

Démocratie, société civile et institutionnalisation de la gouvernance transnationale à l'OIT et à l'OMC

Jules Duchastel and René Audet

Volume 39, Number 4, décembre 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/029596ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/029596ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Duchastel, J. & Audet, R. (2008). Démocratie, société civile et institutionnalisation de la gouvernance transnationale à l'OIT et à l'OMC. *Études internationales*, 39(4), 511–536. <https://doi.org/10.7202/029596ar>

Article abstract

This paper aims at measuring the institutional transformation of international organizations following the adoption of the translational governance paradigm, which endeavours, by improving civil society participation, to answer the critics about their illegitimacy, inefficiency and iniquity. We have studied the civil society's integration in the internal functioning of the International Labour Organization and the World Trade Organization, as well as their official discourse on participation during the last decade. Our findings indicate that, in spite of an obvious rhetorical inflation on participation, the principles of efficiency and representative legitimacy remain the most decisive democratic imperatives of transnational governance, at the expense of equity between different sectors of civil society.

Démocratie, société civile et institutionnalisation de la gouvernance transnationale à l'OIT et à l'OMC

Jules DUCHASTEL et René AUDET*

RÉSUMÉ : *Cet article mesure la transformation institutionnelle des organisations internationales par suite de l'adoption du paradigme de la gouvernance transnationale qui vise à répondre à la triple critique de leur illégitimité, de leur inefficacité et de leur iniquité, grâce notamment à une plus grande participation de la société civile. Nous avons étudié les politiques d'intégration de la société civile dans le fonctionnement interne de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que l'évolution du discours officiel sur la participation au cours de la dernière décennie. Nous arrivons à la conclusion que, malgré une évidente inflation rhétorique sur la participation, l'efficacité et la légitimité représentative apparaissent comme les deux impératifs démocratiques de cette gouvernance, cela aux dépens de l'équité entre les différents secteurs de la société civile.*

ABSTRACT : *This paper aims at measuring the institutional transformation of international organizations following the adoption of the translational governance paradigm, which endeavours, by improving civil society participation, to answer the critics about their illegitimacy, inefficiency and iniquity. We have studied the civil society's integration in the internal functioning of the International Labour Organization and the World Trade Organization, as well as their official discourse on participation during the last decade. Our findings indicate that, in spite of an obvious rhetorical inflation on participation, the principles of efficiency and representative legitimacy remain the most decisive democratic imperatives of transnational governance, at the expense of equity between different sectors of civil society.*

La coopération multilatérale s'est largement accrue dans le contexte de l'après-guerre et dans celui de la mondialisation¹. On a vu se développer l'activité d'un grand nombre d'organisations internationales (OI), pour la plupart issues du système des Nations Unies ou d'accords multilatéraux comme ceux de *Bretton Woods*, dont la mission spécialisée vise à assurer la régulation d'un domaine d'activité particulier, de nature économique, politique, technique ou culturelle. Ces organisations ont eu tendance à étendre leur influence dans le

* Respectivement professeur de sociologie et doctorant en sociologie à l'Université du Québec à Montréal. Les auteurs tiennent à remercier deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires éclairés sur une version antérieure de ce texte.

1. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE Jr., « The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. Problems of Democratic Legitimacy », dans R.B. PORTER *et al.* (dir.), *Efficiency, Equity, and Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millennium*, New York, NY, Routledge, 2002, p. 219-244.

contexte grandissant de la mondialisation. Après avoir privilégié un mode de fonctionnement qualifié de *multilatéralisme exécutif* ou de *modèle de club privé*, elles se sont ouvertes progressivement à une certaine démocratisation de leur fonctionnement devant les critiques de plus en plus nombreuses dénonçant leur manque de transparence et d'imputabilité et l'inégale répartition du pouvoir entre les parties prenantes². De nouveaux *acteurs non étatiques* ont également pris davantage de place dans l'espace transnational³. Il s'agit, entre autres, des ONG, dont le nombre s'est accru considérablement dans les années récentes. L'ECOSOC, organe des Nations Unies chargé d'accréditer ces ONG, a vu croître leur nombre, d'une quarantaine en 1948 à plus de trois mille aujourd'hui⁴.

Dans le contexte de la réforme de l'ONU prônant une plus grande participation démocratique des acteurs non gouvernementaux dans les instances de gouvernance des organisations internationales, nous nous sommes posé la question de la nature de cette nouvelle forme de démocratie et de la place qu'y occupe la société civile⁵. Notre recherche nous a conduits à interroger plus particulièrement le projet de réforme de l'ONU, déjà annoncé en 1996 par l'ancien secrétaire général Boutros Boutros-Ghali et mis en œuvre par son successeur Kofi Annan, ainsi que ses prolongements dans différentes organisations internationales, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Union internationale des télécommunications, l'UNESCO et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Plus précisément, nous avons étudié les diverses modalités d'intégration des acteurs de la société civile – surtout des organisations non gouvernementales – dans le fonctionnement interne de ces organisations ainsi que l'évolution du discours officiel sur cette intégration au cours de la dernière décennie.

Nous présenterons dans un premier temps la double logique de démocratisation et d'institutionnalisation de nouvelles régulations dans le contexte de la transnationalisation du système international, de l'importance croissante des instances de gouvernance et de la renaissance de la société civile. Nous aborderons, par la suite, les trois formes de légitimation qui caractérisent le processus de démocratisation. Nous verrons ainsi que l'action des organisations internationales se mesure aux critères de la légitimité normative, de l'efficacité procédurale et de l'équité. Nous présenterons alors deux analyses des

2. Michael ZÜRN, « Global Governance and Legitimacy Problems », dans *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, 2004, p. 260-287 ; Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE Jr., « The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. Problems of Democratic Legitimacy », *op. cit.*

3. Bas ARTS, Math NOORTMANN et Bob REINALDA, *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate, 2001.

4. Exactement 3051 ONG bénéficient du statut consultatif en date du 25 juin 2008 ; ECOSOC, « NGO Database », www.un.org/esa/coordination/ngo.

5. Ce texte s'appuie sur les résultats d'une recherche intitulée « Gouvernance mondiale. Démocratisation ou privatisation du système international ? », pour laquelle le chercheur principal, Jules Duchastel, et le cochercheur, Raphaël Canet, ont obtenu une subvention du CRSH (2005-2008).

mécanismes de participation du secteur civique de la société civile dans la gouvernance de l'OIT et de l'OMC ainsi que du discours qui les justifie. Après avoir livré une synthèse des résultats, nous reviendrons sur la question de la légitimité démocratique des organisations internationales.

I – Nouvelles régulations politiques

Nous nous sommes intéressés à la logique croisée de démocratisation et d'institutionnalisation de nouvelles formes de régulation dans le contexte des organisations internationales. Le tableau 1 tente de représenter ces deux logiques. D'un côté, l'institutionnalisation de la régulation politique s'élargit, englobant aussi bien la logique de gouvernement propre aux institutions politiques modernes et à leurs formes institutionnelles fondées sur la démocratie représentative et la souveraineté nationale dans le contexte du système international que la logique de gouvernance qui se déploie dans des espaces infra, para ou supranationaux. De l'autre côté, la démocratie a tendance à prendre de nouveaux habits autour des valeurs qui la fondent, la légitimité, l'efficacité et l'équité, tant dans les espaces de la démocratie représentative que dans ceux de la démocratie participative. Après avoir présenté dans cette première section les transformations majeures de la régulation politique sous-jacentes au déploiement de ces deux logiques, nous aborderons dans la prochaine section les principales valeurs qui définissent la démocratie et leur déclinaison selon le lieu et le type de régulation.

Tableau 1
Démocratisation et institutionnalisation de la gouvernance

| Logique de démocratisation | Logique d'institutionnalisation | | |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Gouvernement | | Gouvernance |
| | Plan national | Plan international | Plan transnational |
| Légitimité Trois formes de légitimation | Représentation (1 électeur, 1 vote) <i>Égalité</i> | Représentation (1 pays, 1 vote) <i>Souveraineté</i> | Participation <i>Intérêt des parties prenantes</i> |
| Efficacité Légitimation procédurale | Constitution Spécialisation bureaucratique et contre-pouvoirs <i>Imputabilité et transparence</i> | Charte des Nations Unies Spécialisation bureaucratique et équilibre des pouvoirs <i>Imputabilité et transparence</i> | Charte des OI Spécialisation des missions et de l'expertise <i>Imputabilité et transparence</i> |
| Équité Légitimation de résultats | Accessibilité des citoyens ou des groupes <i>Empowerment</i> | Distribution du pouvoir entre pays <i>Représentation équitable</i> | Accès à la parole Accès à la décision Accès à la régulation <i>Participation équitable</i> |

Ces deux logiques se déploient donc dans le contexte de trois transformations de la régulation politique, chacune étant liée au processus plus général de la mondialisation⁶. Il s'agit de l'affaiblissement relatif du dispositif État-nation/système international au profit des dimensions supranationale et transnationale⁷ du système global, de la substitution progressive d'une logique de gouvernement par une nouvelle logique de gouvernance et, enfin, de la résurgence d'une société civile dont l'espace d'action s'étend en deçà et au-delà de l'État-nation. Nous faisons l'hypothèse que ces trois mutations de l'institutionnalisation politique moderne conduisent à une transformation des logiques de démocratisation et d'institutionnalisation du politique.

