctionnaires, experts et diplomates qui forment l'élite à laquelle échoient ces pouvoirs de décision sont choisis par des responsables des exécutifs, généralement sans intervention des parlements. Le déplacement croissant de l'effectivité du pouvoir politique au profit des exécutifs, à travers la multiplication des accords multilatéraux et des organisations internationales qui a débuté à la fin de la Seconde Guerre mondiale et n'a cessé de s'accroître depuis lors⁷, a ainsi grandement affecté « l'exigence de la théorie démocratique qui veut que les destinataires d'un droit contraignant exercent une influence sur le procès de législation. Les citoyens des Etats sont désormais touchés par des règles qui sont posées par delà les frontières de l'Etat national, sans qu'ils puissent encore se comprendre eux-mêmes comme participant de quelque manière à la

⁵ Toutes ces citations de Weber sont tirées de la *Sociologie du droit*, Weber, 1986, p. 326-328.

⁶ Steffek, 2008. L'article renvoie à une enquête menée par Jens Steffek et Patricia Nanz, publiée en 2005 : « Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance : Criteria and Research Strategies », in *Acta Politica* 40, 3, p. 368-383.

⁷ Pour mémoire, et sans être exhaustif, mentionnons, outre l'ONU, créée en 1945 : le FMI, créé en 1944 ; la Banque Mondiale, créée en 1945, sous le nom tout d'abord de Banque internationale pour la reconstruction et le développement ; l'OMC (Organisation mondiale du commerce), constituée comme telle en 1995, mais qui prenait le relais du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) qui remonte à 1947. Du côté des institutions juridiques ou judiciaires, la Cour européenne des droits de l'homme date de 1959, la Cour pénale internationale, créée en 1998, a existence légale depuis 2002. Il faut encore ajouter à ces diverses institutions, du côté juridique les divers tribunaux ad hoc constitués sous les auspices du Conseil de sécurité de l'ONU (TPI pour l'ex-yougoslavie, en 1993, TPI pour le Rwanda en 1994, etc.) et, côté politique ou économie, les réunions interministérielles plus ou moins formalisées du G8, élargi maintenant à l'occasion en G20 ou G13.

genèse de ces règles⁸ ». L'étude menée par Jens Steffek et Patricia Nanz mesure le caractère démocratique de 32 institutions internationales en fonction de la place que ces institutions accordent aux organisations de la société civile (OSC, une notion un peu plus large que celle d'ONG, dans la mesure où elle inclut aussi des acteurs tels que les Eglises ou les syndicats). Tirant le bilan de cette étude, Jens Steffek constate que, si l'on peut percevoir quelques progrès dans la consultation des OSC ou dans la transparence (très relative) du fonctionnement de certaines institutions internationales, ces progrès sont quasiment inexistantes en ce qui concerne la participation des représentants de la société civile aux processus de décisions. L'intégration de ces représentants est le plus souvent en trompe l'oeil, cantonnée dans des forums séparés des lieux de décision et que les véritables décideurs ne fréquentent que rarement. Ainsi Steffek conclut-il que « les présuppositions institutionnelles de l'autodétermination démocratique sont depuis longtemps minées par le multilatéralisme exécutif »⁹.

Le diagnostic aurait été certainement plus négatif encore si l'étude ne s'était pas bornée aux organismes constitués à l'initiative des Etats, mais avait inclus aussi les pouvoirs transnationaux non politiques, industriels ou commerciaux, également producteurs de règles quasi-juridiques, on vient de le remarquer, dont les effets peuvent s'étendre à des populations qui ne sont jamais consultées. L'hétérogénéité des organes de pouvoir transnationaux dont les décisions échappent à tout contrôle, même indirect, par des instances représentatives des sociétés civiles, est un des principaux facteurs qui rend impossible de poser la question de la légitimité de ces pouvoirs dans les mêmes termes qu'on le faisait, et qu'on le fait encore, à propos du pouvoir de l'Etat national. Le critère en fonction duquel l'article de Steffek apprécie le degré de légitimité ou d'illégitimité des institutions politiques internationales est le principe traditionnel de l'autolégislation. Selon ce principe, la participation des populations touchées par des règles et des décisions engageant les destins collectifs fonde la légitimité des pouvoirs institués dans la mesure où cette participation peut être considérée comme une activation du pouvoir constituant. Mais y a-t-il sens à évoquer un pouvoir constituant à propos de ces expressions des sociétés civiles qui sont nécessairement aussi éclatées que le sont les pouvoirs sur lesquels elles tentent d'exercer une influence ? Au seul plan du fonctionnement des institutions politiques, l'irréalité du pouvoir constituant est apparue au grand jour dans les péripéties du procès de ratification de la constitution européenne. Là où les peuples se sont

⁸ Steffek, 2008, p. 181.

