

Lettre ouverte aux candidats à la Présidence

Brouillon d'un livre possible dans la série des « lettres ouvertes »

Pierre Calame

Note de réflexion, FPH, 19 juillet 2011, 84 pages (bip 4312)

Résumé

A- Retrouver les chemins de la confiance en renouvelant l'éthique et les méthodes de la politique

Redonner confiance à la société, noblesse à la politique, sens à la démocratie

Concevoir et conduire la grande transition du vingt et unième siècle

Aborder les quatre dimensions de la grande transition

Renouveler la conception de la politique

Retrouver le goût, l'art et la patience des réformes structurelles

Définir les principes d'une stratégie concertée de changement

B- Instituer la communauté, du local au mondial

C- Adopter un socle éthique commun

D- Concevoir, du local au mondial les modalités d'une gouvernance adaptées aux défis du 21e siècle

1. La légitimité et l'enracinement de la gouvernance

2. La citoyenneté et la démocratie

3. La pertinence des dispositifs

4. La co-construction du bien public

5. L'unité dans la diversité et l'articulation des échelles de gouvernance

E- La transition vers des sociétés durables

1. *Adopter le nouveau concept d'oeconomie pour décrire l'enjeu du changement systémique*
2. *Créer une monnaie à plusieurs dimensions*
3. *Développer une gouvernance à multi-niveaux pour la production, l'échange et la consommation*
4. *Adopter des régimes de gouvernance adaptés aux différents types de biens et de services*
5. *Promouvoir des filières durables, en en faisant la nouvelle vocation de l'Organisation Mondiale du Commerce*
6. *Reconnaître aux territoires le statut d'acteur pivot de l'oeconomie et donner aux territoires les moyens de gérer leurs capitaux naturels, matériels, humains et immatériels*

Mots-clés thématiques : DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE; GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE; PRINCIPE DE GOUVERNANCE

Mots-clés géographiques : FRANCE

Mots-clés acteurs : CITOYENS; RESPONSABLES POLITIQUES

Réf. : intranetfph/bip/4312

Madame, Monsieur,

Vous avez décidé, avec quelques autres, de faire don de votre personne à la France en vous portant candidat à la Présidence de la République. Avec les défis qui vous attendent, vous faites ainsi preuve ou d'une grande abnégation, ou d'une grande inconscience.

Je crois à votre abnégation car je crois à l'humanité. Et c'est pourquoi j'ai eu envie de vous écrire pour partager avec vous, à coeur ouvert, mes questions, mes inquiétudes, mes espoirs, mes analyses, mes convictions, mes propositions.

A- Retrouver les chemins de la confiance en renouvelant l'éthique et les méthodes de la politique

Redonner confiance à la société, noblesse à la politique, sens à la démocratie

Vous vous offrez à prendre le gouvernail d'une puissance moyenne endettée qui devra assumer son rôle et prendre sa part des défis de la planète; dans une Europe, notre famille naturelle, qui manque aujourd'hui d'un projet fort qui puisse l'aider à surmonter ses doutes et ses divergences; dans un monde devenu irréductiblement interdépendant, sans pilote et sans gouverne au moment où il devrait conduire une immense transition sans laquelle le pire est à craindre. Le peuple le voit. Les dirigeants le savent mais se taisent ou regardent ailleurs comme écrasés d'avance par l'ampleur de la tâche.

Vous vous offrez à prendre le gouvernail et à fixer le cap du bateau France avec un équipage déjà fatigué, en prise au doute. Doute en lui-même, doute, plus encore en ses gouvernants. Au spectacle de pilotes successifs, jurant de changer la société ou d'atteindre la terre promise en un mandat, donnant de furieux coups de barre à gauche et à droite qui ébranlent la charpente du navire et mettent à l'épreuve les nerfs de son équipage en lieu et place d'un véritable changement de cap, multipliant les effets d'annonce et les mesures législatives prenant les mots pour les choses, remplaçant les officiers sans vergogne au gré des amitiés et des allégeances plutôt qu'en fonction de leur qualité, donnant trop souvent le spectacle de la confusion des ambitions privées et du bien commun, trop pressés pour être lucides, trop anxieux de plaire pour s'adosser à de fermes convictions, trop coupés du peuple pour en partager les peines et les joies, le peuple de France a perdu confiance en lui-même et en ses dirigeants.

