

La nouvelle agora

Genèse de la société civile transnationale

par Paul Ghils

“La Cité est une logocratie, l’Agora est son foyer.”

René-Jean Dupuy, 1989

Les derniers sommets réunis par les agences des NU ou par d’autres instances mondiales sollicitées par l’ampleur de la crise planétaire ont été marqués par l’émergence de nouvelles formes d’action politique et civique et d’expression éthique. Déjà, le sommet de Davos en 1998 avait été l’occasion d’un appel à “civiliser la démocratie”, selon la vision toquevillienne invoquée pour répondre aux menaces que font peser sur les sociétés contemporaines l’évolution anarchique des marchés, l’emprise des technologies et des moyens de communication et les dérives réelles ou potentielles de la recherche scientifique. Le sommet de l’OMC à Seattle, en décembre 1999, vit s’amplifier le mouvement de ce qu’on a diversement appelé, non sans ambiguïté, l’émergence d’une opinion publique mondiale et d’une société civile planétaire. Bien que spectaculaires, ces derniers événements ne sont que la partie la plus visible d’un mouvement de fond qui touche les sociétés contemporaines dans toutes leurs dimensions. On a vu, diversement, les principes humanitaires portés par l’action de certaines associations invoqués par les Etats, les OIG ou le Conseil de sécurité dans un certain nombre de crises - en Somalie, en Irak, en Bosnie, en Serbie, au Timor oriental, en Sierra Leone -, même si les résolutions de l’ONU réaffirmaient dans le même temps la souveraineté des Etats et le rôle premier qui leur revient, le contre-exemple de la Tchétchénie étant ici tout aussi significatif que les premiers cas cités. De même, l’action civique internationale, alliée à l’intervention des médias, a pu opposer des principes éthiques à certains dérives de la recherche scientifique et à la technologisation de ses productions, notamment dans les domaines médical (en mettant en cause l’orientation des recherches sur le SIDA)³ et agricole (par la conception et la diffusion des OGM).

Civiliser la mondialisation

La marchandisation des productions humaines, les transformations de la science, les interactions entre l’économique, le politique et le scientifique posent assurément des questions fondamentales

dont la complexité tient à la fois au nombre et à la diversité des acteurs impliqués et à la nature des enjeux qui sont posés pour l’humanité présente et les générations futures. Le facteur remarquable, commun aux crises que ces diverses interrogations ont suscitées chaque fois que des contradictions d’intérêts ou de valeurs sont apparues, est que la “société civile” s’est trouvée au centre du débat. Il est apparu ainsi que le sort des individus dans les conflits armés internationaux ou intranationaux, le sort des malades face à la recherche et à la technologie médicales, l’attitude des citoyens face à la prédominance des acteurs économiques ne pouvaient plus être ignorés. Non sans que cette situation originale engendre des utopies nouvelles, en défense de la société naturellement bonne contre une science aveugle, de la vertu du citoyen contre l’intérêt du marchand, de l’innocence de l’individu livré à lui-même face aux stratégies conflictuelles des Etats et à la permanence de l’ordre interétatique ancien. De là aussi l’annonce récurrente de la fin de l’Etat-nation, du retour du politique, de la maîtrise de la science et de ses techniques, de l’avènement d’un “droit cosmopolitique”, le *Weltbürgerrecht* kantien applicable aux individus quels qu’ils soient en leur qualité de “citoyens du monde”. De là encore, les ambiguïtés multiples qui entourent la notion de société civile, tentée de se concevoir en fonction des dichotomies classiques du citoyen et de l’Etat, de l’économique et du politique, de la science et de la société, du particulier et de l’universel.

Quelle société civile?

Aussi les représentations de la société civile se trouvent-elles, en ces temps de fortes turbulences, écartelées entre des conceptions contradictoires. D’un côté, la vision universaliste de tradition kantienne voudrait refonder une attitude éthique respectueuse des individus conçus comme sujets humains à partir de la délibération des acteurs de la communauté humaine prise dans son ensemble. On retrouve d’une certaine façon l’antique *societas civilis* de Cicéron, elle-même calquée sur la *polis* ou *koinonia politikè* grecque, dans la société globale contemporaine opposée à l’état sauvage qu’incarne sa fragmentation en acteurs antagonistes, “non civilisés” suivant la conception de Thomas Hobbes, dans une acception qui s’est affirmée

1. Les réflexions qui suivent ont fait l’objet d’une étude plus approfondie sous le titre “Les ambiguïtés de la société civile internationale”, à paraître dans un ouvrage collectif intitulé *Société civile et gouvernance*, Editions de l’université d’Ottawa, 2000.

2. Voir à ce sujet les commentaires de Benjamin R. Barber publiés sous le titre “From M. Tocqueville to Mme Clinton: civil society at risk” dans cette même revue (5/1998, p. 256-258) et, en version française, dans la présentation faite par le même auteur du livre de Hillary R. Clinton, *Civiliser la démocratie*, Desclée de Brouwer, Paris, 1988.