L'importance accrue de la coopération multilatérale ne peut se comprendre que dans le contexte d'une mutation significative des prérogatives souveraines de l'État-nation. La mondialisation des flux financiers, médiatiques, technologiques, migratoires et idéologiques⁸ déleste les États-nations d'un ensemble de régulations qui ne sont plus applicables à un seul territoire national. Se développe en même temps un nouvel espace de coopération multilatérale qui doit nécessairement excéder les relations entre États pris deux à deux. C'est dans ce contexte que Zürn parle de *dénationalisation sociétale* :

La dénationalisation sociétale, pensée comme un processus de transcendance croissante des frontières nationales par les contours des transactions sociales, a mis au défi la capacité des politiques nationales de réaliser leurs objectifs sociaux⁹.

Il ne manque pas d'ouvrages¹⁰ aujourd'hui pour décrire cette érosion progressive de la souveraineté nationale. Ulrich Beck nous convie à abandonner le *nationalisme méthodologique* qui a enfermé jusqu'ici la sociologie dans les frontières de la société nationale. Habermas prophétise la sortie de l'État-nation et David Held parle déjà du passage de l'État moderne à la gouvernance cosmopolite. Sans aller jusque-là et nier toute substance aux États-nations et

6. Nous présentons ici brièvement ces trois dimensions politiques de la mondialisation que nous avons explorées dans des travaux précédents : Raphaël CANET et Jules DUCHASTEL (dir.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Outremont, Athéna Éditions, 2004 ; Jules DUCHASTEL et Raphaël CANET (dir.), *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Outremont, Athéna Éditions, 2006.

7. Michael ZÜRN, « Global Governance and Legitimacy Problems », *op. cit.*

8. Arjun APPARADURAI, *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot, 2005 ; Manuel CASTELLS, *The Information Age. Economy, Society and Culture, The Rise of the Network Society*, vol. 1, Malden, MA, Blackwell, 1996.

9. Michael ZÜRN, « Global Governance and Legitimacy Problems », *op. cit.*, p. 265-266.

10. Citons, parmi d'autres : David HELD, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995 ; Suzan STRANGE, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, New York, NY, Cambridge University Press, 1996 ; Jürgen HABERMAS, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998 ; Ulrich BECK, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, coll. Alto, Paris, Flammarion/Aubier, 2003 ; David HELD, *Global Covenant, The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press, 2004.

au système international, il devient de plus en plus évident que s'érode la souveraineté nationale¹¹ et que se complexifient les formes de régimes internationaux¹². Nous supposons donc qu'il existe, en marge des États et de leur regroupement dans les institutions intergouvernementales, de tels lieux supranationaux et transnationaux de plus en plus nombreux où se discutent, se décident et s'exécutent des politiques concernant l'intérêt général¹³.

La seconde transformation touche la logique d'institutionnalisation de la gouvernance¹⁴. Le concept de gouvernance est certainement l'un des plus employés aujourd'hui, bien que sa définition demeure imprécise. On peut la concevoir de deux points de vue principalement : celui de l'action de gouverner et celui d'une nouvelle logique d'institutionnalisation démocratique. La gouvernance renvoie d'abord à l'action de gouverner, c'est-à-dire à la discussion, à la décision et à l'exécution de politiques affectant les parties prenantes d'une organisation, d'une institution ou d'une communauté plus ou moins étendue. On peut ainsi affirmer que la gouvernance décrit toute action de gouverner, quel qu'en soit le lieu d'application, dans la sphère publique ou dans la sphère privée. Il est possible, sous cet angle, de considérer le gouvernement comme une forme politique particulière de la gouvernance. On peut comprendre ainsi pourquoi les grandes organisations internationales, comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, ont eu tendance à confondre la prérogative de gouvernement des États avec la qualité de leur gouvernance.

L'usage massif du concept de gouvernance est relativement récent, et cela s'explique probablement par la complexification grandissante de l'action de gouverner et par la multiplication des lieux d'exercice de cette gouverne. Par ailleurs, le vocable de gouvernance comporte un fort contenu idéologique, proposant une réponse à la fois technique et éthique à l'acte de gouverner. La gouvernance est présumée relever de la bonne gestion, transparente et imputable, fondée sur l'expertise et la participation des parties prenantes (ligne ombragée, tableau 1). En somme, la gouvernance est posée comme l'art de bien gouverner.

C'est ici que surgit la seconde conception de la gouvernance. Celle-ci n'est plus l'action de gouverner, selon les meilleures pratiques, mais elle devient une institution politique légitime. Cette conception de la gouvernance la pose comme voie alternative à la logique du gouvernement fondé sur la légitimation que lui procure la communauté politique. Il y a déplacement des

11. Gilles BOURQUE et Jules DUCHASTEL, « Erosion of the Nation-State and the Transformation of National Identities », dans J.L. ABU-LUGHOD (dir.), *Sociology for the Twenty-first Century*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1999.

12. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE Jr., « The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. Problems of Democratic Legitimacy », *op. cit.*

13. Michael ZÜRN, « Global Governance and Legitimacy Problems », *op. cit.*, p. 270-271.

14. Jules DUCHASTEL, « Du gouvernement à la gouvernance. Crise ou ajustement de la régulation néolibérale ? », dans R. CANET et J. DUCHASTEL (dir.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Outremont, QC, Athéna Éditions, 2004.

acteurs, des citoyens aux parties prenantes, et déplacement de la légitimation, de la représentation à la participation. Dans le contexte d'une multiplication des lieux de régulation, sur les plans infra, para ou supranationaux, la gouvernance se présente comme l'opportunité de gouverner démocratiquement (colonne ombragée, tableau 1).

La troisième transformation se rapporte à la réémergence de la société civile comme acteur significatif vis-à-vis des nouvelles formes d'exercice du pouvoir¹⁵. Si cette résurgence est présente dans un ensemble de contextes nationaux en quête de nouvelles pratiques démocratiques, elle se manifeste fortement dans les nouveaux espaces de délibération produits autour de la gouvernance supra et transnationale. C'est ainsi que nous nous sommes penchés sur la participation du secteur civique et du secteur privé de la société civile aux mécanismes de la gouvernance mondiale. Nous avons ainsi remis en question la compatibilité des nouvelles pratiques démocratiques et des nouvelles formes institutionnelles de gouvernance au regard du monopole étatique ou interétatique dans l'établissement des règles. Selon Arts, l'exercice du pouvoir par ces acteurs non étatiques dans la sphère mondiale peut prendre trois formes¹⁶. Le pouvoir discursif (parole) se caractérise par la capacité d'infléchir le discours dominant ou d'inventer de nouveaux discours ; le pouvoir décisionnel (décision) est défini par la capacité d'influencer la prise de décision ; le pouvoir d'exécution (régulation) est la capacité de produire et d'imposer des règles. Notre recherche a consisté à mesurer, par l'examen des mécanismes de participation et l'analyse du discours porté sur la société civile, les transformations institutionnelles des organisations internationales et leur dimension démocratique.

II – Logique de démocratisation

La réforme de l'ONU a été entreprise dans la double perspective de démocratiser le système international et de développer de nouvelles institutions susceptibles d'assurer la bonne gouvernance. L'origine de cette réforme remonte à 1996 au moment où le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, présente à l'Assemblée générale le rapport *An Agenda for Democratization* qui fait suite à deux rapports intitulés respectivement *An Agenda for Peace* et *An Agenda for Development*¹⁷. L'Agenda pour la démocratisation de Boutros Boutros-Ghali

15. Jean L. COHEN et Andrew ARATO, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992 ; John EHRENBURG, *Civil Society. The Critical History of an Idea*, New York, NY, New York University Press, 1999 ; Jan Aart SCOLTE, « Civil Society and Democracy in Global Governance », *Global Governance*, n° 8, 2002, p. 281-304.

16. Bas ARTS, *Non-State Actors in Global Governance. Three Faces of Power*, Bonn, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2003, www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2003_4.pdf.

17. Ces trois rapports ont été publiés par les Nations Unies, respectivement en 1996, 1992 et 1994.

se voulait une réponse à la triple critique adressée à la gouvernance des organisations internationales, soit leur inefficacité, leur illégitimité et leur iniquité¹⁸. Dans la perspective idéale d'un système ouvert, inclusif et pluraliste, la réforme qu'il proposait se présentait comme une solution démocratique aux insuffisances des instances de régulation mondiale dans un monde postwestphalien¹⁹. Mais la question demeure entière de savoir si les réformes amorcées sous le règne de Kofi Annan ont su apporter une réponse satisfaisante au problème de la légitimation démocratique des actions de ces organisations.

En effet, les trois critiques d'illégitimité, d'inefficacité et d'iniquité touchent au cœur des principes démocratiques. Elles nous permettent de décomposer les diverses dimensions du processus démocratique mettant en avant les valeurs d'égalité, de souveraineté, de représentation, de participation, d'imputabilité et de transparence. Pour mesurer l'importance du processus démocratique dans la gouvernance transnationale, il nous faut d'abord pouvoir examiner chacune des formes de légitimation à l'œuvre dans les organisations retenues. Le tableau 1 présente les principes et les valeurs correspondant à chacune des formes de légitimation selon qu'elles se réfèrent aux plans national, international ou transnational. Il nous suffira par la suite d'apprécier la mise en œuvre au sein des deux organisations de ces principes et valeurs.