La société française est fatiguée. D'une fatigue plus psychologique que physique. La société n'est pas courbaturée par l'effort mais désorientée. Cette fatigue n'est pas une fatalité. On oserait presque dire

qu'elle n'a pas de cause « objective ». Si l'on regarde l'évolution, toujours croissante, du temps moyen passé par chacun des citoyens, jeunes et vieux, devant son écran de télévision ou d'ordinateur il faut bien conclure que le gisement d'énergie inemployée est immense. Les causes sont subjectives, et de ce fait beaucoup plus graves, . Elles ne sauraient se traiter par des somnifères ou une cure de sommeil. Un ressort s'est cassé. Le monde politique y a sa part, considérable, de responsabilité. A toujours traiter les problèmes à leur surface, à rester attaché à des modes de pensée et d'action ou à des institutions héritées de l'histoire et décalés par rapport à la réalité du monde, à prendre l'agitation pour de l'action, à garder l'oeil fixé sur les humeurs publiques et les sondages plutôt que sur l'horizon à long terme, le monde politique a troqué son devoir contre ses intérêts.

Lui attribuer toute la responsabilité du mal être français serait faire trop grand cas du pouvoir du politique et, en forgeant à son égard des attentes excessives, préparerait à de nouvelles désillusions. On ne change ni la vie ni la société en un tour de main. Nous n'attendons pas de vous des miracles. De grâce, ne nous en promettez pas. Mais si la solution ne peut venir de vous seuls, il est en votre pouvoir de redonner à vos concitoyens le sens et le goût de l'aventure collective, d'aimer leurs énergies et leur créativité autour de perspectives et d'ambitions partagées.

Car le mal français, cette étrange langueur d'un peuple si riche d'histoire et de talents, jouissant de tant de circonstances favorables par sa situation géographique, son appartenance à l'Europe, la qualité et la diversité de ses climats, ses terroirs et son patrimoine, jouissant de tant de facteurs potentiels de bonheur, d'un haut degré de développement, tient en un mot : la défiance.

Défiance du peuple à l'égard de ses gouvernants et des gouvernants à l'égard du peuple. Défiance de chacun à l'égard de ses voisins. Manque de confiance en l'avenir. Défiance à l'égard des entreprises, des scientifiques, des journalistes. Défiance à l'égard de l'Europe. Défiance à l'égard de la mondialisation. Défiance à l'égard de la démocratie. Et, finalement, manque de confiance en soi, sans lequel la défiance à l'égard des autres ne serait pas si générale.

La défiance est un cancer qui ronge. On peut tenter d'y remédier à court terme en accumulant droits, garanties et sécurités mais, à long terme, ces expédients ajoutent encore au mal. C'est ce cercle vicieux qu'il faut rompre et cela passe par le rétablissement de la confiance des dirigeants envers leur peuple et du peuple envers ses dirigeants.

Pour rétablir la confiance, il vous faudra sortir du discours politique mille fois ressassé et redonner à la politique ses lettres de noblesse en l'élargissant : en direction du long terme, là où dans nos démocraties la politique n'a plus qu'un horizon de court terme ; en direction du monde là où elle s'en tient si souvent à nos limites hexagonales; en direction du renouvellement des idées et des institutions, là elle se cantonne trop

souvent dans des mesures qui font l'économie de remises en cause plus radicales.

Il faut redonner à la démocratie son sens profond, qui est la foi dans l'homme et dans l'humanité, la confiance mise dans l'intelligence et la maturité de chacun et dans la capacité de la communauté à faire des choix judicieux pour son avenir. Le rituel du vote se vide de son sens depuis qu'en France l'élection présidentielle, une fois tous les cinq ans, semble se substituer à tous les autres, entretenant l'illusion que tous les cinq ans s'opèrent des choix décisifs pour la société. La fréquente alternance transforme ces choix en caricatures ou en promesses vaines. Il faut retrouver le chemin d'une démocratie vraie, d'une démocratie substantielle redonnant à chacun d'entre nous, et à la communauté prise dans son ensemble, le sentiment d'avoir prise sur la destinée collective.