⁹ *Ibid.*, p. 199.

prononcés contre les volontés des exécutifs, ceux-ci ont repris la main et contourné le veto populaire. Le multilatéralisme exécutif, pour reprendre l'expression que Steffek emprunte lui-même à Michael Zürn¹⁰, a montré en cette occasion le peu de cas qu'il fait du principe de l'autolégislation. Pour autant que les exécutifs se soucient de légitimité, ils la comprennent uniquement comme une confirmation *post facto* de décisions prises par eux-mêmes ou par les experts auxquels ils délèguent leurs compétences : une délégation à laquelle ils trouvent leur compte puisqu'elle leur permet d'invoquer des pouvoirs supérieurs, souvent travestis en puissances anonymes (la « logique objective » des marchés, par exemple), pour nier leurs responsabilités dans la marche du monde. Ici encore, il faut souligner que la dénationalisation de la politique a été pour une grande partie l'œuvre des Etats nationaux eux-mêmes, et que le conflit politique fondamental de notre époque ne passe pas entre les Etats et les pouvoirs supranationaux ou globaux. Les seconds n'existent que grâce au consentement tacite des premiers, quand ils n'ont pas été créés à leur initiative. La mondialisation ne signifie pas la fin des Etats, mais une modification de leur rôle. Et cette modification, que traduit la prévalence de plus en plus grande, et probablement irréversible, des exécutifs sur les législatifs, accuse un déséquilibre qui était présent dès les tout premiers temps des régimes démocratiques modernes, quand ceux-ci ne se qualifiaient pas encore comme tels. De Rousseau à Madison, et, bien plus tard encore, jusqu'à Durkheim, l'autonomie de l'exécutif a été considérée comme nécessaire à une bonne gouvernance. Beaucoup y ont vu aussi le germe d'une possible dégénérescence. L'illusion a été de croire que cette dégénérescence pouvait être contenue par des lois, constitutionnelles ou ordinaires, issues de procédures qui permettaient de fonder leur autorité sur la volonté supposée des peuples. Le déplacement des lieux de production des règles collectives, droit ou quasi droit, a révélé la fragilité de cette construction théorique. Dans la mesure où la notion de légitimité est une pièce centrale de cette construction et qu'il paraît difficile de lui donner un contenu qui ne fasse pas directement ou indirectement référence à la volonté d'un pouvoir constituant, quelle que soit la manière dont on le détermine, il serait judicieux de ne plus mesurer à son aune les chances encore ouvertes aujourd'hui à la démocratie. La légitimité populaire n'avait de sens qu'à s'opposer à une légitimité dynastique, ou à celles qui invoquaient l'autorité divine ou l'ordre cosmologique. La plupart des pouvoirs de domination contemporains ne se réclament d'aucune d'entre elles, ils ne sont ni légitimes ni illégitimes, ils existent, tout simplement, et ils ne sont « démocratisables » que dans la mesure où les populations peuvent faire valoir auprès d'eux,

¹⁰ *Ibid.*, p. 179. La référence va à Zürn, 2004.

par des moyens divers, l'égalité des droits de tous, et contraindre ces pouvoirs à respecter peu ou prou cette égalité. Cette possibilité est certes assez faible, mais elle n'est pas inexistante, et elle est en tout état de cause ce dont dépend l'avenir de la démocratie.