3. La concurrence féroce des deux principaux acteurs de la société civile est illustrée ici par l’enjeu que constitue la maîtrise des normes de santé. Alors que de nombreux pays membres de l’Organisation internationale de normalisation (ISO) préconisaient de les confier à ce dernier organisme, la pression des syndicats et des associations a abouti à les confier à l’Organisation internationale du travail (OIT), où sont représentés les syndicats, alors que l’ISO est fortement soumise à la pression des milieux d’affaires (Voir *Le monde syndical*, mars 2000).

récemment. Celle-ci semble en effet trouver dans la société civile mondialisée le pilier d'un nouveau "contrat naturel", comme dirait Michel Serres, associant la civilisation humaine au patrimoine naturel et transgénérationnel de l'humanité, contre la barbarie humaine qui menace à la fois l'homme et la nature. Certains mouvements et initiatives récents, tels que le Forum sur la politique mondiale (*Global Policy Forum*) appelé à se réunir en "Assemblée du Millénaire" à l'automne de l'an 2000 et mise sur pied par une alliance de "citoyens du monde" et d'organisations non gouvernementales, en sont une illustration frappante, où l'on retrouve associés, outre les organisations en question, le monde universitaire, les institutions interétatiques, les médias, les acteurs économiques et divers organismes gouvernementaux, appelés à participer collectivement à la gestion des affaires mondiales dans la perspective des objectifs définis par les Nations unies.

D'un autre côté, les représentations de la société civile sont fortement attirées par les conceptions particularistes, souvent dites "communautaristes", qui font appel à l'*ethos* des mondes particuliers, des communautés dans leur diversité, dans la quête hégélienne d'une reconnaissance mutuelle. Loin de revendiquer la fin de l'Etat-nation, dont la philosophie politique a repris la thématique après les politologues⁴, celle-là revendiquent la création de nouveaux Etats sur une base ethnique et plus généralement communautaire, dont on sait que l'élément religieux est souvent une composante fondamentale. L'éthique qui lui correspond n'est plus l'éthique universaliste des premiers, mais l'ensemble des valeurs substantielles qui composent l'ordre des *ethos* propres à la multiplicité des formes d'existence particulières.

Les tensions entre ces deux conceptions fondamentales de la société civile sont nettement perceptibles, nous l'avons souligné, dans nombre de réunions internationales, même si les représentations concurrentes sont fréquemment implicites et ne font pas l'objet d'un débat dont les termes soient clairement posés. Le flou qui entoure les enjeux de la société civile invoquée par les uns et les autres se trouve d'autre part aggravé par la puissance des acteurs économiques, qui oriente peu ou prou les interprétations qu'en donnent les acteurs vers une mondialisation "fondée", si l'on peut dire, sur l'atomisation entre acteurs individuels et

collectifs définis par la seule concurrence de leurs intérêts, consacrés de la sorte comme l'enjeu essentiel sinon unique des sociétés contemporaines. La mondialisation ainsi conçue suppose en effet, le plus souvent et sans que cette conception soit mise en cause, l'adhésion consciente ou contrainte à la conception néolibérale qui s'est imposée en même temps qu'elle imposait une vue économiciste des choses fondée sur l'offre. L'affaiblissement des Etats qu'elle entraîne renvoie à un mode d'intégration sociale régi "naturellement" par l'intégration des marchés à l'échelle planétaire, où la société civile se trouve promue au statut transnational sans qu'aucun gouvernement mondial puisse lui servir d'interlocuteur, puisque ce gouvernement n'existe pas et que l'objectif lointain d'une "gouvernance mondiale" ne saurait s'y substituer.

Certes, on trouve çà et là le rappel du caractère *bifrons* de la société civile, de la nécessité d'identifier les institutions qu'elle recouvre et du rôle qu'elle est appelée à jouer dans la formulation des politiques nationales et de la politique internationale. Parmi les multiples chercheurs qui ont adopté cette perspective intégrative, Christopher Newman mentionne explicitement comme relevant de la sphère de la société civile, au même titre que les OING, les sociétés multinationales, les institutions éducatives et religieuses, les organisations professionnelles, les syndicats et toutes les organisations qui agissent plus ou moins indépendamment de l'Etat⁵. De même, et plus près du système des Nations unies, la Commission on Global Governance, association transnationale d'inspiration interétatique, définit la société civile comme l'ensemble que constituent les organisations non gouvernementales, le secteur économique, la communauté universitaire et les médias, même si elle reconnaît le statut particulier des ONG dans cet ensemble et souligne la diversité des rôles joués par ces acteurs⁶. De même, dans un ouvrage tout entier consacré à la définition de la société civile dans l'optique onusienne, Michael Oliver souligne que les ONG ne sont qu'un "segment" de la société civile, ce qui justifie à ses yeux la distinction entre la réalité des ONG et celle des "OSC" (organisations de la société civile, CSO en anglais)⁷. Acception guère différente de celle qui est retenue par la Commission européenne dans un récent document, où il est dit que "Les ONG peuvent apporter une importante contribution au développement

4. Cf. notamment J. Habermas, *Après l'Etat-nation*, Fayard, Paris, 1998 et C. Delacampagne, *La philosophie politique aujourd'hui*, Seuil, Paris, 2000, et plus spécialement le chapitre 9 intitulé "Au-delà de l'Etat-nation".

5. "The Nation-state or global civil society", <http://suite101.com/article.cfm/sociology/10502>

6. Cf. *The Millennium Year and the Reform Process*, a contribution from the Commission on Global Governance, Londres, 1999.