Concevoir et conduire la grande transition du vingt et unième siècle

Nous sommes entrés, au vingt et unième siècle, dans une période de grande transition. Les sciences et les technologies comptent plus dans l'évolution de notre société que les choix explicitement politiques. Les cartes sont rebattues au niveau mondial. Et, surtout, l'humanité s'est mise en situation de s'auto-détruire non plus par la guerre mais par la simple poursuite de nos modes de vie. Dans ce contexte nouveau,, la démocratie substantielle a une signification sans équivoque: **c'est la capacité à vouloir, à concevoir, à conduire cette grande transition.** Celle-ci va s'inscrire dans la longue durée , d'où la projection du politique sur le long terme; elle va s'opérer à l'échelle de la planète, d'où la projection du politique sur le niveau mondial; elle suppose de repenser en profondeur les systèmes de pensée et les institutions hérités des siècles passés et qui continuent à modeler nos choix, d'où le prolongement du politique vers la refondation intellectuelle et institutionnelle de nos sociétés.

Les citoyens sont conscients de cette nécessité mais se sentent impuissants, livrés à eux-mêmes devant l'ampleur de la tâche. Ils voient qu'au fond que les dirigeants politiques partagent ce sentiment. Si le peuple a perdu confiance en vous c'est moins en raison de vos fanfaronnades, de votre goût du pouvoir, de votre ambition à courte vue, car ces défauts ont presque toujours coexisté avec l'exercice de la démocratie, qu'en raison du sentiment diffus que vous n'êtes pas à la hauteur de ces défis, que, pris dans le tourbillon du quotidien, vous avez perdu de vue leur urgence, que, conscient de votre propre impuissance à penser et conduire une transition qui vous dépasse, vous tentez de vous en masquer le caractère inéluctable par la griserie du pouvoir et de l'action quotidienne.

On n'attend d'un responsable politique ni qu'il soit un grand penseur, ni qu'il soit un prophète. Un grand responsable politique, et je suis sûr que vous aspirez sincèrement à l'être, doit être un capteur d'idées et de rêves, celui ou celle, qui sera capable de proposer un cap, de fédérer les

énergies, bien au delà des frontières des familles politiques, autour d'un but commun. Il faudra que vous ayez une vision claire des objectifs à long terme, que vous sachiez convaincre vos concitoyens de la justesse de ces objectifs, que vous aimantiez les énergies et les créativité pour que se dégagent progressivement les voies concrètes de cette grande transition. Si vous y parvenez, vous aurez, selon l'expression consacrée, bien mérité de la patrie.

Votre premier rôle, celui d'éveilleur et de fédérateur, va être d'aider vos concitoyens à décrypter le monde qui vient, à comprendre les dimensions de la grande transition et à la préparer avec confiance, audace et détermination. Bon nombre de nos concitoyens sont fascinés par la complexité du monde actuel. Cette fascination paralyse les énergies, les créativité et la volonté d'agir ensemble. Le risque est grand, faute de pouvoir se mettre à l'échelle des grands défis qui nous attendent, de se réfugier dans l'inaction et l'impuissance ou dans l'action locale. C'est là que la politique retrouve sa vocation irremplaçable et sa noblesse : aller à l'essentiel, oser, sans trahir la réalité, éclairer et hiérarchiser, par le débat collectif, les enjeux essentiels. Osons affirmer que le monde est compréhensible, que les dimensions de la grande transition sont claires.

Aborder les quatre dimensions de la grande transition

Du débat international mené pendant quinze ans au sein de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (www.alliance21.org) et en particulier des travaux de l'Assemblée mondiale de citoyens, la première du genre, qui a rassemblé en décembre 2001 à Lille quatre cents personnalités venant de cent pays et de tous les milieux, s'est précisément dégagé un Agenda pour le 21^e siècle. C'est une véritable feuille de route qui énonce les quatre dimensions de la grande transition : l'émergence d'une communauté mondiale ; l'adoption d'un socle éthique commun ; la révolution de la gouvernance ; la transition du modèle actuel de développement et d'économie vers des sociétés durables. Cette feuille de route, je vous propose de la faire vôtre. Permettez moi, avant d'entrer dans le détail des initiatives que vous aurez à prendre, de dire quelques mots de chacune de ces quatre dimensions.