CONCLUSION

Le sujet de droit est la figure du sujet politique moderne, et, au terme de l'histoire des régimes politiques occidentaux des deux derniers siècles, le citoyen démocrate qui se mobilise pour défendre ses droits ou en conquérir d'autres en est une interprétation fidèle. Cette figure de la subjectivité politique est le produit de l'Etat moderne, c'est-à-dire de l'unicité du pouvoir dont l'individu peut attendre la garantie de ses droits. Le citoyen n'a jamais cessé d'être assujetti parce que le pouvoir n'a jamais cessé d'être une instance extérieure à laquelle il s'adresse pour réclamer, contester, etc. Ce sujet est devenu citoyen du fait que les droits qu'ils revendiquent sont des droits égaux. Mais le présupposé de cette relation est que l'instance de pouvoir à laquelle il s'adresse a la possibilité de répondre, c'est-à-dire que, jusqu'à un certain point, elle a la maîtrise des paramètres essentiels qui déterminent les conditions de l'existence sociale des individus. Pour l'individu ordinaire, l'interlocuteur privilégié dont il peut attendre la reconnaissance et la garantie de ses droits reste certes l'Etat national. Mais la citoyenneté démocratique moderne paraît fragilisée du fait que la condition qui l'a rendue possible, l'unicité du pouvoir déterminant les conditions d'existence du sujet, se trouve minée par la limitation croissante des marges de manœuvre des politiques nationales. Le discours « réaliste » des dirigeants politiques qui invoquent les contraintes de l'économie mondiale pour justifier le détricotage progressif des acquis de l'Etat social, est un discours d'impuissance qui sape les conditions de légitimité du pouvoir démocratique. A l'opposé, les discours « populistes », de droite comme de gauche, sont certes irréalistes, mais ils appartiennent à la logique démocratique moderne dans la mesure où ce qu'ils exigent de l'Etat national est qu'il fasse la preuve qu'il a encore assez de pouvoir pour être l'interlocuteur privilégié du citoyen revendiquant des droits. L'Etat national n'a pas disparu, et rien ne laisse penser qu'il doive disparaître à court ou moyen terme. Mais le Pouvoir ne se décline plus au singulier. Et parce que la singularisation du pouvoir a été déterminante pour la structuration du sujet politique moderne, l'identité de celui-ci est aujourd'hui devenue problématique. Auprès de qui doit-il s'adresser pour faire respecter des droits acquis ou reconnaître des droits nouveaux quand son interlocuteur traditionnel confesse et affiche son impuissance ?

La désaffection des citoyens à l'égard des partis politiques et le développement de formes d'engagements militants constitués autour d'intérêts sub-, supra- ou transnationaux témoignent de ce que le champ de l'action politique des citoyens n'est plus déterminé exclusivement par le rapport à l'Etat national. La démocratie a-t-elle à gagner ou à perdre à cette recomposition de ses lieux de son expression ? Ceux qui, renouant avec des idéaux qui, sous différentes formes, ont accompagné depuis ses débuts l'histoire de l'Etat national, rêvent d'une citoyenneté cosmopolitique, trouvent dans ce nouveau militantisme matière à conforter leurs pronostics et leurs espoirs. Il est douteux cependant que le schème du cosmopolitisme soit approprié pour rendre compte de ce qui est, non pas un élargissement, mais une structuration inédite de la topologie de l'action politique. Et ce schème d'analyse est en outre insuffisant pour prévenir les replis sur des interprétations communautaires de l'identité démocratique. Mesurée à l'idéal d'une citoyenneté mondiale, qui presuppose un équivalent mondial de l'Etat, la citoyenneté nationale apparaît certes étriquée, voire régressive. Mais si la citoyenneté mondiale s'avère illusoire, il est compréhensible que le *demos* national retrouve aux yeux de certains la signification et les charmes de la « totalité éthique ».

L'un des principaux avantages d'une interprétation de la démocratie moderne à la lumière de son histoire, c'est-à-dire du processus qui a fait des régimes constitutionnels édifiés à partir de la fin du 18^e siècle ce que nous nommons aujourd'hui « démocraties libérales », est de permettre une conception flexible de la démocratie, libérée de l'utopie d'un *demos* unitaire. Que la citoyenneté ait été pensée comme liée à l'appartenance nationale résulte, nous l'avons vu, de la structure territoriale du pouvoir auprès duquel l'individu devait négocier ses droits. Ce que l'on a souligné cependant est que, dans les conditions du monopole étatique de la reconnaissance et de la garantie des droits déjà, leur extension, en termes de groupes de population concernés aussi bien que de contenu de ces droits, a rarement eu lieu à l'initiative des pouvoirs institués. Plus exactement, lorsque ces pouvoirs ont formalisé des droits nouveaux ou accordé l'élargissement du cercle des bénéficiaires de droits déjà existants en les inscrivant dans la loi, ils l'ont généralement fait sous la pression, effective ou anticipée, de mouvements revendicatifs des populations sans pouvoir. Ce sont les classes sociales défavorisées ou les « minorités » de diverses natures, qui ont imposé, par tous les moyens, pacifiques ou violents, qui constituent les moyens d'expression des « sans part », l'institution de droits nouveaux, lesquels modifiaient étape par étape la définition de la citoyenneté.