7. Cf. "UN Agencies and programmes and civil society", in *Whose World is it Anyway?*, edited by J.W. Foster with Anita Anand, UN Association of Canada, Ottawa, 1999.

de la démocratie et de la société civile dans les pays candidats.⁸ Certaines OIG, comme l'OIT, soulignent par ailleurs le caractère mixte de certaines organisations et le chevauchement des buts non lucratifs et de la recherche du profit, comme dans le cas souligné par cette organisation des mutualités, qui comptent "de grandes organisations en concurrence directe avec les entreprises commerciales, avec lesquelles elles ont beaucoup de points communs", au point que les membres des premières "demandent la transformation de la mutuelle en société commerciale, dont ils deviennent alors des actionnaires"⁹. Sur la scène européenne, la situation n'est guère plus claire, où la société civile se trouve représentée tantôt par les ONG de développement, qui bénéficient du gros de l'aide financière accordée par la Commission aux associations, tantôt par les organisations professionnelles - patronales et syndicales - réunies au sein du Comité économique et social (CES), pourvu du statut consultatif et dont on sait qu'il se veut le porte-parole de la "société civile européenne". Notons en passant que les ambiguïtés du segment associatif de la société civile rejaillissent logiquement sur le secteur économique, comme en témoigne le secteur de l'économie dite "sociale", dont les enjeux sont l'objet d'un débat renouvelé dans la perspective de ce que l'on nomme aujourd'hui "tiers secteur", à l'interface de l'économique et du social. Les chevauchements que nous mentionnons ici ne constituent pas, du reste, une problématique nouvelle ni originale si l'on considère l'histoire déjà longue du mouvement coopératif, bien antérieur aux interpénétrations contemporaines de l'économique et du social. Aussi y a-t-il quelque naïveté à considérer sans précaution, comme certains chercheurs universitaires et représentants d'associations réunis par l'université de Birmingham en 1999 autour du thème de "NGOs in a global future", que la société civile, mondiale ou non, se réduit aux seuls acteurs non gouvernementaux, ou à identifier le modèle politique de type délibératif à la seule perspective "néolibérale", ou encore à voir dans la conception mécaniste d'une société civile destinée à promouvoir l'économie de marché la caractéristique propre du "néo-conservatisme". La notion de société civile requiert bien plutôt l'articulation de ses multiples composantes historiques et la mise à jour des ambiguïtés qui la constituent, si l'on veut se

représenter, au niveau pratique, l'orientation qu'elle imprime à la politique internationale et, à un niveau plus théorique, comprendre les enjeux d'une sociologie des relations internationales¹⁰. Le flou conceptuel et les ambiguïtés qu'elle implique quant au sens de la participation des acteurs transnationaux à une hypothétique gouvernance mondiale ou, plus modestement, à la gestion des affaires mondiales et des régimes transnationaux, semblent s'étendre à certaines réunions internationales, comme la Conférence mondiale des ONG (World NGO Conference, WONGOC, mentionnée plus haut) lancée par l'Université des Nations unies, et de là aux réunions organisées par les Nations unies et auxquelles les premières sont appelées à participer, comme le Sommet du Millénaire qui se tiendra en septembre 2000.

Le politique, le marchand et le savant

Ces tensions, qu'on peu dire externes, se doublent par ailleurs de tensions internes à la société civile elle-même, lorsque s'affrontent les acteurs qui s'en réclament, ou lorsque ses représentants se désolidarisent, par exemple, de la recherche scientifique en reprochant aux chercheurs le pacte faustien qu'ils auraient conclu avec un savoir conçu sans limites. A juste titre sans doute, si l'on juge que la technicisation des connaissances et de sa transmission occulte bien souvent la décision politique livrée à des comités d'experts et autres commissions de sages, fussent-ils éthiques. Mais en oubliant peut-être que la science contemporaine se définit aussi par un principe d'incertitude permanent et par la reconstruction indéfinie de ses concepts et de ses outils. Sans doute l'exercice de la démocratie se trouve-t-il affecté par la puissance de la rationalité scientifique et de ses techniques, mais n'oublions pas que le *Faust* de Goethe ne verra son âme emportée en enfer que si son plaisir et son accomplissement sont infinis et indépassables, ce dont la science admet précisément l'impossibilité dans la mesure où elle considère ses résultats comme provisoires, "falsifiables" et soumis à une constante remise en question. Dominique Lecourt avait justement dénoncé, après la Conférence de Rio en 1992, la peur irraisonnée suscitée par le recours à une pensée binaire opposant en termes absolus la technicisation du monde et un "nouvel ordre écologique", la tradi-

8. "La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat", COM (2000) 11 final, 18 janvier 2000. La version anglaise de ce document a été reproduite dans le numéro 3/2000 d'*Associations transnationales*.

9. *Rapport sur le travail dans le monde 2000*, BIT, Genève, 2000, p. 27.

10. Sur la genèse de la notion de société civile et l'entrecroisement de ses diverses composantes, voir notre étude "Le concept et les notions de société civile", contribution au projet de recherche du Centre de Vienne dirigé par C. Villain-Gandossi et J. Berting sur "The Role of Stereotypes in International Relations/Le rôle des stéréotypes dans les relations internationales, reproduit dans *Equivalences* (1, 1995) et *Associations transnationales* (3/1995).