La première, **l'émergence d'une communauté mondiale** est politique, au sens le plus profond du terme. Communauté mondiale ne signifie pas existence d'institutions internationales mais conscience vécue d'un destin commun, au-delà des divergences des intérêts nationaux. Il y a vingt ans, il était de bon ton de dire que le monde était devenu un village. Mikhaïl Gorbatchev, dans son discours visionnaire à l'Assemblée Générale des Nations-Unies l'avait d'ailleurs proclamé avec force : notre oikos, notre foyer domestique, c'est aujourd'hui la planète. Mais, comme le fait justement observer Edgar Morin, ce village mondial est aujourd'hui sans justice et sans règle. Si notre planète peut se comparer à un village, du fait de l'interdépendance irréversible entre les différentes sociétés, entre l'humanité et la biosphère, il lui manque la dimension essentielle : la conscience de former une communauté. Nous restons convaincus, et

l'organisation politique de nos Etats nous y renvoie sans cesse, que les seules communautés réelles de destin sont les communautés nationales, notamment celles qui se sont forgées de longue date, comme la France. Nous feignons de croire que, sur la scène mondiale, la confrontation des intérêts nationaux ou la coopération compétitive entre les grandes régions du monde peut pallier l'absence de conscience vécue d'une communauté de destin. C'est illusoire. Nous sommes habitués à réduire la gouvernance à la gestion de communautés déjà instituées, enfermées dans les frontières qui les délimitent, soudées par des symboles, incarnées et encadrées par des institutions. Certes, la construction européenne semble d'une autre nature : c'est une nouvelle communauté qui se construit en tentant de dépasser les rivalités des Etats qui la composent. Mais, même dans ce cas, l'intégration s'est faite par les institutions plutôt que par les peuples . Nous en voyons aujourd'hui les conséquences : survienne une crise, comme celle de l'euro, et les réflexes nationaux prennent vite le dessus. Nous avons oublié que la fonction première, la plus noble, de la gouvernance et du politique, avec son cortège de rituels et de symboles n'est pas de gérer les communautés instituées mais bel et bien **d'instituer des communautés**, de construire la conscience d'un destin commun. Et nous voyons la réticence de bien des dirigeants nationaux, à commencer par ceux de la France, à dépasser le nationalisme pour contribuer à l'émergence de communautés de destin plus larges, régionales ou mondiales. Nous devrions, pourtant, nous souvenir que la construction de notre propre identité française a été longue et laborieuse et qu'elle n'est ni immuable, ni acquise une fois pour toutes, ni indépassable. Construire la conscience du destin commun est le seul moyen de civiliser notre vingt et unième siècle; le seul rempart contre la violence incontrôlée au fur et à mesure que la finitude de la planète exacerbera les contradictions d'intérêt entre les peuples et les régions du monde.

Regardez l'impasse dans laquelle se trouve actuellement la gouvernance mondiale. Elle s'est construite, à l'issue de la seconde guerre mondiale, sur la base des identités politiques préexistantes. C'était inévitable . En toute rigueur, il s'agit moins d'une gouvernance mondiale que d'une gestion intergouvernementale du monde et cette relation intergouvernementale ne fait guère progresser la conscience d'une communauté de destin. De là, l'impasse: de nombreux peuples, voyant se déployer au plan mondial les rapports de force entre Etats et s'exprimer à travers ces rapports de force la domination des plus puissants d'entre eux, mettent en question la légitimité et l'efficacité de la gouvernance mondiale actuelle et n'éprouvent nul empressement à la voir se renforcer ; ils craignent d'en faire les frais sans contrepartie, d'autant plus que les pays les plus puissants ne donnent guère l'exemple d'un partage des sacrifices ou d'un abandon de la souveraineté. Les conférences de consensus qui se sont imposées depuis le début du siècle dans les négociations internationales donnent à chacun d'eux un droit de véto. Et, pourtant, chacun sait bien que les régulations actuelles ne sont pas à l'échelle des besoins , qu'il s'agisse de l'énergie, du climat, de la biodiversité, du développement social ou de la santé.