Comme le remarque Saskia Sassen¹¹, le moment de la formalisation des droits, c'est-à-dire de leur positivisation législative, est plus facile à identifier que les luttes parfois invisibles qui l'ont précédé et rendu nécessaire. Sans minimiser le caractère crucial de l'acte législatif, il importe de ne pas oublier que la contestation des sans pouvoir a contribué de manière déterminante à donner à la démocratie moderne les caractères qui sont les siens. Mais à l'inverse, en déconstruisant les interprétations de la démocratie en termes d'autogouvernement ou d'autolégislation, nous découvrons que la démocratisation, loin de tendre à l'éradication du pouvoir, a toujours présupposé celui-ci à titre de destinataire des exigences revendicatives. Pour rendre justice à ce qui a été la réalité historique de la démocratie moderne, il faut donc se garder d'opposer l'institution et la contestation de l'institution, mais s'attacher au contraire à comprendre le jeu qui les lie l'une à l'autre. Il faut reconnaître qu'il n'y a pas de droits sans pouvoirs, même si – mais ce sont des cas limites – il peut y avoir des formes de pouvoirs qui privent les individus de tout droit.

En ce sens, l'interprétation de la démocratie contemporaine que je propose ici n'est pas une apologie de la révolte ni de l'anarchie. Placer les droits subjectifs au cœur de notre compréhension de la démocratie implique de reconnaître que le pouvoir, entendu comme domination, sous des formes plus ou moins dures ou souples, est un élément constitutif de ce que nous nommons la politique. Dans la terminologie en usage aujourd'hui, on parlera plus volontiers de gouvernance. On peut distinguer entre une bonne et une mauvaise gouvernance, mais le critère de distinction, pour autant qu'il est fixé par les gouvernants eux-mêmes ou par les théoriciens qui adoptent le point de vue de ces gouvernants, ne peut être que celui de l'efficacité, c'est-à-dire de la capacité à susciter l'adhésion des gouvernés à des politiques qui sont élaborées par d'autres qu'eux. Une bonne gouvernance est celle qui prévient les possibles résistances de la matière humaine sur laquelle elle s'exerce. Dans cette perspective, qui considère nécessairement toujours le peuple gouverné à partir d'une position de surplomb, l'autonomie du sujet est un obstacle avec lequel il faut composer, en adoptant la voie de la persuasion plutôt que celle de la contrainte. Convaincre les assujettis que l'on œuvre pour leur bien, afin qu'ils contribuent à la réalisation de politiques qui ne peuvent aboutir sans leur soutien, passif (l'absence de résistance) ou actif, tel est l'objectif d'une bonne gouvernance. Même la démocratie participative, que l'on propose aujourd'hui de développer pour compenser le formalisme devenu trop évident de la démocratie représentative et ressusciter un

¹¹ Cf. Saskia Sassen, 2006, p. 292-293.

sens civique que l'on croit voir disparaître, n'est pour les gouvernants qu'un moyen parmi d'autres de s'assurer le consentement au pouvoir des gouvernés. Consentement au pouvoir, c'est-à-dire à la tutelle. Là où cette démocratie participative vire à la résistance, elle est dénoncée comme une atteinte à l'Etat de droit et à la légitimité issue des urnes, la seule qui compte en dernier ressort pour les tenants du pouvoir.

On peut certes choisir de nommer démocratique la bonne gouvernance. Il faut cependant être conscient qu'elle a peu à voir avec le gouvernement du peuple et que, si elle rend la domination acceptable par les dominés, elle ne tend nullement à l'abolition de la domination. L'autonomie du sujet est ici assez secondaire, réduite à un moyen technique de gérer des sociétés de masse. Que la gouvernance soit bonne ou mauvaise (c'est-à-dire impuissante à conquérir l'adhésion et obligée de recourir à la violence), elle reste une domination exercée par certains hommes ou groupes d'hommes sur d'autres. Le point mérite d'être souligné, non seulement à l'encontre de l'utopie d'une administration des choses qui se substituerait au gouvernement des hommes, mais aussi contre la représentation selon laquelle l'organisation des sociétés se ferait pour l'essentiel de façon spontanée, sans que l'intention humaine y soit réellement pour quelque chose. Ce mythe libéral, généré par le spectacle de la socialité de marché, théorisé sous la forme la plus extrême par Friedrich Hayek¹², se retrouve curieusement chez un auteur tel que Rancière quand il affirme que l'ordre social est « sans intention qui le dispose¹³ ». Il va de soi qu'aucun acteur ou groupe d'acteurs ne maîtrise à lui seul les processus multiples dont la conjonction détermine la distribution inégale des pouvoirs et des richesses entre les hommes, tant au niveau des sociétés nationales qu'à l'échelle du monde en sa totalité. Mais il existe bien des lieux de pouvoir, où des décisions sont prises par des individus, décisions qui ont des effets directs, souvent prévisibles, sur les conditions de vie des populations sujettes. La crise économique que nous vivons présentement n'est pas du même ordre qu'un cataclysme naturel, elle n'est pas non plus un accident dont la possibilité (regrettable) est inscrite dans la logique anonyme de la socialité de marché, mais bien le résultat de politiques délibérées, dites de dérégulation, décidées à la fin des années 80 du siècle dernier par des instances de pouvoir internationales (FMI et Banque Mondiale, pour ne mentionner que les plus connues) et mises en oeuvre par celles-ci avec la coopération des Etats. Sans doute, aucun Etat individuel n'avait véritablement le choix de se plier ou de ne pas

¹² Cf. son opposition bien connue (Hayek, 1995, tome 1, p. 42 sq) entre l'ordre comme *taxis*, qui est un agencement délibéré, et comme *cosmos*, structure ordonnée produite par l'action d'homme nombreux sans avoir été visé par un dessein humain.