tion et la modernité, l'obscurantisme des communautés et l'universalisme des Lumières¹¹. L'écueil que constitue une telle dichotomisation de la pensée et de la représentation du politique ne pourra être évité que si l'ensemble des communautés de citoyens, dans les sphères nationales et internationales, réinvestissent le mythe faustien en reprenant possession des procédures délibératives et décisionnelles qui leur reviennent et qui conditionnent la maîtrise de la science comme l'exercice de la démocratie. Alors seulement pourra-t-on ne plus dire "la société civile et la science"¹², et envisager sereinement la réintégration de la science dans la société. C'est aussi à cette condition que la réflexion actuelle sur la nature du politique se trouvera affinée, en même temps que seront clarifiés les enjeux qui s'affrontent dans le face à face volontiers schizophrénique du politique et de l'économique, où il apparaîtra que le *bien* n'est pas nécessairement du côté du politique, ni le *mal* du côté de l'intérêt économique ou de la rationalité technoscientifique. Il s'agit bien plutôt d'élaborer une politique nouvelle fondée sur une démocratie délibérative étendue à la sphère transnationale, dont un élément fondamental serait l'espace public universel où s'exprimerait l'ambition concomitante d'assurer l'orientation d'un destin commun, où l'expression de la volonté générale conçue comme expression du politique aurait repris la maîtrise de ses orientations, que celles-ci touchent au bien commun, aux intérêts particuliers ou à l'expertise scientifique et technique.

Repères juridiques

On pourrait penser que les acceptions *juridiques* du terme sont les plus faciles à cerner, du fait de l'univocité à laquelle tend la terminologie du droit. Aussi l'aspect juridique a-t-il été fréquemment retenu comme fondement de la société civile par la philosophie politique. Dans le projet de Kant¹³, la société civile est conçue d'emblée dans son universalité, tout en conservant la conception de Montesquieu qui retient les corps intermédiaires, où les corporations sont fondées sur la mobilité et le mérite professionnels plutôt que la naissance ou l'héritage. La modernisation de la notion d'état englobée par la redéfinition kantienne de la société civile en tant que fondée sur les droits de l'homme universels conduit, de ce fait,

au delà de tout ordre juridique ou politique particulariste. Dans la philosophie de l'histoire de Kant, la société civile universelle fondée sur l'Etat de droit est postulée comme le *telos* du développement de l'homme. Kant rejette tout compromis (dans l'esprit de la Révolution française) avec les pouvoirs des corporations et des états de l'ère absolutiste, et l'"Etat fédéral mondial" accorde aux individus un statut juridique direct qui court-circuite la souveraineté des Etats, dont la fonction est double, nationale et internationale¹⁴.

Dans la réalité contemporaine, le paysage juridique se présente comme infiniment plus complexe¹⁵, entre l'extrême diversité des droits nationaux et les lacunes du droit international, lacunes d'autant plus étonnantes que le phénomène décrit, ou qui devrait être décrit, est ancien et omniprésent. Sans remonter jusqu'aux ligues urbaines et aux ordres religieux du Moyen Age, on constate aujourd'hui la multiplication des OING (75 fois plus nombreuses qu'au temps de la SdN, alors que les OIG ne sont "que" 10 fois plus nombreuses). Or on constate dans le même temps l'absence de tout statut juridique au niveau international le plus large, celui des Nations unies, qui n'accorde qu'un "statut consultatif" non obligatoire (Article 71 de la Charte¹⁶) à un certain nombre d'ONG (un millier environ), dont la sélection est par ailleurs modifiable, décidée par les OIG et soumise à l'approbation de leurs gouvernements respectifs. On notera toutefois l'exception remarquable du Comité international de la Croix-Rouge (non gouvernemental), à qui les Nations unies ont octroyé, il y a quelques années, le statut d'observateur traditionnellement réservé aux Etats. Le relation paradoxale des ONG avec les grandes institutions interétatiques s'explique manifestement par le fait que seuls les Etats ont qualité pour doter les OING d'un statut juridique, dont le but est précisément de réduire les prérogatives de ces mêmes Etats, pris individuellement ou collectivement. Un deuxième élément d'explication réside dans la difficulté qu'auraient les Etats à s'accorder sur le choix d'un statut associatif unique, dans l'hypothèse très improbable où ils accepteraient de prendre une telle décision collectivement. Encore si une telle décision était prise, le sens du fait associatif ne deviendrait pas plus clair sous les régimes autoritaires, qui font des associations des courroies de transmission de leur pouvoir discrétionnaire, et même dans de nombreux

11. Cf. *Contre la peur*, suivi de *Critique de l'Appel de Heidelberg*, Hachette, 1990-1992. Le mythe du *nouvel ordre écologique* est analysé par Luc Ferry dans un ouvrage portant ce titre (Grasset, 1992).

12. Nous reprenons l'expression à Axel Kahn (*Et l'Homme dans tout ça? Plaidoyer pour un humanisme moderne*, NIL Editions, Paris, 2000), qui préconise du reste la réintégration des valeurs éthiques dans l'espace sociopolitique par la maîtrise de l'évolution technoscientifique.

13. A la place de l'ancien concept, Kant puis Fichte avancent la notion de société citoyenne, *staatsbürgerlicher Gesellschaft*. Chez Fichte en particulier, deux notions spécifiquement modernes apparaissent : la distinction tranchée entre Etat et société, et la conception de la société elle-même en termes individualistes et universalistes... c'est-à-dire qu'il évolue du libéralisme à la démocratie radicale.

14. Cf. J. Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Cerf, 1996.

15. Cf. notamment M. Merle, "Un imbroglie juridique : le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux", *Associations transnationales*, 5/1995, 266-272.