Le seul moyen de sortir de cette impasse est de contribuer à construire une communauté mondiale, la conscience d'un destin commun. Il faut que notre Etat, que notre corps politique, acceptent les nouvelles limites que lui assigne l'histoire. L'Etat mobilise aujourd'hui l'essentiel des ressources publiques et la scène politique nationale reste l'espace quasi exclusif de la démocratie alors que l'échelle nationale n'est plus adéquate pour gérer les défis du monde. Le devoir de notre futur président sera de mobiliser les moyens de l'Etat pour soutenir, de l'échelle locale à l'échelle mondiale, le développement de mouvements et d'assemblées de citoyens qui seuls pourront créer au fil du temps, des espaces nouveaux de dialogue, de découverte mutuelle et d'apprentissage de la coopération. Telles sont les conditions d'émergence d'une communauté mondiale.

La seconde dimension de la transition, c'est **l'adoption au plan mondial d'un socle éthique commun**. Nos sociétés, la société chinoise ou africaine comme la société européenne, souffrent d'une crise des valeurs. Or, ce sont les valeurs partagées, religieuses ou non, qui permettent de transcender les égoïsmes et les rivalités pour donner sens à la communauté. La France a été historiquement à la pointe du combat pour la laïcité. Mais quelles que soient les vertus de la tolérance, elle ne suffit pas à donner du sens. Nous avons cherché à substituer au Christianisme une sorte de religion laïque, faite de croyance en la modernité et en la science, cimentée par les droits de l'homme. Plus récemment, l'exaltation du bien-être par le développement de la consommation, l'illusion, entretenue à grands renforts de slogans, qu'à travers le libre jeu du marché la poursuite égoïste des intérêts de chacun allait contribuer au bien-être de tous sont venus compléter cette nouvelle religion. Mais les sciences et le marché, complétés par les droits de l'homme comme promesse de justice et comme garde-fou, ne suffisent pas et n'ont jamais suffi à bâtir une société; ni au niveau local ni a fortiori au niveau mondial. Les droits politiques et civiques dits « de première génération » étaient opposables aux pouvoirs politique et administratif. Ils ont fait leurs preuves. Mais l'extension des droits sociaux, économiques et environnementaux, quelle que soit la pureté des intentions qui y ont présidé, est incantatoire ; il n'existe pas de droits réels sans institutions capables d'imposer leur effectivité et ce n'est pas le cas des droits économiques, sociaux et environnementaux.

Plus grave encore, la polarisation de l'éthique sur les droits a déséquilibré la citoyenneté. Car le contrat social, qui fonde implicitement l'appartenance à la communauté, suppose un équilibre entre droits et responsabilités. Cet équilibre n'est pas simple à atteindre. On le voit bien dans l'éducation : fondée avant guerre sur la litanie des devoirs, elle a, par un effet de balancier, été fondée ensuite sur la proclamation des droits. Or, le droit isole, en revendiquant pour chaque individu des droits et en renvoyant la responsabilité aux autres. Qui plus est, il en va de l'énoncé des droits comme de l'énoncé des objectifs que s'est assignée au fil des décennies la communauté internationale. Leur multiplication les rend contradictoires entre eux et oppose les communautés des unes aux

autres. On le voit à propos du droit au développement et du droit à l'intégrité de la biosphère.

Depuis plus de soixante ans, la communauté internationale s'est construite sur deux piliers éthiques, la Charte de l'ONU et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ils ont montré, malgré de multiples crises, leur fécondité. Par contre, héritiers des vainqueurs de la seconde guerre mondiale, ils sont une création trop exclusivement occidentale pour que leur universalité soit aisément reconnue par tous les autres peuples et les dictatures savent en jouer en se drapant de l'exception culturelle. En outre, le pacte entre Etats que constitue la Charte de l'ONU, et la Déclaration universelle des droits de l'homme ne sont pas en mesure de fonder la communauté mondiale. Un troisième pilier est indispensable.