¹³ Rancière, 1998, p. 160.

se plier aux directives formulées par ces pouvoirs supra-nationaux¹⁴. Mais les instances internationales, politiques ou économiques (on voit ici que la frontière est difficilement discernable), sont également composées d'hommes, elles tiennent généralement leur existence et leur pouvoir de la volonté ou du consentement des responsables politiques des Etats nationaux, ou du moins des plus importants d'entre eux. Les Etats nationaux, plus exactement les gouvernements de ces Etats, ont coopéré à la « dénationalisation » de la régulation de l'économie et ils ne tentent d'en amortir les conséquences sociales que pour enrayer la désaffection de leurs électeurs et prévenir des mouvements de contestation sauvages qui perturbent le bon fonctionnement de l'économie dérégulée. La socialité de marché est peut-être un processus sans sujet, dans la mesure où elle résulte de l'entrecroisement de l'action d'un nombre indéfini d'acteurs, mais les formes spécifiques qu'elle revêt selon les époques sont imputables aux choix d'hommes et de groupes d'hommes particuliers.

Que la domination soit présente dans toutes les formes de pouvoir, y compris dans celles qui affectent de n'être que simple gestion réglée sur des contraintes « objectives », est ce qui rend possible la démocratie. Affirmation paradoxale pour qui reste attaché à l'idée de gouvernement du peuple, mais qui est aisément compréhensible si l'on admet que la démocratie n'est qu'un mode d'aménagement du rapport entre dominés et dominants, dont le noyau réside dans la revendication de droits égaux. Il faut en effet reconnaître que si la socialité était essentiellement déterminée, comme le veut la théorie économique libérale, par des contraintes systémiques, les individus seraient bien en peine de trouver à qui s'adresser pour revendiquer des droits. Hannah Arendt remarque à juste titre que dans une bureaucratie pleinement développée (elle entend ici par bureaucratie un pouvoir anonyme, sans individus et sans classes auquel il puisse être rapporté comme en étant la source), « quand on exige des responsabilités ou des réformes, il n'y a personne. Et avec personne, on ne peut pas compter, on ne peut pas l'influencer ou le persuader, on ne peut exercer une pression sur lui¹⁵ ». Loin de conduire à désespérer du sens de l'action politique, le constat que la démocratie est impensable sans le pouvoir permet au contraire de repérer dans l'espace social et politique en mutation de notre époque les formes, pour partie encore inchoatives, dans lesquelles la pratique démocratique peut se perpétuer ou se renouveler. Les processus de dénationalisation que nous venons d'évoquer ont pour conséquence une pluralisation des pouvoirs avec lesquels

¹⁴ Et, faut-il ajouter, tous les Etats ne sont pas sur un pied d'égalité s'agissant de l'influence qu'ils peuvent exercer sur ces pouvoirs supranationaux.

¹⁵ Arendt, 1970, p. 80.

les individus sont amenés à négocier la reconnaissance de leurs droits. Ce qui demeure inchangé est la corrélation entre droits et pouvoirs. Sans instances de pouvoir susceptibles de soutenir de leurs poids les prétentions qu'élèvent individus ou groupes d'individus, ces prétentions n'acquièrent jamais la consistance de droits. Ce qui est nouveau, du moins du point de vue de la logique nationale-étatique qui a structuré le fonctionnement de la politique depuis plus de deux siècles, c'est la pluralité des pouvoirs auxquels se trouvent confrontés individus et groupes d'individus qui réclament des droits.