16. Voir à ce sujet M. Merle, "L'article 71 de la Charte" in *La Charte des Nations unies*, commentaire article par article, sous la dir. de J.P. Cot et A. Pellet, Economica, Paris, 1991.

contextes démocratiques, où l'on ne compte plus le nombre des associations fictives (comme le Carrefour du développement en France), des associations intégrées aux services publics (comme les quangos britanniques) ou des organisations sectaires et maffieuses, elles aussi non étatiques.

La définition d'un statut international buterait également sur la diversité des interprétations données par les droits nationaux à la distinction entre national et international. C'est ainsi que la France a considéré jusqu'en 1981 que les associations internationales étaient des entités "étrangères" et, à ce titre, soumises au pouvoir politique s'agissant de la création comme de la dissolution de l'association, alors que la Belgique accorde un régime de faveur aux associations internationales (loi du 25 octobre 1919 complétée par la loi du 6 décembre 1954) sous forme de la personnalité civile, et que d'autres pays ne font aucune distinction entre les nationales et les internationales (la Suisse, et la France depuis 1981).

Si les perspectives juridiques qui s'offrent à la société civile internationale apparaissent bien étroites, la consultation informelle des ses multiples représentants dans les grandes conférences des Nations unies¹⁷ semblera plus encourageante, car elle a servi de catalyseur à une opinion mondiale naissante avec toutes les contradictions qui peuvent caractériser les groupes de pression et autres groupes d'opinion. Mais ce rapprochement informel ne vaut pas plus reconnaissance juridique aux associations invitées que les procédures consultatives établies par les OIG.

Ces aspects négatifs n'ont certes pas empêché qu'une coopération pragmatique s'engage sur le terrain entre les OIG (notamment le HCR, l'OMS, l'Unesco) et les OING. De même, une OING comme l'Organisation mondiale pour la nature (IUCN) s'est vu confier l'administration d'un régime international, tandis que diverses organisations intergouvernementales, jusqu'à la Banque mondiale plus récemment, s'engagent résolument dans des projets de coopération gérés de commun accord avec des acteurs non étatiques. De même, l'alliance de certaines associations internationales avec certains Etats a permis d'inscrire dans le droit international humanitaire, non pas certes le droit d'ingérence, mais une pratique d'ingérence humanitaire que le Conseil de sécurité a pris l'habitude d'approuver en appelant les

Etats à l'exercer dans les crises internes aux Etats¹⁸. C'est dans la même perspective que les ONG ont contribué à l'adoption de la législation interdisant les mines antipersonnel¹⁹, à la création des tribunaux pénaux internationaux (sur l'ex-Yougoslavie, le Rwanda et, depuis peu, la Sierra Leone), à l'instauration d'une Cour pénale internationale et appellent aujourd'hui, à l'initiative de Médecins du monde, à la création d'un Bureau international humanitaire en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité²⁰. Toutefois, comme le rappelait récemment Mario Bettati, la réalité de l'action humanitaire des acteurs associatifs reste fortement limitée dans la mesure où l'emblème de la Croix-Rouge ne permet pas la protection en cas de conflit interne, ce qui est tragiquement illustré par la crise tchétchène. Du reste, si certaines ONG ont un droit limité d'apporter une assistance humanitaire dans les conflits internationaux, elles continuent de dépendre de l'autorisation des autorités des Etats concernés, l'emblème de la Croix-Rouge appartenant essentiellement aux Etats en tant que signe protecteur²¹.

Les avancées les plus encourageantes restent peut-être celles de certaines organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Les potentialités de la société civile sont généralement perçues comme très différenciées, prometteuses bien qu'ici aussi elles restent sous-estimées, que ce soit dans la perspective du Traité sur l'Union européenne ou du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Les rédacteurs du Traité sur l'UE hésitent en effet (malgré l'existence déjà ancienne de formes de coopération de la Commission avec les ONG européennes de développement et l'adoption par la Commission, dès 1992, d'une "proposition de règlement portant statut d'association européenne") à reconnaître formellement l'existence des associations européennes²². C'est d'ailleurs l'absence dans le Traité de Maastricht de toute disposition juridique relative au dialogue civil ou à la consultation des ONG qui a incité un certain nombre de celles-ci à demander que les relations entre la Commission et les ONG reçoivent un fondement juridique dans le Traité que devrait adopter la prochaine Conférence intergouvernementale. Ceci dans le cadre plus global du débat sur la réforme de l'Union européenne, et notamment de l'apport des acteurs associatifs aux

17. New York 1990 pour le droit des enfants, Rio 1992 pour l'écologie, Vienne 1993 pour les droits de l'homme, Le Caire 1994 pour la démographie, Copenhague 1995 pour la questions sociales, Berlin 1996 pour le climat de la Planète, Pékin 1995 pour le statut des femmes dans la société, Rome 1996 pour l'alimentation, etc.

18. Ce n'est pas en vertu d'un éventuel droit d'ingérence que les actions autorisées par les Nations unies en Irak, en Bosnie, au Rwanda et en Somalie ont été menées, mais en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte.

19. Cf. notamment K. Rutherford, "The landmine ban and NGOs: the role of communication technologies", *Transnational Associations*, 2/2000, p. 60-73.

20. Voir l'article de Jacky Mamou, président honoraire de Médecins du monde, qui paraîtra sur ce sujet dans un prochain numéro d'*Associations transnationales*.

21. Sur ces derniers points et sur les questions associées, voir *Droit humanitaire*, textes introduits et commentés par Mario Bettati, Seuil, Paris, 2000.