Ce troisième pilier doit parler au coeur des peuples, quelles que soient leurs traditions culturelles, religieuses et philosophiques. Et il doit être le reflet des interdépendances qui nous unissent, pour le meilleur et pour le pire, aux autres peuples et qui inscrivent l'humanité dans l'ensemble de la biosphère. A l'issue d'un long dialogue interreligieux et interculturel nous sommes arrivés, à l'échelle internationale, à la conclusion que **c'est le principe de responsabilité et de co-responsabilité qui satisfait à ces critères**. Il est, sous des formes diverses, au coeur de chaque société : c'est en assumant la responsabilité à l'égard des autres membres d'une communauté que nous en devenons membres. A l'idée de communauté mondiale fait donc écho celle de responsabilité universelle.

Le devoir du futur président sera de promouvoir l'idée de responsabilité à toutes les échelles, en particulier, de promouvoir une Charte des responsabilités universelles auprès des instances de l'ONU, d'oeuvrer pour le développement d'un droit international fondé sur cette Charte, de mettre le principe de responsabilité au coeur de la construction européenne, de veiller à ce qu'il devienne une référence permanente des différents milieux professionnels, entreprises, université, recherche, armée, medias.

Troisième dimension de la transition, **la révolution de la gouvernance**. Elle concerne la manière de gérer la société, de concevoir l'Etat, de faire de la politique. C'est, si je peux me permettre, votre fonds de commerce. Les Français, en particulier les intellectuels, ont eu bien du mal à adopter le concept de gouvernance. Il sentait le fagot. Réintroduit par les anglo-saxons -alors qu'il vient du français- à la fin du 20e siècle, il chatouillait désagréablement nos oreilles, avec ses relents de néo-libéralisme, ses interrogations sur l'efficacité de l'action publique, de l'Etat. Pour certains, c'était même la négation du politique. Il est vrai que les conditions d'introduction du concept par des institutions multilatérales comme la Banque mondiale, dans le climat de libéralisme exacerbé qui a suivi la chute du mur de Berlin, la manière dont, inspiré de la « gouvernance d'entreprise », il jugeait, par principe, la gestion privée plus efficace que l'action publique, le plaidoyer en faveur d'une réduction de la sphère publique, l'éloge de démarches gestionnaires inspirées de l'économie de

marché et, plus que tout, ce détestable concept de « bonne gouvernance » au nom duquel étaient promues des recettes présumées universelles, mélange superficiel d'économie de marché et de démocratie représentative, tout cela avait de quoi faire grincer les dents. Mais ces excès idéologiques se sont ruinés d'eux-mêmes. La Banque mondiale a remis ses leçons de doctrine pour redécouvrir l'Etat. Pour bien des pays en développement, le consensus de Pékin, horresco referens, semble maintenant plus convainquant que le consensus de Washington. La crise financière a, au moins pour un temps, rabattu la superbe d'un secteur financier qui ne voyait de modernité que dans l'autorégulation et la sophistication des produits dérivés. Il s'est empressé de courir à la soupe des secours publics, comme n'importe quel abonné aux Restos du coeur, lorsque sa survie s'est trouvée menacée. Cette évolution permet aujourd'hui de dégager le concept de gouvernance de sa gangue idéologique et aux esprits français de l'assumer pleinement. De quoi s'agit-il en effet ? De décrire et comprendre les multiples modalités selon lesquelles les sociétés se sont gérées et se gèrent, d'imaginer avec audace les modalités selon lesquelles elles devront se gérer au 21e siècle.