Faut-il attendre de cette pluralité un progrès de démocratie ? Rien ne paraît joué à cet égard. Certains analystes dont l'attention se porte avant tout sur la promulgation de textes de portée universelle relatifs aux droits de l'homme ainsi qu'à la création d'instances juridiques supranationales statuant en fonction de ces textes, pensent voir émerger un ordre normatif affranchi des limites de l'ordre étatique, qui ne pourrait que profiter à la démocratie dans la mesure où il permettrait aux individus de faire valoir les droits qu'ils estiment être les leurs contre les autorités, judiciaires ou politiques, des Etats dans lesquels il vivent. On déplore seulement les limites, supposées provisoires, de ce droit supranational, et en particulier le fait que l'exécution des jugements prononcés par les tribunaux qui le représentent soit encore et toujours soumise au bon vouloir des Etats. L'exemple de la Cour Européenne des Droits de l'homme est ici souvent invoqué, et à bon droit. Mais la focalisation exclusive sur ce genre d'instances laisse penser, à tort, que l'ordre juridico-politique mondial en gestation est destiné à reproduire, à plus grande échelle, la structure pyramidale de l'ordre étatique, alors qu'un simple élargissement de focale suffit pour convaincre du peu de probabilité de cette hypothèse. Considérer l'existence de ces textes et organes juridiques qui donnent aux droits de l'homme une portée supranationale comme autant d'indices d'un ordre cosmopolitique en formation, ou interpréter les limites de leur efficacité en termes de retard par rapport au degré de développement de la mondialisation économique¹⁶, c'est rester tributaire de la téléologie historique inspirée par la formation des Etats nationaux. Il n'est pas faux que ces textes et organes supranationaux ont enrichi la panoplie des instruments dont les individus disposent pour faire valoir des droits. Il est erroné en revanche d'y voir les expressions d'un « nouveau principe organisateur du monde » qui tendrait à se substituer à la logique des pouvoirs de domination, et illusoire de s'imaginer que nous assistons à la formation d'une « communauté transnationale ». Les chantres de la mondialisation aussi bien que ses adversaires supposent

¹⁶ Cf. Soysal, 1994, et Brunkhorst, 1999 pour le premier cas, Delmas-Marty, 2006 pour le second.

un déplacement du lieu décisif de la politique du niveau national au niveau mondial, qui impliquerait l'étiollement progressif des Etats. Pourtant, quand les altermondialistes manifestent contre l'OMC à Seattle en 1999 ou contre un sommet du G8 à Gênes en 2001, c'est encore aux Etats qu'ils ont affaire, c'est-à-dire à des institutions qui doivent leur existence à la volonté des Etats et qui sont peuplées par des représentants des Etats. A l'inverse, quand des ouvriers s'opposent localement à la fermeture d'une entreprise, c'est bien souvent à des pouvoirs transnationaux qu'ils se trouvent confrontés. La mondialisation n'a pas grand chose à voir avec ce qu'espéraient les internationales socialistes ou communistes (à leur début du moins), pour lesquelles le « système capitaliste » représentait un principe unitaire d'organisation du monde qu'elles appelaient à subvertir, pensant par là en finir avec toute domination. Les luttes pour les droits ne convergent plus dans l'utopie de cette transformation radicale, elles sont éclatées, et cet éclatement reflète l'éclatement des pouvoirs et l'emmêlement inextricable de leurs niveaux, locaux, nationaux, régionaux et mondiaux.

C'est l'unité centralisée du pouvoir étatique, dans sa forme monarchique puis démocratique, qui a libéré les individus des allégeances communautaires. Le paradoxe de cette forme de domination est d'avoir suscité dans les populations qu'elle assujettissait les dispositions psychiques qui portaient à sa contestation. Une lecture strictement économiste de l'histoire moderne tend à identifier l'individualisme au repli de chacun sur ses intérêts privés et nourrit depuis les premières décennies du 19^e siècle les discours, de droite comme de gauche, qui déplorent l'étiollement du sens civique. Cette lecture oublie que l'individualisme a aussi une composante juridique et politique qui s'est cristallisée dans la notion de sujet de droit. Le monde nouveau auquel les transformations économiques et politiques des 17^e et 18^e siècle ont donné naissance ne fut pas seulement celui de propriétaires, industriels et commerçants, mais aussi celui d'individus qui n'éprouvaient plus le besoin de s'autoriser d'une appartenance, à un ordre, une classe ou une caste, pour fonder les droits auxquels ils prétendaient. L'importance que possède la référence aux droits de l'homme dans la théorie et la pratique politiques contemporaines indique que la figure du sujet de droit pourrait bien survivre aux conditions qui l'ont produite. Pour autant que cette figure a servi de point d'appui aux luttes des dominés, elle a certes cessé d'être une notion strictement juridique, et cela est d'autant plus vrai que les contours du droit lui-même perdent la netteté qui était la leur quand le droit était solidement arrimé au pouvoir souverain de l'Etat. Ce qui demeure vivant pourtant, dans cette situation floue où les frontières entre les champs de la politique, du juridique et de l'économique ne sont plus aisément déterminables, est la notion du droit de chacun à avoir