22. L'état actuel de la question est analysé par ... dans "La Commission européenne et les ONG.....

travaux de la Convention européenne dans la perspective de ce que le rapport de 1996 du Comité des Sages définissait comme "une Europe des droits civiques et sociaux".

Pour ce qui est de la "grande" Europe, on constate que les dispositions existantes de la CSCE, et notamment la Charte de Paris adoptée en 1990, reconnaissent le rôle que les acteurs non gouvernementaux (individuels et collectifs) sont appelés à jouer dans la construction politique d'une Europe démocratique et pluraliste, mais ne le font qu'en des termes vagues et de manière anachronique²³. Cependant, si l'universalité juridique de la société civile est problématique à l'échelon planétaire, l'accord des Etats comme des acteurs civils rencontre moins d'obstacles dans le cadre d'organismes qui se fondent *a priori* sur des conceptions politiques et sociales convergentes. De fait, les progrès réalisés dans la reconnaissance du fait associatif transnational par une organisation comme le Conseil de l'Europe sont encourageants, et ont connu un saut qualitatif depuis l'adoption, le 24 avril 1986, de la Convention relative à la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1991²⁴. De même, le projet de statut associatif des ONG européennes actuellement étudié par la Commission européenne et qui présente de larges convergences avec les objectifs de la Convention du Conseil de l'Europe, constituerait un progrès par la reconnaissance du rôle que les associations sont appelées à jouer dans le cadre d'une "Europe des citoyens". L'innovation la plus audacieuse, toujours dans le cadre de l'Union européenne, est l'application prévue par le Traité de Maastricht du principe de subsidiarité aux conventions collectives établies de commun accord par les partenaires sociaux européens, dans le cadre du "volet social" du Traité. Cette possibilité apparaîtra comme originale dans la mesure où le principe de subsidiarité est habituellement conçu comme devant s'appliquer aux Etats, dans les cas où l'action de ceux-ci sera reconnue comme plus efficace que celle de la Communauté, qui ne serait appelée à intervenir que "dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux

réalisés au niveau communautaire" (Article 3B, alinéa 2). Le fait que des accords conclus par des acteurs non gouvernementaux dans le champ de l'espace social européen soient promus au statut de normes européennes constitue à cet égard une véritable innovation, de nature politique et juridique. Politique, par la place qui est faite à l'intervention officialisée par le Traité de Maastricht des organisations patronales et syndicales, intervention qui s'impose légalement à la politique de l'Union en général et à la politique sociale en particulier. Juridique ensuite, par l'émergence d'un lieu de formation du droit, ici supranational, autre que celui des instances étatiques ou interétatiques. Le droit communautaire est un bon révélateur des transformations profondes du droit et des institutions. Selon une décision du Tribunal des Communautés européennes, l'arrêt CGPME du 17 juin 1998, le principe démocratique de participation des peuples à l'élaboration de la loi ne s'exprime plus seulement par l'intermédiaire des assemblées élues. Il peut être assuré, de manière alternative, en l'occurrence par l'intermédiaire des partenaires sociaux lorsqu'ils négocient sur la base de l'accord social de Maastricht. Il y a là une rupture évidente avec l'idée qu'on se fait depuis deux siècles de la démocratie et depuis un siècle de la négociation collective. Cette négociation légiférante entre groupes d'intérêts, hissée au même niveau que la délibération entre élus du peuple ouvre un de larges perspectives à l'action des acteurs sociaux, c'est-à-dire non étatiques, non sans poser d'ailleurs la délicate question de la représentativité de ces formations citoyennes²⁵.

Les espaces transnationaux à l'épreuve de l'ordre international

La nécessité pour une société civile mondiale de créer un espace public et un référent politique propres butte par ailleurs sur la contradiction liant l'international et le transnational, exacerbée par les représentations mythiques d'une société internationale et d'une communauté internationale qui n'existent guère dans l'ordre réel des choses. C'est ici que la notion de transnationalité acquiert une pertinence particulière, car elle effectue une rupture épistémologique et pragmatique par rapport à l'international. La perspective transnationale, minoritaire au sein des associations internatio-

23. Cf. K. E. Birnbaum, "Civil Society and government policy in a new Europe", *The World Today*, mai 1991, 84-85.

24. Pour qu'elle entre en vigueur, il fallait que la Convention fût ratifiée par trois pays au moins. Après le Royaume-Uni et la Grèce, la Belgique a ratifié la Convention le 4 septembre 1990 (suivie de près par la Suisse le 24 septembre), permettant de ce fait son entrée en vigueur le 1er janvier 1991 (Voir les commentaires et analyses de M.-O. Wiederkehr, "La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales", *Annuaire français de droit international*, XXXIII, Editions du CNRS, Paris, 1987 et de M. Merle, "Un imbroglio juridique : le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux", *Associations transnationales*, 5/1995, 266-272.