La première forme de légitimation démocratique mobilise la légitimité normative. En démocratie, la norme de légitimité oscille entre représentation et participation. La démocratie représentative institutionnalise des mécanismes de représentation équitable, fondés sur l'idée d'un citoyen, un vote. La représentation instaure une médiation entre les citoyens et l'État à travers l'idée d'une communauté politique, le peuple ou la nation. L'institutionnalisation de la médiation permet également d'atteindre une certaine efficacité de la gouvernance politique. Cette médiation n'est cependant légitime que dans la mesure où il existe une participation des citoyens à la chose publique. La critique actuelle des institutions représentatives repose essentiellement sur la faiblesse de cette participation, et les nouvelles formes de démocratie que prétendent mettre en branle les instances de gouvernance mettent avant tout l'accent sur la participation. À leur tour, ces instances sont confrontées à la critique de leur absence de représentativité.

18. Michael N. BARNETT et Martha FINNEMORE, « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, p. 699-732 ; Jean-Marc COICAUD et Veijo HEISKANEN (dir.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo, United Nations University Press, 2001 ; Stephen SCHLESSINGER, « Can the UN Reform ? », *World Policy Journal*, vol. 14, n° 3, 1997.

19. Thomas J. BIERSTEKER et Cynthia WEBER (dir.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Stephen D. KRASNER, « Rethinking the Sovereign State Model », *Review of International Studies*, vol. 27, 2001, p. 721-746 ; James ROSENAU, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Kimon VALASKAKIS, « Le début d'une ère post-westphalienne ? », *Futuribles*, novembre 2001, p. 61-64.

Dans les organisations du système des Nations Unies, la légitimité des instances décisionnelles est fondée sur l'égalité des États-nations (un pays, un vote). Il s'agit d'une légitimité représentative universelle fondée sur le principe de souveraineté de chaque État-nation, qui est le calque au niveau international de la légitimité représentative fondée sur l'égalité des citoyens (un citoyen, un vote) au niveau national. Cependant, tout comme l'égalité des citoyens, les souverainetés nationales ne s'équivalent pas et l'on constate de grands écarts dans le pouvoir réellement exercé par les divers États. Dans le cadre des instances transnationales, apparaît un nouveau principe de légitimité dans le contexte d'une mobilisation élargie des acteurs non étatiques. Le principe de représentation à l'œuvre dans ce contexte ne repose plus sur un principe universel d'égalité des citoyens ou des États, mais plutôt sur l'intérêt des parties prenantes relativement aux questions débattues dans ces instances. La valeur invoquée est d'abord celle de la participation, au détriment de toute prétention à la représentation des populations concernées. S'il y a représentation, c'est une représentation de causes à portée universelle, comme celle des droits de l'homme ou celle de la défense de la nature.

La seconde forme de légitimation démocratique vise l'efficacité de la gouverne politique et s'intéresse aux conditions d'exercice d'une bonne gouvernance. Elle s'appuie ainsi, à la fois, sur des dispositifs institutionnels susceptibles d'assurer l'équilibre des pouvoirs et sur la mise en œuvre de procédures capables d'assurer la transparence et l'imputabilité dans le triple processus de discussion, de décision et de régulation. Le principe d'efficacité correspond au premier sens donné à la gouvernance, comme action de gouverner (ligne horizontale ombragée, tableau 1). Les dispositifs organisationnels et institutionnels qui permettent d'optimiser la gouverne politique s'appuient sur une spécialisation bureaucratique des instances concernées et sur un système de contrepoids assurant l'équilibre entre les pouvoirs institutionnels. La spécialisation bureaucratique accroît les chances d'une administration rationnelle, alors que l'équilibre des pouvoirs prévient les abus. Dans l'espace national, on trouve une administration publique et une distribution des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Dans le système des Nations Unies, à côté d'une administration générale, on trouve un partage des pouvoirs entre Secrétariat général, Conseil de sécurité, Assemblée générale et Cour pénale internationale. De leur côté, les organisations internationales agissent en tant qu'agences spécialisées vouées à la régulation de domaines particuliers. Leur logique d'efficacité n'est pas très différente de la logique d'efficacité mobilisée dans les institutions ayant un caractère gouvernemental, mais, au lieu de s'appuyer sur la seule compétence de ses bureaucrates, elle compte sur la compétence technique ou juridique des diverses parties prenantes.

La troisième forme de légitimation se mesure à la réalisation des principes de représentation et de participation aussi bien aux niveaux national, international que transnational. On peut ainsi mesurer l'équité ou l'iniquité par l'observation de la distribution réelle du pouvoir. Au plan national, l'équité pose la question de l'accessibilité des citoyens et des groupes de citoyens au

pouvoir, ce que l'on traduit souvent par la problématique de l'*empowerment*. Au plan international, l'équité met en cause la distribution du pouvoir entre pays. Par exemple, la composition du Conseil de sécurité représente, au sein du système onusien, une relation de profonde inégalité entre puissances du centre et pays de la périphérie. Il en est de même au sein du FMI ou de la Banque mondiale, où la représentation nationale est proportionnelle à la contribution financière des pays. La mobilisation actuelle des pays du Sud global témoigne de la volonté de ces pays de rétablir une certaine équité dans le processus de délibération et de décision. Dans l'espace transnational, la question de l'équité concerne, en plus, la participation équitable des diverses parties prenantes. Les acteurs de la société civile ou du secteur privé ont-ils le même accès à la parole, à la décision et à la définition des règles ?

La logique de démocratisation, qui s'appuie sur les trois principes de légitimation, d'efficacité et d'équité, doit être mise en relation avec le déplacement de la logique d'institutionnalisation du gouvernement vers la gouvernance. On peut affirmer que les États souverains et le système onusien fonctionnent principalement selon la logique de gouvernement fondée sur la représentation (égalité des citoyens, souveraineté des États-nations), mais que les organisations et les agences qui gravitent en son sein fonctionnent selon la logique de gouvernance (participation des parties prenantes). Sur le plan de l'efficacité, les États-nations et le système intergouvernemental s'appuient sur leur bureaucratie et sur l'équilibre des pouvoirs inscrits dans leur constitution ou dans leur charte, alors que les organisations et les agences exploitent l'expertise des diverses parties prenantes. L'équité se transige dans l'accès et dans la distribution du pouvoir dans la logique de gouvernement sur les deux plans national et international. L'équité se négocie, au plan transnational, dans une structure asymétrique visant une plus ou moins grande participation aux diverses dimensions de la gouvernance, la discussion, la décision ou la régulation.

Dans la suite de ce texte, nous chercherons donc à analyser les transformations discursives et institutionnelles survenues, selon les trois formes de légitimation démocratique, après l'adoption du paradigme de la gouvernance par les organisations internationales. L'OIT et l'OMC constitueront notre échantillon. Nous croyons avec Keohane et Nye que ces organisations, au-delà de leur origine historique très éloignée, sont différentes à plusieurs égards :

Le régime commercial de l'OMC est fort en comparaison d'autres régimes internationaux. Il se compare favorablement au non-régime des taux d'échange, à la fragmentation du régime international sur l'environnement et au très faible régime sur les normes internationales du travail. Le succès de l'OMC ne provient pas de sa force organisationnelle, mais du fait que ses procédures de règlement des différends offrent de l'espace tant pour la résolution diplomatique des disputes que pour les processus démocratiques nationaux, et ce, tout en protégeant le système du commerce mondial²⁰.

20. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE Jr., *op. cit.*, p. 230.

La valeur d'une comparaison entre deux organisations aussi différentes des points de vue de leur pouvoir, de leur structure et de leur histoire réside dans sa capacité à mettre en lumière la relative diversité et l'asymétrie des modèles d'intégration de la société civile et des discours qui les soutiennent dans l'institutionnalisation de la gouvernance transnationale. À cet égard, la comparaison de l'OIT, qui a incorporé dès l'origine une certaine participation de la société civile, avec l'OMC, dont les mécanismes démocratiques sont au contraire réputés opaques et fermés, peut être très significative. Il conviendra évidemment de prendre en compte les paramètres de la puissance, de la structure et de l'histoire des organisations dans l'évaluation du potentiel démocratique de cette gouvernance présentée dans les dernières parties de ce texte.

Les résultats de recherche qui suivent découlent d'une méthodologie à deux niveaux. Nous avons d'abord effectué une analyse documentaire des publications techniques de ces organisations afin de comprendre les mécanismes institutionnels mis en place pour accueillir la société civile. Nous avons ensuite procédé à une analyse du discours des directeurs généraux de l'OIT et de l'OMC (de 1997 à 2007) dans le but de montrer l'interaction entre l'évolution institutionnelle et la construction du discours sur la démocratie et la participation de la société civile. Les deux corpus textuels que nous avons soumis à diverses fonctionnalités du logiciel SATO²¹ ont été constitués selon deux critères. Nous avons ainsi inclus toutes les allocutions des directeurs généraux 1) qui mentionnent les mots-clés « société civile », « ONG » ou « gouvernance » et 2) qui ont été prononcées entre 1998 et 2008²². Dans la présentation des résultats, notre analyse est également soutenue par des sources secondaires.

III – L'Organisation internationale du travail

Du tripartisme fondateur à la gouvernance mondiale, il est remarquable que l'Organisation internationale du travail ait toujours réservé un espace à la participation de la société civile dans son fonctionnement et dans sa structure. De tout temps, cette organisation a prôné la participation effective, au côté des gouvernements, des groupes non gouvernementaux que sont les syndicats et les associations d'employeurs. Elle est en cela l'héritière institutionnelle du « compromis fordiste » au niveau international²³. Or, aujourd'hui, avec la

21. Le *Système d'analyse de texte par ordinateur* est un logiciel développé par le Centre d'analyse de textes par ordinateur, logé à l'Université du Québec à Montréal, www.chaire-mcd.ca/sato.