des droits : le concept formulé par Hannah Arendt, qui perd son caractère aporétique dès lors que l'on cesse de subordonner les droits à une appartenance. Les inégalités entre les êtres humains sont aujourd'hui au moins aussi importantes qu'elles l'ont été dans les plus inégalitaires des sociétés de jadis, les disproportions entre les « chances » dont disposent les individus selon le lieu où ils naissent, leurs origines sociales, les biens dont ils héritent, etc., atteignent l'incommensurable¹⁷. Mais, à quelques exceptions près (qui concernent souvent les droits des femmes), il n'est plus aujourd'hui de croyances qui permettent de les légitimer. La prégnance de l'idée de l'égalité des droits s'atteste en particulier dans la pudeur obligée des dominants et des privilégiés qui, faute de pouvoir fonder leurs avantages sur l'ordre cosmologique ou théologique, n'ont le choix qu'entre le recours au stock passablement éculé des justifications « bourgeoises » (le travail, le mérite, le talent), l'hypocrisie ou le cynisme. Kant n'avait sans doute pas tort de penser qu'il est des idées qui, quand elles sont formulées, inscrivent dans l'historicité des sociétés humaines de points de non retour : non pas parce que ces idées détermineraient de façon définitive les formes des sociétés à venir, mais parce que, une fois apparues, elles sont pour toujours disponibles et réactualisables dans des circonstances nouvelles. Le « droit à avoir des droits » a fait histoire en ce sens. Parmi tous les éléments qui donnent à notre monde la forme complexe qui est la sienne, il demeure le vecteur essentiel d'une démocratisation toujours possible, bien qu'elle ne soit jamais achevée et jamais prémunie contre les régressions.

Prenant pour point de départ et pour assise fondamentale la notion de droit subjectif, notre réflexion sur la démocratie moderne devait nécessairement se présenter aussi comme une contribution à l'histoire de la subjectivité. Que la subjectivité ait une histoire est un lieu commun de la philosophie contemporaine. Les philosophes accordent cependant en général peu d'attention aux aspects juridiques et politiques de cette histoire, ou bien ils les rejettent à la marge de leurs considérations. C'est ainsi que dans un article d'une soixantaine de pages supposé établir un état de la question de la subjectivité à la fin du 20^e siècle, article qui fait la part large à Kant, le sujet de droit et le citoyen ne sont mentionnés que dans une brève parenthèse.¹⁸ Si la métaphysique de la subjectivité a fait son temps, comme diverses écoles de

¹⁷ Pour se faire une idée de ces disproportions, il suffit de consulter les tableaux de l'espérance de vie selon les pays et les continents (entre 80 ans approximativement dans les pays occidentaux, autour de 50 ans, et souvent inférieure à 40 ans dans la plupart des pays d'Afrique), ou de rappeler que plus d'un milliard d'êtres humains n'ont pas accès à cette ressource élémentaire qu'est l'eau potable.

¹⁸ Il s'agit de l'article, par ailleurs tout à fait remarquable, de Jocelyn Benoist (1995) : « La subjectivité », paru dans un des trois volumes des *Notions de philosophie*, un ensemble qui réunit des contributions rédigées par la fine fleur de la philosophie académique française. J. Benoist, qui part du constat qu'il y a une histoire de la

la philosophie contemporaine s'attachent à le répéter, faut-il croire que le sujet de droit, qui n'en aurait été qu'une expression régionale, est lui aussi voué à une disparition prochaine ? Ou bien peut-on suggérer à l'inverse que la notion juridique de personne (non pas sa représentation ancienne, romaine, mais ce qu'elle est devenue quand les Révolutions modernes ont mis fin aux logiques statutaires) a été l'un des éléments qui a contribué à forger le concept moderne de sujet ? On laissera en suspens cette question peut-être indécidable de l'ordre des causalités. Il faut simplement regretter que les métaphysiciens soient seuls à s'interroger sur l'avenir du sujet, tandis que les grandes philosophies politiques contemporaines paraissent avoir oublié l'intuition centrale de la philosophie politique des Temps modernes, à savoir que la manière dont les individus se comprennent eux-mêmes, disons, pour aller vite : le sujet, entretient une relation intime avec leur rapport au pouvoir, et qu'elle se modifie par conséquent en fonction des formes de ce rapport. La « vie psychique du pouvoir » ne se réduit pas à l'intériorisation de la loi ni au consentement à l'obéissance, voire à la servitude volontaire, même si, sans aucun doute, la construction du sujet passe par un moment nécessaire d'hétéronomie. L'autonomie du sujet n'est pourtant pas le fantasme d'un rationalisme ignorant la réalité des conditions sociales des structures psychiques, mais la théorisation d'un fait historique dont la dimension institutionnelle (la monopolisation par l'Etat de la garantie du droit) se doublait d'une dimension psychique (l'individualisation du sujet de droit). Les transformations actuelles des institutions sont largement commentées dans la littérature des sciences politiques, juridiques et de la sociologie contemporaines. La philosophie politique en revanche tarde à en prendre acte, éclatée qu'elle est aujourd'hui entre ceux qui s'évertuent à redéfinir le socle normatif d'un ordre juste dont ils tiennent qu'il revient aux Etats de le réaliser (ou, à la rigueur, à des pouvoirs supra-étatiques qui en garderaient pour l'essentiel la forme), et d'autres qui pensent pouvoir redonner sens au terme démocratie en tournant le dos aux institutions, voire à l'institutionnalisation en général¹⁹. En faisant des revendications des droits le vecteur de la démocratisation, en invitant à douter en général de la bonne volonté des tenants du pouvoir, la position défendue dans ce livre peut paraître plus proche des seconds que des premiers. Elle est pourtant également opposée à cette dénégation de la réalité de la politique que recouvrent toutes les propositions faites pour donner aux termes politique ou démocratie des acceptations qui les préservent de toute compromission avec la domination. Sous couvert de restaurer un sens authentique contre les