25. Cf. G. Guéry, "La dimension conventionnelle de l'Europe sociale sur la base du Traité de Maastricht", *Revue internationale du travail*, 6/1992, 627-646.

nales, s'éloigne de la logique étatique sur laquelle ces dernières restent centrées du point de vue de leur stratégie géopolitique, ce qui pourra de ce fait apparaître comme une attitude "incivile" dans une perspective transnationale radicale (le "statut" ou la "seconde assemblée" qu'elles réclament aux Nations unies en sont la meilleure illustration en ce qu'elles se subordonnent volontairement à l'ordre interétatique). Le transnational est par essence extraterritorial, n'est pas fondé sur des normes ou sur une légitimité préétablies et constitue un lieu d'élaboration dont l'incertitude est l'un des facteurs constitutifs en ce qu'il est confronté au conflit politique et à la multiplicité des allégeances qu'il est contraint de gérer. On apercevra également le caractère "incivil" des organisations religieuses à vocation universelle en ce qu'elles se réfèrent à des normes préétablies et transportent dans l'ordre international, voire transnational, les particularismes des communautés restreintes, soit ce que les sociologues rattachent à la notion d'"ascription"²⁶.

La transnationalité est un phénomène relativement récent, si l'on s'abstient de remonter à l'ordonnement polyarchique du Moyen Âge²⁷, et mine par des voies transversales par rapport au découpage étatique comme par rapport à l'ordre des communautés, la souveraineté étatique et l'ascription communautaire. Les formations transnationales sont un type particulier d'acteurs non étatiques de par leur nature ouverte, la perméabilité de leurs limites et leur capacité de transformation, là où l'Etat et la communauté sont perçus comme des instances essentiellement identifiantes et homéostatiques. Singulièrement favorisées par la révolution de l'information et des communications, elles ont tissé des liens transfrontières à l'échelon régional, continental ou planétaire. C'est le phénomène qui correspond à la notion de "transnationalité", qu'elle emprunte la personnalité juridique des OING ou s'identifie, dans un sens plus fréquent dans le vocabulaire des Nations unies et dans la langue anglaise, aux acteurs économiques (en premier lieu les sociétés multinationales). C'est par ces voies transversales internationales mais surtout transnationales et extraterritoriales que se trouve transcédé, dans une mesure limitée et fluctuante, l'ordre westphalien. Si les religions à vocation universaliste s'étaient déjà définies comme non territoriales,

l'avènement d'autres organisations civiles se définissant comme telles dans le domaine des droits de l'homme, de l'information scientifique, des échanges culturels et des problèmes écologiques pour ne prendre que ces exemples, constitue assurément un fait nouveau propre à la modernité. On peut voir dans l'émergence de la transnationalité à l'échelon européen un cas particulièrement exemplaire en ce qu'il butte précisément sur l'obstacle international compris comme dérivé de l'interétatique, qu'il s'agisse des intérêts portés par les organisations syndicales, par les organisations d'employeurs, par les unions de consommateurs ou par les mouvements de défense de l'environnement ou des droits de l'homme.

Si les peurs engendrées par la mondialisation économique et la dégradation écologique de la planète sont liées à des facteurs fondamentaux - et d'une grande visibilité - de la transnationalisation en cours, il ne faudrait pas minorer le rôle joué par des acteurs plus discrets, se présentant bien souvent comme les représentants d'un ordre "naturel". Ainsi, l'entreprise de normalisation du savoir et de la langue techno-scientifiques²⁸, et dans l'ordre pratique des concepts et des notions qu'elle maîtrise, réalisent l'objectif peu contesté des organisations scientifiques inter/transnationales selon lequel "Etant donné la nature intrinsèquement universelle de la science, sa réussite dépend de la coopération, de l'interaction et de l'échange, dont une grande part dépasse les frontières nationales"²⁹. Lequel rejoint, dans la ligne du programme physicien du Cercle de Vienne dont est issue la théorie terminologique dominante, l'idée que les variations culturelles recèlent des concepts et des valeurs susceptibles de fonder un système conceptuel universel que la science terminologique a pour tâche de construire. La terminologie scientifique, en se faisant le véhicule de la normalisation et de la transnationalisation du savoir détaché de ses attaches locales et temporelles, poursuit de la sorte la tradition de l'unification de la science propre à la modernité occidentale (bien qu'elle remonte à Aristote). Le texte rationalisé par la science littéralisée se caractérise par ailleurs comme authentiquement rhétorique - au sens où il s'agit de persuader l'interlocuteur du bien fondé d'un point de vue - car son langage n'est pas fait que de "mots" dont le sens et l'usage pourraient relever de l'arbitraire et se prêter à l'interprétation. Prétendant à la descrip-

26. Soit ce qui qualifie les identités héritées ou imposées, par opposition aux allégeances librement choisies caractéristiques de la liberté associative conçue dans un contexte démocratique libéral.

27. On pourra remarquer ici que la distinction épistémologique que nous signalons n'est pas si neuve qu'on pourrait le penser. Dès le 16^e siècle, Jean Bodin propose en effet une vision complexe de l'ordre juridique international, qu'il présente comme composé, d'une part, d'un ordre horizontal de relations volontaires juxtaposées et, d'autre part, d'un ordre public vertical contenant des principes communs avec la loi de Dieu, auxquels sont subordonnés les droits internes (*Six Livres de la République*, V, VI). On retrouve aujourd'hui l'entrecroisement, *mutatis mutandi*, entre l'ordre hiérarchique du droit international et la transversalité des forces ou espaces transnationaux (Voir mes remarques sur ce point dans "De l'interétatique au transnational : les niveaux logiques de l'international", in René-Jean Dupuy (dir.), *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*. Mélanges Marcel Merle, Economica, Paris, 1993, 53-71.