22. Cela représente 37 discours prononcés par quatre directeurs généraux successifs de l'OMC (Renato Ruggiero, Mike Moore, Supachai Panitchpakdi et Pascal Lamy) et 41 discours prononcés par Juan Somavia, directeur général de l'OIT.

23. Elle en est la principale héritière, mais non la seule. En effet, du Traité de Rome (1957) à celui de Maastricht (1991), c'est sous le vocable du « dialogue social » que les textes fondateurs de l'Union européenne ont intégré le tripartisme à l'élaboration de la stratégie européenne sur les politiques sociales ; Wolfgang STREEK, « European Social Policy after Maastricht. The "Social dialogue" and "Subsidiarity" », dans *Economic and Industrial Democracy*, 1994, vol. 15, p. 151-177 ; Michael GOLD, Peter CRESSEY et Évelyne LÉONARD, « Whatever Happened to Social Dialogue ? From Partnership to Managerialism in the EU Employment Agenda », dans *European Journal of Industrial Relations*, 2007, vol. 13, n° 1, p. 7-25.

mise à mal du compromis fordiste par la mondialisation et le néolibéralisme, le tripartisme de l'OIT est concurrencé partout ailleurs dans le système international par les concepts de *multistakeholder dialogue*, de gouvernance, etc. L'OIT doit donc relever un nouveau défi : adapter sa structure démocratique à une nouvelle génération d'acteurs de la société civile.

A — Légitimité du tripartisme

L'application du tripartisme s'étend à tous les niveaux institutionnels de l'OIT, soit au Conseil d'administration, à la Conférence internationale du travail (CIT) et aux Conférences régionales du travail (CRT), au Bureau international du travail (BIT) ainsi que dans tous les mécanismes de dialogue social et toutes les initiatives mises en œuvre par l'organisation aux différents niveaux locaux, régionaux, nationaux et internationaux. Jean-Michel Bonvin explique que cette structure vise à concilier les deux principes de la participation tripartite et de la représentation universelle : « le tripartisme énonce l'objectif de la collaboration entre les classes, tandis que l'universalisme s'attache à la coopération entre les nations²⁴ ».

En ce qui concerne la participation tripartite, elle confère un pouvoir décisionnel à deux secteurs de la société civile : le secteur du travail et le secteur privé. Dans le cas du premier, l'organisation syndicale est désignée pour assurer la liberté des individus et, « de fait, les effets d'organisation sont explicitement encouragés par la structure de l'OIT²⁵ ». Dans le cas du deuxième, la participation se justifie selon le même principe d'organisation et de défense des intérêts d'un groupe socioéconomique spécifique, le patronat. Ainsi, ce sont des intérêts collectifs mais non nécessairement universels que défendent ces deux protagonistes du tripartisme, ce qui distingue ce modèle de la tendance consistant à amalgamer société civile et défense des intérêts universels. Ici, l'universalité est plutôt attribuée au principe de représentation des États qui bénéficient à l'OIT de leur statut classique d'émanation des nations.

Cet équilibre entre participation et représentation que réussit le tripartisme est donc appelé à se modifier avec l'institutionnalisation de la gouvernance et les prétentions du secteur civique de la société civile à participer à la gouvernance. Une société civile que l'OIT est de plus en plus encline à reconnaître comme un « mouvement qui sert de conscience collective, qui promeut la responsabilité et qui est responsable. [Un] mouvement ouvert, transparent, autonome, légitime et pluriel²⁶ ». Pourtant, la légitimité du tripartisme

24. Jean-Michel BONVIN, *L'organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice de normes*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 74.

25. *Ibid.*, p. 69.

26. Juan SOMAVIA, BIT, discours prononcé lors de l'Assemblée du millénaire des organisations non gouvernementales, New York, 22 mai 2000, www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2000/nymay.htm.

ne sera jamais remise en question dans le discours récent de l'OIT, et les ajustements institutionnels favorables au secteur civique n'auront lieu qu'en surface et dans une stricte perspective d'efficacité.

B — Efficacité du dialogue social

Si l'on observe dans le discours de l'OIT une certaine évolution à l'égard des ONG et du secteur civique en général, il faut aussi noter l'attitude de retenue qui continue à régler les relations entre l'OIT et la société civile non syndicale. Ainsi, d'une part, le directeur général, Juan Somavia, n'hésite pas à affirmer qu'avec les conséquences sociales de l'activité économique qui mobilisent le travail de plus en plus de groupes et d'organisations, il convient que « les constituants tripartites de l'OIT [fassent] appel à d'autres acteurs de la société civile, et interagissent avec eux²⁷ ». La formule « d'autres acteurs » reste assez large et exige qu'éventuellement soient énoncés des principes de discrimination. C'est dans cette optique, d'autre part, que le directeur général fait amplement usage des qualificatifs « appropriés » ou « pertinents » pour désigner les groupes de la société civile qui pourraient prendre part au dialogue social.

L'expression « dialogue social » désigne le tripartisme en action. Pour l'OIT, le dialogue social se définit comme toute forme d'échange d'information, de négociation ou de consultation entre les travailleurs, le patronat et l'État, bien que la participation de ce dernier soit facultative. Le dialogue social peut donc être bipartite ou tripartite ; il peut être institutionnalisé, formel ou informel ; il peut se tenir aux niveaux local, régional, sectoriel, interprofessionnel, au niveau de l'entreprise, etc. :

L'objectif principal du dialogue social est de favoriser le consensus et la participation démocratique au sein des principales parties prenantes impliquées dans le monde du travail. Le bon fonctionnement des structures et processus de dialogue social peut permettre de résoudre de graves problèmes économiques et sociaux, d'encourager la bonne gestion des affaires publiques, de favoriser la paix et la stabilité sociales, et de stimuler le progrès économique²⁸.

Dans la mesure où le dialogue social doit être déployé dans le but d'aborder efficacement d'importants problèmes sociaux et économiques, il est tout naturel qu'il soit mis en œuvre dans la perspective chère à l'OIT d'un « travail décent pour tous ». Ainsi le directeur général suggère-t-il que les valeurs et les principes à la base de cet ambitieux objectif « doivent se traduire par des politiques et des programmes acceptables et réalisables grâce auxquels les gouvernements, les entreprises, les travailleurs et les acteurs concernés de la société

27. *Id.*, « Un travail décent pour tous dans une économie mondialisée. Le point de vue de l'OIT », *Troisième conférence ministérielle de l'OMC*, Seattle, WA, 30 novembre-3 décembre 1999, www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/seattle.htm.

28. OIT, *Dialogue social*, www.ilo.org/public/french/dialogue/themes/sd.htm, consulté le 10 novembre 2008.

civile pourront nouer les liens de partenariat et le dialogue qui leur permettront d'atteindre notre but²⁹ ». On a alors affaire, selon le jargon de l'OIT, au « tripartisme plus », c'est-à-dire au dialogue social se tenant dans des contextes nationaux particuliers, dans le cadre de programmes précis, pour lesquels les partenaires traditionnels (tripartites) choisissent « d'ouvrir le dialogue à d'autres acteurs pertinents de la société dans un effort d'acquiescer une perspective plus large, d'inclure les divers points de vue et de construire un consensus plus large³⁰ ». L'idée d'« acteurs concernés » ou encore celle d'« acteurs pertinents » impliquent une certaine forme de discrimination dans le choix des participants de la société civile.

Il faut chercher parmi les documents de la Commission de la coopération technique pour trouver des critères pour la sélection des acteurs de la société civile qui seront invités à participer au dialogue social. Dans un document de 1995, cette commission décrit l'approche participative en plusieurs points : c'est un moyen de rendre plus efficace la coopération technique ; c'est un objectif au sens où cette approche permet aux communautés de se prendre en charge ; c'est aussi un processus de gestion permettant d'intégrer d'autres groupes concernés par les problématiques abordées par la coopération technique ; et c'est enfin une vision du développement³¹. Mis à part les partenaires liés au travail (employeurs et travailleurs), les acteurs qui prennent part aux processus de participation peuvent être classés ainsi :

Les *bénéficiaires ciblés* sont les individus qui ne se sont pas encore organisés ; les *organisations de membres* regroupent les bénéficiaires ciblés au niveau local (celles-ci peuvent être des organisations bâties sur la base de la proximité géographique comme les (pré-)coopératives, les organisations communautaires ou de femmes, ou les organisations qui groupent des gens sur la base d'un travail similaire, comme les (pré-)organisations de travailleurs et d'employeurs; les *organisations de service* au niveau local, national et international qui supportent des groupes de population spécifiques³².

En somme, il faut admettre que cette version du dialogue social avec des organisations de la société civile semble se limiter à la coopération technique et à des enjeux locaux lorsque la structure du travail dans une situation nationale répond mal au modèle du travail salarié et du fordisme. Sur le plan opératoire,

29. Juan SOMAVIA, BIT, *Consultation internationale sur le suivi du Sommet mondial pour le développement social*, discours d'ouverture, Genève, 2 novembre 1999, www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/summit.htm.

30. OIT, SOCIAL DIALOGUE, LABOUR LAW AND LABOUR ADMINISTRATION DEPARTMENT, *Social Dialogue*, www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm.