La gouvernance est la question la plus ancienne qui soit parce que c'est la question centrale de l'humanité : pour reprendre une image familière aux écologistes, la gouvernance est l'art de maintenir une société dans son « domaine de viabilité », en dehors duquel elle meurt. Parler de gouvernance, c'est reconnaître que nos concepts et nos institutions familiers, l'Etat, les collectivités territoriales, la démocratie parlementaire, ne sont pas des points d'aboutissement de la modernité, qu'il faudrait étendre au monde entier comme un acte civilisateur. Ils ne sont pas, comme on a voulu nous le faire croire, « la fin de l'histoire » mais au contraire un moment de l'histoire, propre à l'Occident, caractéristique d'un certain état de la société et des systèmes techniques. Par exemple, la démocratie parlementaire est inséparable de l'écrit, de la lenteur des transports et des voyages à cheval qui rendaient nécessaire la réunion périodique de délégués des différentes communautés. Elle n'a pas grand chose à voir avec internet. De même, notre conception absolutiste de l'Etat, l'idée qu'il est l'incarnation suprême de l'intérêt général et que les relations internationales doivent se réduire à des relations entre Etats souverains remonte au 17e siècle et n'a pas grand chose à voir avec la gestion d'un système mondialisé. Ce sont les réponses concrètes apportées par des sociétés données à une époque donnée. C'est notre héritage. Il a une grande valeur, à condition de ne pas prendre nos concepts et nos institutions comme des évidences universelles et intemporelles assurées d'apporter à la gestion de nos sociétés les réponses adaptées au 21e siècle.

La gouvernance ne nous invite pas à faire du passé table rase mais nous impose un devoir d'inventaire et d'invention : comment l'humanité va-t-elle s'organiser au 21e siècle pour parvenir à rester dans son domaine de viabilité ? Chacun voit bien, entre crise écologique, économique, financière et sociale, changement climatique, incertitude sur la manière dont nous saurons ensemble préserver l'équilibre dont dépend l'avenir de l'humanité

et partager entre les peuples les ressources rares, que cette question n'est pas abstraction de philosophes mais question décisive. L'intérêt renouvelé pour la mort ou la disparition des civilisations et des espèces est un signe des temps. Il ne résulte pas d'une passion soudaine pour l'histoire ancienne mais de la prise de conscience, comme le disait Malraux, que les civilisations sont mortelles et qu'une civilisation qui ne sait pas trouver des réponses adaptées à son époque est en danger de mort.

Votre responsabilité, à ce moment de l'histoire, est immense. S'il y a déclin de l'Occident et de la France ce sera moins par la nécessité, inéluctable, que les autres peuples aient accès à un bien-être matériel comparable au nôtre que par l'incapacité de proposer au monde des voies nouvelles, face à des défis eux-mêmes nouveaux par leur nature, leur ampleur, leur complexité. Réinventer la gouvernance du local au mondial, en jeter les bases conceptuelles et institutionnelles, proposer des modalités concrètes de mise en oeuvre, propres à notre culture et à nos traditions sans prétendre pour autant en faire des recettes universelles, est le moyen le plus sûr de redonner ses lettres de noblesse à la politique.

Il est écrit dans l'Évangile « il ne faut pas mettre du vin nouveau dans de vieilles outres parce l'outre éclate et le vin est perdu ». C'est pourtant ce que nous faisons tous les jours, en matière de gouvernance. Sans doute est-il difficile de faire autrement: on ne change pas les systèmes de pensée et les grandes institutions comme on change de chemise. Ils sont la quille de la société, les garants de sa stabilité. Mais cette inertie devient problème quand la société elle-même, notamment sous l'impact d'une évolution rapide des sciences et des techniques, se met à évoluer très vite. C'est le cas depuis un siècle et demi et plus encore depuis la seconde guerre mondiale. Le risque est alors grand que les concepts et les institutions sur lesquels repose le fonctionnement de la société n'aient plus grand chose à voir avec les défis qu'elle doit relever.

Le système conceptuel et institutionnel actuel est vieux de plus de deux siècles. Il correspondait à la société de l'époque. Il ne correspond plus à la nôtre. Chacun en est confusément conscient mais les responsables politiques et administratifs, présumés spécialistes de la gouvernance, moins que les autres parce que ce cadre conceptuel et institutionnel est celui dans lequel ils se sont formés, celui qui leur confère leur statut et leur prestige. Comme chantait Georges Brassens, « c'est leur raison de vivre, ils ne s'en privent pas ». Michel Rocard faisait observer un jour que plus la compétition politique est âpre et plus elle absorbe l'énergie de ceux qui prétendent accéder aux plus hautes fonctions. De sorte, disait-il, qu'un responsable politique qui arrive à la tête d'un parti ou plus de l'État, trente ans après son entrée dans l'arène politique, y parvient avec une vision du monde qui est celle de sa jeunesse.