subjectivité qu'il importe de connaître en ses grandes lignes si l'on veut « rendre au concept toute sa profondeur problématique » (p. 504), n'évoque le sujet juridique et politique qu'en ces quelques mots : « ... n'oublions pas le sujet de droit, et cette figure moderne de la subjectivité politique : le citoyen » (p. 530).

¹⁹ Cf. Colliot-Thélène, 2009c.

usages langagiers ordinaires, cet arbitraire sémantique permet d'éviter le réel. Il n'est nul besoin d'invoquer l'autorité des Anciens ou de toute autre argutie philosophique pour se convaincre que la politique ne se réduit pas à l'action des professionnels de la politique. L'histoire, on l'a vu dans le cas des deux derniers siècles, le prouve suffisamment. On ne doit pas méconnaître pour autant que le champ de la politique est non seulement structuré, mais essentiellement constitué par des relations de pouvoirs, des relations dissymétriques où la domination est toujours présente. Sans doute peut-on rêver d'autres rapports entre les hommes et peut-être reconnaître que « les valeurs ultimes et les plus sublimes » de la vie humaine « se sont retirées de la vie publique pour se réfugier soit dans l'arrière-monde de la vie mystique, soit dans la fraternité des relations directes que les individus entretiennent entre eux²⁰ ». Mais ces relations ne sont précisément pas la politique, et les aspects de la subjectivité qu'elles produisent et entretiennent ne sont pas celle de la subjectivité politique. La démocratie elle-même, pour autant qu'elle garde une signification politique, ne peut que rester arrimée au champ d'activité spécifique constitué par les relations du sujet à des pouvoirs qui tendent à l'assujettir. Toutes les tentatives faites pour arracher à ce champ les concepts de politique et de démocratie risquent de faire oublier que, quoi qu'on veuille, les destins des sociétés contemporaines et de leurs populations continuent et continueront à être déterminés par ces pouvoirs auxquels il est dangereux de se fier, mais dont dépend aussi (pour partie d'entre eux, du moins) l'existence même du sujet politique comme sujet de droits : des pouvoirs avec lesquels doit par conséquent composer quiconque veut participer à la politique en une autre qualité que celle d'objet. Composer, c'est-à-dire tout d'abord ne pas nier imaginairement la prégnance de leur action sur la vie de chacun, sur la structure de ces subjectivités que nous sommes, sur les modalités des actions par lesquelles, le cas échéant, nous nous opposons à ces pouvoirs. Composer, c'est-à-dire aussi s'attacher à repérer et à reconnaître ces pouvoirs dans leur diversité (les plus visibles ne sont pas nécessairement les plus déterminants), et à distinguer parmi eux entre ceux avec lesquels il n'est pas d'autre rapport possible que la confrontation, et ceux qui, au contraire, du fait de leurs conditions d'existence (l'élection) ou de leurs objectifs affichés (certaines instances juridiques supranationales), peuvent fournir aux individus, de bon ou de mauvais gré, la garantie sans laquelle les droits de ces individus n'ont pas de réalité. Ce n'est pas en désertant le champ des relations de pouvoir que le sujet démocratique peut espérer prolonger la tâche accomplie depuis deux siècles, mais en

²⁰ Weber, 2003, p. 108-109.

intervenant au contraire dans ce champ avec des moyens appropriés à ses structures nouvelles pour y faire valoir l'exigence d'égalité d'où ce sujet tient sa substance.