31. OIT, COMMISSION DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE, *Évaluation des éléments des programmes et projets de coopération technique ayant trait à la participation*, Genève, novembre 1995, www.ilo.org/public/french/standards/reln/gb/docs/gb264/tc-2.htm.

32. *Ibid.*

la participation de la société civile est délimitée par le critère pragmatique de la pertinence des participants pour la résolution de problème ou l'élaboration de projets locaux. De cette manière, la participation au dialogue social est nettement conditionnée par un principe d'efficacité plutôt que par un principe plus politique de légitimité ouvrant le processus démocratique dans le cadre du dialogue social. D'ailleurs, nulle part dans le discours du directeur général sur la participation de la société civile au dialogue social le tripartisme de l'OIT n'est-il remis en cause. La gouvernance est, en clair, une question d'efficacité plus que de légitimité pour l'OIT, et il en découle, comme nous le verrons maintenant, que l'équité entre secteur privé, secteur du travail et secteur civique de la société civile n'est pas discutable.

C — Équité et consultation

Il est incontestable que la structure tripartite de l'OIT prévoit la participation de la société civile dans son fonctionnement, mais seulement pour les secteurs du travail et de l'emploi organisés au niveau national. Contrairement aux syndicats qui, selon Juan Somavia, représentent le « plus grand groupe organisé de la société civile³³ », le secteur civique, malgré sa capacité à déployer de « nouvelles forces³⁴ », manquerait de cohésion et de leadership. Ainsi, dans son effort pour intégrer des organisations non gouvernementales à sa gouvernance, l'OIT s'est donné des critères qui relèvent non plus seulement de la pertinence, mais aussi du niveau d'organisation et de cohésion des acteurs de la société civile. Cette tentative vise plus à réitérer l'idéal tripartite qu'à conférer un espace à de nouveaux acteurs. Trois catégories ont été créées afin d'accorder des privilèges consultatifs aux ONG : les groupes consultatifs généraux et régionaux, la liste spéciale et la liste ponctuelle.

En ce qui concerne les groupes consultatifs, l'OIT reconnaît la pertinence d'entendre à la CIT et aux CRT certaines organisations non gouvernementales internationales (ONGI) qui s'occupent des questions de travail et d'emploi. On a donc mis sur pied un groupe consultatif général et cinq groupes consultatifs régionaux qui sont composés des ONGI qui « respectent l'esprit de la Déclaration de Philadelphie », ce qui restreint ces groupes aux principales fédérations syndicales internationales³⁵ et à leurs corollaires régionaux, les organisations

33. Juan SOMAVIA, BIT, Discours prononcé à l'occasion de la conférence *Trade Unions in the 21st Century*, Helsinki, 16 septembre 1999, www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/index.htm.

34. Juan SOMAVIA, BIT, *Allocution de M. Juan Somavia à l'occasion de sa prestation de serment*, Genève, 22 mars 1999, www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/index.htm.

35. Ce sont l'Alliance coopérative internationale, la Fédération internationale des producteurs agricoles, l'Organisation internationale des employeurs, la Confédération syndicale internationale, l'Organisation de l'unité syndicale africaine, la Confédération panafricaine des employeurs et la Fédération syndicale mondiale ; OIT, *Organisations internationales non gouvernementales ayant le statut consultatif général auprès de l'OIT*, www.ilo.org/public/english/comp/civil/ngo/ngogen.htm.

non gouvernementales régionales du travail (ONGRT)³⁶. La décision d'accepter ou de refuser une demande d'accession aux groupes consultatifs appartient au BIT et au directeur général. En somme, on peut dire de la participation de ces groupes qu'elle n'élargit pas le spectre de la participation au secteur civique. La deuxième procédure d'ouverture à la société civile – celle de la « liste spéciale » – accomplit un peu plus en ce sens. Pour qu'une ONGI puisse bénéficier d'un statut d'observateur à l'OIT, ses préoccupations doivent être en lien avec les problématiques qui y sont abordées (travail des enfants, questions liées au genre, droits humains, pauvreté, sécurité sociale, etc.). La participation de ces ONGI dépend donc de leur intérêt pour les multiples champs d'activité de l'OIT, c'est-à-dire de leur « pertinence » par rapport à sa mission. La procédure pour être admis sur cette liste est plus complexe que pour les groupes consultatifs, les critères étant que :

Les buts poursuivis par les organisations qui demandent à être admises sur la liste spéciale de l'OIT doivent respecter l'esprit, les buts et les principes de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie. La longévité, le nombre de membres, la couverture géographique de l'organisation, ses réussites concrètes et la dimension internationale de ses activités constituent les critères principaux d'admission³⁷.

À la lumière de ces exigences, il est évident que le niveau d'organisation et de cohésion des groupes désirant être inscrits sur la liste spéciale est un critère prédominant. C'est également le cas des ONG de la troisième catégorie, c'est-à-dire celles qui sont intéressées par une conférence ou une rencontre particulière de l'OIT. Ces ONGI doivent adresser une demande écrite de participation au directeur général de l'organisation et fournir les mêmes pièces justificatives que les ONGI de la deuxième catégorie³⁸. Elles seront alors accréditées pour une occasion ponctuelle et devront renouveler leur demande pour chaque conférence ou événement.

Ainsi, ces trois mécanismes de consultation sont encadrés par un critère de pertinence que l'on trouvait déjà avec le souci d'efficacité et par un critère de cohérence organisationnelle. C'est donc une société civile hautement professionnalisée et spécialisée qui peut bénéficier de privilèges. Et à quoi ces privilèges renvoient-ils ? Principalement à la consultation. En ce qui concerne

36. Ce sont 18 fédérations syndicales réparties dans quatre ensembles géographiques (l'Afrique, les Amériques, l'Asie-Pacifique et l'Europe) ; OIT, *Non-governmental International Organizations Having Regional Consultative Status with the ILO*, www.ilo.org/public/english/comp/civil/ngo/ngoreg.htm.

37. Il s'agit, en date du 3 juin 2008, de 152 ONG de secteurs divers, notamment des associations de femmes, des organisations de normalisation, des ordres professionnels, des groupes de défense des droits de la personne, des organisations représentant des minorités, des mouvements œcuméniques, etc. ; OIT, *Liste spéciale des organisations internationales non gouvernementales de l'OIT*, consulté le 3 juin 2008, www.ilo.org/public/french/bureau/exrel/civil/ngo/index.htm.

38. OIT, *Représentation des organisations internationales non gouvernementales à la Conférence internationale du travail et aux autres réunions de l'OIT*, consulté le 22 mai 2005, www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/pdf/note.pdf.

les membres de la liste spéciale et de la liste ponctuelle, leurs privilèges se limitent au statut d'observateur lors de la Conférence internationale du travail et au droit limité « de faire des déclarations ou d'en communiquer par écrit, pour l'information de la Conférence, sur des questions examinées par la Conférence, à l'exception de questions d'ordre administratif et budgétaire³⁹ », et ce, conditionnellement au consentement du président et des vice-présidents de la CIT. La véritable participation, avec ses pouvoirs de proposition et de décision, reste définitivement limitée aux acteurs traditionnels du tripartisme de l'OIT.

IV – L'Organisation mondiale du commerce

Au cours de sa courte histoire, le débat sur la démocratie à l'OMC est rapidement devenu hautement controversé, et l'avènement du paradigme de la gouvernance mondiale n'a fait que rendre la situation plus tendue. Alors que la société civile s'emploie depuis la fameuse « Bataille de Seattle » à attaquer la légitimité et la transparence du processus de décision de l'OMC, cette dernière réagit en défendant son « ouverture exemplaire » et en contre-attaquant sur le terrain de la légitimité même de cette société civile. Sans remettre en question les principes fondamentaux de la gouvernance de l'OMC, son processus d'ouverture a eu tendance à miser, tant dans sa dimension discursive qu'institutionnelle, sur les différences entre secteur privé et secteur civique de la société civile et à surimposer une distinction stratégique au sein même de ce dernier.

A — Délibération diplomatique et légitimité du consensus

L'OMC fonctionne selon deux logiques. D'abord, la logique de délibération diplomatique et de pression par les pairs préside aux négociations et à l'adoption des accords. Lieu chef de la délibération diplomatique, la Conférence ministérielle est l'autorité suprême de l'OMC. Au sein de cette instance, le système de prise de décision par consensus hérité du GATT reste la règle générale. Cela n'empêche pas le Secrétariat et la Conférence ministérielle de s'engager dans un « dialogue » avec la société civile, dialogue que Pascal Lamy qualifiait récemment de « vital pour l'OMC⁴⁰ ». Ainsi, bien que « le consensus entre tous les membres dans l'adoption des décisions assure la légitimité [de l'OMC] », il importe de faire « des efforts dans le cadre du système actuel » pour aménager une place à la société civile⁴¹.

Ces efforts s'inscrivent dans l'esprit de l'article v de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC (1994) qui prévoyait déjà la prise de mesures pour la

39. OIT, *Règlement de la Conférence internationale du travail*, art. 14.10, consulté le 28 mars 2008, www.ilo.org/public/french/standards/re/m/ilc/ilc-so.htm

40. Pascal LAMY, OMC, *NGO Roundtable Forum. The WTO's Sixth Ministerial Conference in Hong Kong*, Hong Kong, 16 octobre 2005, www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl09_e.htm, consulté le 23 avril 2008.