28. Entreprise dont le pilier central est l'ISO, citée plus haut.

tion univoque de l'objet (scientifique) qu'il s'est assigné jusque dans le champ des sciences humaines, la transnationalité se constitue ici, au delà des mots, en "termes" qui, dépassant ce qui ne serait qu'expression de particularismes culturels ou locaux, voudrait être la description d'une réalité universelle renvoyant à des concepts univoques assumés à ce titre par la "communauté" scientifique internationale, à vrai dire proprement transnationale. On pourra voir dans ce côté partiellement arbitraire de la langue scientifique, associé à son caractère rationaliste, l'un des derniers avatars du naturalisme qui subsumerait la variabilité des cultures humaines, qui laisseraient la place à l'ordonnement harmonieux et universel des champs cognitifs des différentes disciplines. Il s'agit là d'un développement qu'on pourrait donc dire "rhétorique" de la transnationalité, par la décision de faire percevoir le monde selon les schématisations ainsi créées par le choix des taxinomies conceptuelles et langagières, et donc d'agir sur les usagers du langage jusque dans des domaines aussi culturalisés que l'organisation du travail ou le classement des pathologies. On trouve dans cette universalité de la communauté scientifique appelée à fonder la communauté universelle de l'homme connaissant un cas extrême d'engendrement d'une communauté mythique au départ ce qui ne constitue par une communauté au sens tönisien, mais plutôt une société (ou association) constituée par le jeu libre d'une intersubjectivité rationnelle - même si l'élément affectif n'en est pas absent - et qui, une fois constituée, revendique simultanément les attributs de la communauté et de l'universalité par l'efficace de son discours et de son action sur le monde et sur les collectivités humaines.

L'emballlement de la société civile internationale

A n'en point douter, il y a dans ces différentes formes de transnationalité parcourant les sociétés civiles la possibilité de construire un espace dialogique et transformateur, peut-être préfiguré par la Fédération des associations internationales et la systématisation des savoirs que l'UAI avait tenté de fonder, dans l'esprit utopique de 1907. Ses fondateurs [les Belges Paul Otlet (1868-1944) et Henri Lafontaine (1854-1943), Prix Nobel pour la paix en 1913] entrevoyaient la possibilité de

superposer une structure mondiale aux structures sociales qui avaient atteint leur aboutissement dans l'institution étatique et concevaient une "idéogénie" universalisante, empreinte des connotations évolutionnistes et organicistes du 19^e siècle. A la vision monadiste d'une Cité mondiale réalisant la cité platonicienne au niveau planétaire répondait la constitution d'une science universelle et d'un ordre néotechnique portés par l'élan progressiste de l'époque. Vision platonicienne mais aussi authentiquement kantienne, dans le sens où Kant évoque l'idée, non pas d'un "Etat des peuples" (*Volkerstaat*) qu'il considère comme dangereux car susceptible de mener à une forme d'autocratie universelle, mais d'une fédération des peuples (ou d'Etats séparés). Dans l'esprit du philosophe, une telle fédération devait pouvoir infléchir les rapports conflictuels entre les Etats et renforcer l'action normative contre le recours à la force, ce que devaient permettre dans une certaine mesure la Société des Nations. L'élan universalisant de l'époque se retrouve dans d'autres réalisations institutionnelles, comme la création de l'Organisation internationale du travail (OIT), où les acteurs étatiques et non étatiques sont appelés à collaborer, ou dans des initiatives contemporaines comme celle qu'illustre la subsidiarité intégrant les acteurs sociaux dans le cadre législatif de l'Union européenne, discuté plus haut. L'émergence du politique au niveau mondial est dépendante des logiques hétérogènes qui correspondent à l'ordre interétatique, à l'ordre intercommunautaire, à l'ordre intersubjectif ou transindividuel, mais ne saurait être déduit automatiquement de leur coexistence, fût-elle pacifique. Car l'hétérogénéité de ces logiques et la pluralité des allégeances qu'elles impliquent pour les individus et les institutions supposent le passage intermédiaire et dialogique qui est précisément ce par quoi se forme le politique, entre les raisons et les passions, les intérêts et l'empathie de ses participants. Non pas le passage de la communauté à la société, mais l'intégration nécessairement conflictuelle des structurations sociales, communautaires, individuelles qui appellent la création d'un espace politique nouveau, que ne saurait engendrer, par exemple, une seconde assemblée des Nations unies appelée à représenter les acteurs non gouvernementaux, car celle-ci risque de refermer la boucle en revenant à une notion englobante, voire hiérarchique et tota-

29. CIUS/ICSU (Conseil international des unions scientifiques), *Déclaration sur la libre circulation des scientifiques*, 1989.

lisante, de ce que devrait être une société civile internationale revenue à la Cité des Anciens portée au niveau planétaire. On peut percevoir les prémices d'un tel mouvement dans certaines des initiatives prises par les instances internationales d'inclure dans la société civile les acteurs économiques, ou dans l'agglomérat réuni par le Forum de la politique mondiale déjà cité, qui réunit les représentants des citoyens, de la science et des religions, du monde de la communication et de la sphère économique et marchande, voire certains

représentants du Prince. Il reviendra aux citoyens d'une telle société, sur la voie incertaine qui recoupe l'interétatique et le transnational, d'imaginer les institutions qui permettront d'articuler une universalité encore virtuelle et les particularités socio-culturelles qu'elle ne saurait éliminer, en même temps que d'élaborer l'éthique appelée à subsumer la juxtaposition des morales fixées dans les traditions de l'humanité.

Août 2000