41. Pascal LAMY, OMC, *L'OMC est « un laboratoire pour maîtriser la mondialisation »*, Harvard, 1^{er} novembre 2006, www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl47_f.htm, consulté le 23 avril 2008.

consultation et la coopération avec les ONG et les autres organisations internationales. Cela se matérialisa avec l'adoption en 1996 des *Directives pour les arrangements sur les relations avec les organisations non gouvernementales*⁴² visant à rendre le fonctionnement de l'OMC plus transparent et à accroître le dialogue avec la société civile. Ces directives soulignent d'emblée qu'étant donné la nature intergouvernementale de l'organisation, il sera impossible de faire intervenir directement les ONG dans les travaux de l'OMC, leur rôle étant plutôt de faire part à l'organisation des questions d'intérêt public liées aux politiques commerciales. À l'intérieur de ce barème, « l'ouverture » se matérialise de façon formelle à trois niveaux : l'organisation de symposiums annuels ou bisannuels où les ONG peuvent entretenir un « dialogue » avec les membres, une intensification des relations entre ONG et Secrétariat, notamment par une amélioration de la politique de transparence, et, surtout, par l'instauration d'une procédure d'accréditation conférant à certaines ONG un statut d'observateur lors des conférences ministérielles⁴³. Selon le règlement, les procédures à suivre par une ONG pour obtenir le statut d'observateur lors des conférences ministérielles se fondent sur deux conditions d'admissibilité : être légalement constituée en organisation non gouvernementale et s'occuper de questions touchant de près les négociations ayant lieu à l'OMC⁴⁴. Bien que cette procédure n'ait pas véritablement entraîné de discordes avant les événements de Seattle, on pouvait certainement s'attendre à ce qu'il en soit autrement, la Conférence ministérielle étant – faut-il le rappeler – « l'organe suprême » de l'OMC et un lieu miné de sensibilités à l'égard du processus démocratique.

Il faut donc retenir que le dialogue prôné par l'OMC n'influe nullement sur l'exclusivité de la délibération diplomatique et du processus décisionnel. Pourtant, comme nous le verrons bientôt, l'enjeu de l'équité entre les organisations ayant droit de parole dans ce dialogue est devenu hautement conflictuel à la suite de la fameuse « Bataille de Seattle » en 1999. Mais enchaînons d'abord avec la deuxième logique de fonctionnement de l'OMC.

B — Logique juridictionnelle et efficacité procédurale

Entre les périodes où siège la Conférence, c'est le Conseil général qui mène les activités courantes de l'OMC. Le Conseil général, qui compte un membre par pays, agit notamment par l'intermédiaire du Mécanisme de règlement des différends (MRD) dont le rôle consiste en l'application de règlements formels. C'est ici qu'intervient le deuxième fondement de l'OMC : la logique

42. OMC, *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations*, 23 juillet 1996, www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/guide_e.htm, consulté le 5 juillet 2005.

43. OMC, *Relations avec les organisations non gouvernementales/la société civile*, www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/intro_f.htm.

44. OMC, *Procédures concernant l'inscription et la présence des organisations non gouvernementales à la sixième session de la Conférence ministérielle*, 2005, www.wto.org/NGO/PreRegistration/ngohome.aspx?Language=E, consulté le 6 juillet 2005.

juridictionnelle⁴⁵. Selon celle-ci, un pays s'estimant lésé par la politique commerciale d'un autre membre peut déposer une plainte devant l'Organe de règlement des différends (ORD) qui forme alors un panel de trois membres ou plus, sélectionnés parmi les représentants du Conseil général selon des critères de compétence et d'indépendance. Le rôle du panel est de soumettre des recommandations à l'ORD concernant la politique commerciale en question sur la base de l'interprétation des règles de l'OMC et des arguments des parties en présence. Les jugements des panels de l'ORD ont force de loi. Par la suite, il est aussi possible pour les parties d'avoir recours à l'Organe d'appel, qui est composé de sept spécialistes du droit commercial et dont le jugement final ne peut être défié dès lors que son rapport est adopté par l'Organe de règlement des différends.

Le Mécanisme de règlement des différends, qui vise à accroître l'efficacité de la réglementation de l'OMC, a aménagé une place à la société civile par la participation des *amicus curiæ*. Cette participation représente d'ailleurs un aspect très polémique de l'institutionnalisation de l'ouverture à la société civile, notamment parce qu'elle met en scène au cœur même de l'organe juridictionnel par excellence de l'OMC un conflit entre les droits des États membres et les privilèges des groupes de la société civile.

La polémique est née d'une cause portée devant un panel de l'Organe de règlement des différends par l'Inde, le Pakistan et la Thaïlande qui contestaient la légalité de mesures non tarifaires imposées par les États-Unis aux importations de crevettes dont la méthode de pêche (utilisée par les plaignants) était réputée mettre en danger des espèces de tortues de mer en voie d'extinction⁴⁶. Au cours des procédures, l'ONG World Wildlife Fund (imitée plus tard par le Center for Marine Conservation et le Center for International Law) envoya un mémoire au panel et aux parties en demandant d'être considérée en tant qu'ami de la cour (*amicus curiæ*) dans cette cause. Plusieurs pays – dont certains n'étaient pas concernés directement par la cause – ne firent pas attendre leur réaction : le Brésil, la Thaïlande, l'Argentine, l'Inde, le Mexique et le Venezuela s'opposèrent à ce que ces mémoires soient considérés par le panel en arguant leur illégalité dans le Mécanisme de règlement des différends. Seuls les États-Unis appuyèrent la démarche des ONG qui, par ailleurs, défendaient les mesures américaines de protection des tortues qui étaient en cause. Un document officiel de l'OMC décrit les positions qui s'affrontaient alors :

45. Vilaysoun LOUNGNARATH, « Le mécanisme de règlement des différends », dans C. DE DEBLOCK (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, coll. Points chauds, Montréal, Fides/La Presse, 2002, p. 53-71.

46. Ce cas, auquel on se réfère par l'appellation « Crevette/Tortue », est analysé dans ses diverses dimensions par Michael J. TREBILCOCK et Robert HOWSE, *The Regulation of International Trade*, 3^e éd., Londres, Routledge, 2005. Les aspects spécifiques liés à la question des *amicus curiæ* font l'objet de l'étude de James SMITH, « Inequality in international trade ? Developing countries and institutional change in the WTO dispute settlement », *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 542-573.

Certains gouvernements estiment que le système de l'OMC a un caractère exclusivement intergouvernemental. À leur avis, si une ONG souhaite faire valoir un argument devant un groupe spécial, elle devrait convaincre un des gouvernements parties au différend de le faire lui-même. D'autres gouvernements sont d'avis qu'un système plus ouvert gagnerait en crédibilité, et que l'ouverture ne présenterait pas d'inconvénient majeur⁴⁷.

À la suite du jugement du panel qui refusait de considérer les *amicus curiæ*, l'Organe d'appel statua finalement qu'il serait dorénavant admissible que les panels considèrent les mémoires des *amicus curiæ*. Selon des spécialistes du droit commercial international, cette décision était porteuse d'une intention d'améliorer l'efficacité procédurale du MRD dans une perspective de gouvernance *multistakeholder* :

La participation des *amicus* est clairement souhaitable selon l'application du modèle des parties prenantes au Mécanisme de règlement des différends de l'OMC – cela permet aux parties prenantes dont les valeurs et les intérêts sont visés par une dispute d'avoir la possibilité d'affirmer clairement leur point de vue, sans que celui-ci soit filtré par un gouvernement national⁴⁸.

Or, cette affaire cache potentiellement une double iniquité. La première, comme le font valoir les pays en développement, suppose que ce sont surtout des ONG du Nord qui profiteront du statut d'*amicus curiæ*. La deuxième nous mène à penser que les groupes du secteur privé – constitué de lobbies industriels ayant d'énormes capacités professionnelles et juridiques de s'impliquer dans les disputes – exercent une influence grandissante dans le Mécanisme de règlement des différends aux dépens du secteur civique de la société civile, moins apte à investir des ressources dans ces disputes juridiques complexes⁴⁹.

Il est donc concevable qu'une réponse institutionnelle à l'enjeu de l'efficacité de l'OMC en général et du MRD en particulier ait fait émerger les enjeux d'équité que nous venons de décrire. Or, comme nous le verrons maintenant, l'iniquité entre secteur privé et secteur civique de la société civile existe déjà dans le processus d'ouverture que nous avons commencé à décrire plus haut.

C — Équité : le dialogue ou la rue

Il faut d'abord se rappeler que les manifestations de rue tenues à l'occasion de la Conférence ministérielle de Seattle de 1999, largement coordonnées par le réseau d'ONG *Our World Is Not For Sale*⁵⁰, avaient ébranlé la crédibilité de l'OMC⁵¹. Par la suite, c'est le directeur général Mike Moore qui fut chargé de

47. OMC, *Réexamen du Mémoire d'accord sur le règlement des différends*, www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min99_f/french/about_f/19dis_f.htm.

48. Michael J. TREBILCOCK et Robert HOWSE, *The Regulation of International Trade*, *op. cit.*, p. 126.

49. Argument que défend d'ailleurs Smith ; James SMITH, « Inequality in International Trade ? Developing Countries and Institutional Change in the WTO Dispute Settlement », *op. cit.*

50. www.ourworldisnotforsale.org.

51. Darren HOAD, « The World Trade Organization. The Events and Impact of Seattle 1999 », *Environmental Politics*, vol. 9, n° 4, 2000, p. 123-128.

rétablir le « dialogue » avec la société civile. Tout en reconnaissant d'abord le manque de communication qui avait présidé à l'échec de Seattle, Moore et le secrétariat se sont affairés à répliquer d'un ton fort critique aux acteurs ayant obstrué la Conférence ministérielle, dénonçant le fait que « l'OMC ait été décrite par ses détracteurs comme le moteur de la mondialisation, elle-même qualifiée de force nuisible, voire de conspiration⁵² ». La société civile, affirmait le directeur général, aurait à se poser des questions sur sa propre légitimité et à montrer qu'elle respecte elle-même les critères de transparence qu'elle préconise pour l'OMC et les firmes transnationales. De plus, bien que certaines ONG représentent bel et bien des intérêts humanistes, d'autres, selon Moore, ne peuvent en aucun cas se revendiquer d'une telle mission⁵³.

Selon cet argument, il semble que le discours officiel de l'OMC ait eu pour effet de scinder la société civile : les ONG avec qui le dialogue est possible, d'une part, et les protestataires irrationnels de la rue, d'autre part. Ainsi le directeur général affirmera-t-il qu'heureusement « les opposants et les protestataires ne sont pas tous méchants ou insensés⁵⁴ » et qu'il existe des groupes avec qui le dialogue est possible. Aux méchants et aux insensés que l'on a parfois qualifiés de « radicaux⁵⁵ », on peut donc opposer une société civile avec laquelle il est souhaitable d'engager « une relation plus complète⁵⁶ ». Dans un discours récent, l'actuel directeur général, Pascal Lamy, exprime de manière exemplaire ce que l'OMC considère comme les éléments de la société civile dignes de dialoguer avec l'OMC :

divers types d'organisations non gouvernementales – depuis des organismes de protection de l'environnement jusqu'à des groupes de défense des droits de l'homme et des droits des travailleurs ; de nombreux parlementaires ; divers établissements universitaires ; des membres des milieux d'affaires ; des journalistes ; des juristes ; des représentants d'autres organisations internationales ; et des étudiants. C'est précisément ce large éventail de représentants de la société que l'OMC espérait pouvoir consulter⁵⁷.

52. OMC, *Rapport annuel 2000*, www.wto.org/french/res_f/reser_f/annual_report_f.htm, consulté le 20 juillet 2005.

53. Mike MOORE, OMC, *The WTO. Challenges Ahead*, Wellington, 1^{er} juillet 1999, www.wto.org/english/news_e/news_e.htm#speeches.

54. Mike MOORE, OMC, *M. Moore dit aux ONG que l'OMC n'est pas un gouvernement mondial et que personne n'a l'intention de faire en sorte qu'elle en soit un*, Seattle, 29 novembre 1999, www.wto.org/french/news_f/pres99_f/pr155_f.htm.

55. Jan Aart SCHOLTE, Robert O'BRIEN et Marc WILLIAMS, « The WTO and Civil Society », *Journal of World Trade*, vol. 33, n° 1, 1999, p. 107-124.

56. OMC, *Rapport annuel 2001*, www.wto.org/french/res_f/reser_f/annual_report_f.htm, consulté le 20 juillet 2005.

57. Pascal LAMY, OMC, *La société civile exerce une influence sur le programme de travail de l'OMC*, Genève, 4 octobre 2007, www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl73_f.htm.

Il s'agit donc d'un mélange de groupes des secteurs civique et privé de la société civile, dont une bonne partie peut sans doute être classée parmi les lobbyistes des industries des services, du secteur de l'investissement ou encore du secteur de l'agriculture. Ce sont en majeure partie ces organisations fort bien pourvues en ressources techniques et juridiques que l'on trouve dans les couloirs des conférences ministérielles de l'OMC grâce au mécanisme d'accréditation des ONG⁵⁸. La société civile dite « radicale », quant à elle, continue de scander « la mort de l'OMC » dans la rue et de faire le bonheur des médias dans ses affrontements avec les forces de l'ordre, comme on a pu l'observer une nouvelle fois lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong avec la contestation organisée par un réseau mis sur pied pour l'occasion, le Hong Kong People's Alliance⁵⁹. Il faut d'ailleurs préciser qu'en adoptant une position sans appel sur l'illégitimité de l'OMC et de l'ordre économique mondial, cette société civile radicale tend à entériner sa propre exclusion de la gouvernance transnationale.

V – Synthèse

Les organisations internationales ont-elles participé au processus de démocratisation en réponse à la triple critique d'illégitimité, d'inefficacité et d'iniquité ? Comment se dessine cette nouvelle forme de démocratie que l'on appelle la gouvernance transnationale ? Notre étude montre que des changements apparaissent dans les trois formes de légitimation démocratique à travers le processus d'institutionnalisation de la gouvernance transnationale, mais que ces changements ne sont pas toujours importants, ni vertueux (tableau 2). Sur le plan de la légitimation normative, on constate que c'est la légitimité représentative qui demeure la pierre d'assise du système international. À l'OMC, de légers aménagements pour accueillir les groupes de la société civile à la Conférence ministérielle laissent intacte la prise de décision par consensus. Les directives adoptées par le secrétariat à cet égard ne permettent que l'exercice d'un lobbyisme plus direct lors des conférences ministérielles. Du côté de l'OIT, la structure originale de légitimité fondée sur la participation tripartite et sur la représentation universelle des pays membres conserve une relative imperméabilité face aux groupes de la société civile ne venant pas du secteur privé ou du secteur du travail. Par ailleurs, les « partenaires sociaux » du tripartisme sont encadrés par le principe de représentation, chaque pays déléguant ses représentants nationaux du secteur privé et du secteur du travail. Dans le cas de l'OIT comme dans celui de l'OMC, l'accès à la décision fondé sur le principe de représentation demeure inchangé. On trouve en revanche dans les discours officiels des organisations une évidente rhétorique de la participation mettant l'accent sur l'importance du dialogue, de la transparence, de l'ouverture, de la

58. Ce phénomène est décrit par Jan Aart SCHOLTE, Robert O'BRIEN et Marc WILLIAMS, « The WTO and Civil Society », *op. cit.*

59. www.hkpa-wto.org.

consultation, etc. Cette rhétorique se répercute dans de nouvelles pratiques sur les plans de l'efficacité et de l'équité.

Tableau 2

Institutionnalisation de la gouvernance transnationale à l'OIT et à l'OMC

| Logistique de démocratisation | Institutionnalisation de la gouvernance transnationale | |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | OIT | OMC |
| Légitimité (légitimation normative) | <i>Légitimité représentative</i> Participation tripartite et représentation universelle | <i>Légitimité représentative</i> Délibération diplomatique et consensus |
| | Rhétorique de la participation (dialogue, transparence, etc.) | |
| Efficacité (légitimation procédurale) | <i>Efficacité opérationnelle</i> Participation des acteurs pertinents aux programmes locaux | <i>Efficacité procédurale</i> Participation des <i>amicus curiae</i> à la logique juridictionnelle du MRD |
| | Instrumentalisation de la société civile | |
| Équité (légitimation de résultats) | <i>Asymétrie</i> Secteurs privé et du travail vs secteur civique | <i>Double asymétrie</i> Société civile radicale vs $\left\{ \begin{array}{l} \text{Secteur privé} \\ \text{vs} \\ \text{secteur civique} \end{array} \right.$ |
| | Segmentation asymétrique de la société civile | |

Sur le plan de la légitimation procédurale, il existe une certaine forme de dialogue et de participation qui se matérialise dans l'efficacité institutionnelle des organisations. À l'OIT, il s'agit d'une participation limitée aux programmes locaux et réservée aux acteurs considérés comme pertinents. Au-delà de la rhétorique de la participation, cette pratique instrumentalise la société civile afin d'augmenter l'efficacité opérationnelle des programmes de l'OIT. On trouve à l'OMC une autre déclinaison de cette instrumentalisation de certains groupes de la société civile. Ici, c'est l'efficacité procédurale qui est mise en avant pour justifier la participation des *amicus curiae* au Mécanisme de règlement des différends, organe par excellence de la logique juridictionnelle de cette organisation. En somme, c'est d'abord pour répondre au besoin d'une plus grande efficacité que la société civile est mobilisée dans la gouvernance transnationale. Dans les deux cas, les groupes ou les secteurs de la société civile qui ont peu de ressources stratégiques à offrir aux organisations sont discriminés.

Sur le plan de la légitimation de résultats, l'équité demeure le maillon faible de l'institutionnalisation de la gouvernance transnationale à l'OIT et à l'OMC. À la fois dans le processus d'instrumentalisation de la société civile qui vise à augmenter l'efficacité des organisations et dans la rhétorique de la participation au travers de laquelle elles cherchent une plus grande légitimité, la

société civile est segmentée de manière asymétrique. À l'OIT, le secteur du travail et le secteur privé continuent d'être considérés comme les segments les mieux organisés de la société civile, à l'opposé du secteur civique auquel il manquerait la cohésion nécessaire pour mériter des privilèges aussi restreints que la consultation. La situation est plus complexe à l'OMC, où l'on observe une double segmentation de la société civile. Le premier axe de segmentation sépare le secteur privé du secteur civique en fonction des ressources juridiques et financières dont ils disposent pour influencer les décisions des organes de règlement des différends et celles des diplomates présents lors des conférences ministérielles. Le deuxième axe de segmentation distingue ces groupes qui prennent part (bien que de manière asymétrique) au Mécanisme de règlement des différends et aux conférences ministérielles, et les groupes plus radicaux qui veulent l'abolition de l'OMC et qui sont considérés comme « irrationnels » ou « méchants » par les autorités.

L'amélioration de l'efficacité institutionnelle est donc le principal apport de l'ouverture à la société civile et, aussi, le principal changement, puisque le principe de représentation demeure le socle de la gouvernance au niveau transnational. Malgré une évidente inflation rhétorique de la participation, l'efficacité et la légitimité représentative apparaissent comme les deux impératifs démocratiques de cette gouvernance. Peut-être est-il prévisible, dans ce cas, qu'une certaine iniquité continue d'exister entre les secteurs de la société civile, favorisant les groupes les plus organisés et dotés en ressources. Ne faut-il pas alors envisager que la contestation de l'équité démocratique du système international par les autres secteurs de la société civile ne s'épuisera pas facilement ?

Conclusion

Nous nous sommes intéressés au développement du processus démocratique et de la gouvernance dans le contexte d'une supranationalisation et d'une transnationalisation croissantes du système international. La nouvelle phase de globalisation, au cours des quarante dernières années, a induit une certaine *dénationalisation*⁶⁰ au profit d'un rôle accru des organisations internationales. Cependant, le compromis inauguré par les accords de *Bretton Woods*, que Ruggie qualifie d'*Embedded Liberalism*⁶¹, a eu tendance à s'effiloche. Ce compromis favorisait l'ouverture des frontières et des marchés en contrepartie du développement de politiques nationales visant à protéger les populations des conséquences délétères du marché mondial. Ce modèle du libéralisme encastré, prenant la forme du compromis fordiste dans les sociétés nationales, s'est rompu à la suite du développement débridé de l'économie de marché et du désengagement progressif de l'État. Dans ce contexte, une grave crise de

60. Michael ZÜRN, « Global Governance and Legitimacy Problems », *op. cit.*

61. John Gerard RUGGIE, « International Regimes, Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », dans S.D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1983.

légitimité a assailli aussi bien les États-nations que le système international. Au plan national, cette crise est à la fois une crise de souveraineté et une crise de représentation. La première se manifeste par l'incapacité des États à agir sur un grand nombre de questions non seulement liées à l'économie, mais aux communications, aux technologies, à la culture et à l'environnement dans son ensemble. La seconde se traduit par la méfiance croissante des citoyens à l'égard des institutions démocratiques. Cette méfiance conduit aussi bien au désengagement qu'à la revendication d'une participation accrue au processus démocratique. Sur le plan international, la crise de légitimité se révèle dans l'essoufflement du modèle du *multilatéralisme exécutif* ou du *club privé* qui avait prévalu depuis le compromis de *Bretton Woods*. Kehoane et Nye⁶² expliquent que ce modèle favorisant la négociation confidentielle entre nations favorisées, à l'écart des bureaucraties non concernées et usant du fait accompli, se rompt sur les écueils que représentent la sensibilisation accrue du public, la volonté nouvelle des pays non favorisés de participer, la prolifération des revendications des acteurs non étatiques et la diffusion d'une nouvelle norme démocratique plus exigeante. La triple critique, adressée aux institutions internationales, d'illégitimité, d'inefficacité et d'iniquité donne lieu à trois revendications : plus de participation, plus de transparence et plus de symétrie entre parties prenantes.

Notre questionnement s'est concentré sur la place faite au secteur civique de la société civile dans les instances de gouvernance transnationales, en particulier au sein de l'OIT et de l'OMC. Nous nous sommes interrogés sur la portée démocratique de cette implication de la société civile. Nous avons ainsi distingué trois plans de légitimation dans le processus démocratique. Chaque plan renvoie à un ordre de justification différent. Le premier plan concerne la valeur normative de la démocratie. Quel est en effet le principe universel fondant l'institution démocratique ? L'égalité des citoyens se reconnaissant dans une communauté politique et l'égalité des nations se reconnaissant dans une société des nations. Le plan normatif renvoie également aux dispositifs institutionnels permettant la mise en œuvre de ce principe universel, la représentation comme médiation entre citoyens et État et la participation comme condition d'exercice de la citoyenneté. Sur le plan international, faute d'une communauté universelle déjà reconnue, la représentation et la participation demeurent grandement fictionnelles. Le second plan procédural renvoie à l'idée fondatrice de la modernité d'un mode rationnel d'exercice du pouvoir, appuyé sur la prépondérance du droit. La procédure est ainsi garante de l'exercice démocratique. Elle est légitime dans la mesure où elle est transparente et que ceux qui la mettent en œuvre (gouvernants ou bureaucrates) doivent rendre compte de leur action. Enfin, le troisième plan renvoie à la réalité de l'exercice démocratique et aux résultats que celui-ci génère. Ici se mesure la

62. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE Jr., *op. cit.*

participation effective des parties concernées, citoyens, États ou parties prenantes. Se mesurent également les résultats de l'action en matière de retombées pour ces mêmes parties concernées.

Sans reprendre les constats que nous avons relevés dans notre synthèse des résultats, nous reviendrons en terminant sur trois questions qui concernent chacun des plans de légitimation. Sur le plan normatif, la légitimité des organisations internationales est déjà problématique dans le sens, souligné plus haut, où le principe de souveraineté des États ne peut être comparé à celui de l'égalité des citoyens, en raison de l'asymétrie fondamentale des États et de l'absence d'une communauté politique qui les engloberait. À plus forte raison, la société civile n'a pas *a priori* la même légitimité sur les plans national et international. Si, dans l'espace international, les sociétés civiles nationales sont représentées indirectement par leur gouvernement, la société civile transnationale ne peut prétendre à une représentation de type universel. Elle est donc confinée à une représentation particulariste, même si la cause qu'elle représente peut être, elle, de nature universelle. Il n'est donc pas surprenant que la revendication se porte entièrement du côté de la participation. Mais alors, s'il ne peut être question d'une participation institutionnalisée (de type universaliste) comme dans le cas de la démocratie représentative, cette participation ne peut prendre que les contours d'une inclusion dans le processus de la discussion, mais rarement dans ceux de la décision ou de la régulation. C'est pourquoi nous avons constaté le déploiement d'une rhétorique de la participation plutôt qu'une institutionnalisation plus formelle de cette participation.

La remarque qui précède nous conduit donc à rechercher la légitimité de l'action de la société civile davantage sur le plan procédural. Si, comme nous l'avons dit, les institutions internationales ont progressivement réagi aux critiques leur étant adressées, c'est d'abord sur le plan de la gouvernance entendue comme art de bien gouverner. La contribution de la société civile s'est surtout manifestée à ce niveau, car elle a largement contribué à obtenir plus de transparence et plus d'imputabilité de la part des OI. Cela explique la place faite aux ONG et le discours d'accompagnement axé sur le dialogue social. Cela explique aussi les efforts faits concernant la communication, la qualité de l'expertise et des normes professionnelles et l'information générale. En contrepartie, nous avons observé une certaine instrumentalisation de la société civile qui est mise à contribution dans divers programmes d'action. Si donc les ONG participent réellement à la gouvernance des organisations internationales, elles ne peuvent prétendre avoir instauré le modèle idéal de la démocratie participative, ni dans sa version délibérative, ni dans sa version directe. Encore une fois, la rhétorique de la participation a tendance à confondre les plans, celui de la normativité et celui de la procédure.

Sur le plan de l'équité et des résultats, la légitimité de la société civile se révèle mitigée. Si l'ouverture à la société civile a donné lieu à un fonctionnement plus transparent et à des politiques prenant partiellement en compte leurs revendications, dans l'ensemble les organisations internationales ont

continué à produire des résultats globalement favorables au développement de la globalisation libérale, au détriment des dimensions de justice et de redistribution. L'équité de la participation pose problème en raison même du caractère purement procédural de cette dernière. La société civile transnationale ne pouvant se poser en rapport avec une société cosmopolitique, elle est réduite à se présenter en ordre dispersé dans un espace où sa reconnaissance ne tient qu'à sa pertinence et à son expertise. Ainsi, l'asymétrie de la participation propre aux divers membres de la communauté internationale se dédouble en ce qui concerne la société civile. Non seulement n'a-t-elle que peu d'importance dans la dynamique de la décision et de la régulation, mais elle doit transiger son influence avec d'autres composantes de la société civile, un secteur privé qui exerce une influence prépondérante et une partie de la société civile qui se situe en marge de la gouvernance, déployant les moyens de la contestation.

Nous n'avons pas abordé ici la question pourtant fondamentale de la légitimité interne des organisations de la société civile⁶³. Nous avons plutôt tenté d'examiner les mécanismes et leur discours de justification qui ont été développés dans la dernière décennie pour faire place à la participation de diverses ONG dans les instances de la gouvernance. Notre but était de mesurer la portée de ces dispositifs dans le processus d'ouverture démocratique des organisations internationales. Nous arrivons à la conclusion que la légitimité démocratique apportée par la société civile se situe avant tout au niveau procédural. La rhétorique de participation entretenue aussi bien dans le discours des OI que dans celui des ONG contribue à obscurcir le débat sur la démocratie participative. La participation de la société civile aux instances de gouvernance n'appartient en rien au projet plus ou moins utopique d'une démocratie délibérative ou directe. Elle relève plutôt d'une volonté d'infléchir autant que faire se peut les politiques discutées dans ce nouvel espace politique mondialisé.

63. Cette question a été abondamment traitée par Jan Aart SCHOLTE, « Civil Society and Democratically Accountable Global Governance », *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2, 2004, p. 211-233.