Le fossé entre « la France d'en haut » et « la France d'en bas » est devenu l'une des antennes du discours politique. Si les princes qui nous gouvernent, entourés de conseillers, de thuriféraires et de gardes du

corps, connaissent mieux le prix de la baguette, l'odeur de la sueur dans le métro aux heures d'affluence, les affres du chômage ou les fins de mois difficiles, seraient-ils plus aptes à gouverner ? Sans parler du caractère étonnamment méprisant de l'expression même de « France d'en bas », dans un pays qui se pique d'égalité et de démocratie, cette affirmation n'est-elle pas le résultat d'un profond malentendu ? Est-ce bien de cette ignorance du quotidien de la part de nos princes qu'il faut s'inquiéter ou du fait qu'ils ne sont pas préparés à remettre en cause leurs certitudes pour concevoir la gouvernance de demain ?

Prenons un exemple entre mille, celui de la décentralisation à la française. Aucun problème de notre temps ne peut être résolu à un seul niveau de gouvernance. La coopération entre les différents niveaux, du mondial au local, est donc la clé de l'efficacité. Et pourtant, des lois de décentralisation de 1982-1983 au rapport de la Commission Balladur en 2009, le monde politique français n'a cessé de prétendre le contraire. Et cela, parce que notre démocratie repose sur une aporie : il n'y a démocratie que si l'on sait qui est responsable de quoi puisque c'est à travers l'élection des responsables que le peuple peut manifester sa volonté ; de ce fait seul un strict partage des compétences entre les différents niveaux de collectivité est compatible avec une saine démocratie. Faut-il en conclure que le bon fonctionnement de la démocratie suppose de mettre en place des dispositifs inefficaces au regard des problèmes à résoudre ? Il a fallu le Livre Blanc du Comité des Régions européennes, en 2009, pour que le concept de « gouvernance à multi-niveaux » commence à acquérir une légitimité. Plus récemment, Felipe Gonzalez, dans le rapport de fin de la mission qui lui avait été confiée par le président de la Commission Européenne sur l'avenir de l'Europe, a écrit ce que nous savons depuis décennies : « le problème n'est pas le partage des compétences mais l'exercice des compétences partagées ». C'est en énonçant clairement les principes et méthodes d'exercice de la compétence partagée que l'on redonnera vitalité à la démocratie et non en tournant le dos à la réalité.

La quatrième et dernière dimension de la transition, peut être la plus difficile, concerne **le passage du modèle actuel de développement à des sociétés durables**. Comme tous les autres candidats, vous prétendrez mettre le développement durable au cœur de votre action politique. C'est devenu une figure imposée. Qui, entreprise ou collectivité publique, ne prétend-elle pas « faire du développement durable » ? En feignant de ne pas voir que le concept est vidé de son sens. Depuis plus de vingt ans qu'il a été introduit par le rapport Brundtland, « Notre avenir à tous », puis consacré par le Sommet de la terre de Rio en 1992, dont on va fêter l'an prochain le vingtième anniversaire, le développement durable a certes contribué à une prise de conscience mondiale des problèmes à venir mais il a été aussi et surtout le symbole de l'incapacité à s'y attaquer vraiment. Ce concept est un oxymore, la résurgence de la pensée magique : on observe une contradiction majeure entre le modèle de développement actuel, qui fonde la cohésion sociale, et la nécessité de préserver les grands équilibres de la planète, qui permet à la société de

durer ? qu'à cela ne tienne, mettons les deux concepts contradictoires bout à bout et voilà la contradiction résolue ! Depuis que le concept a été adopté au niveau mondial, nous marchons dans le bon sens, celui de la durabilité, mais à l'intérieur d'un train, celui du développement, qui roule dix fois plus vite dans la direction opposée.

Conséquence de ces contorsions sémantiques, la schizophrénie est la maladie la plus répandue dans nos sociétés. Elle s'exprime par le fossé entre les convictions et les actes et par l'impossibilité, dans la vie réelle, de mettre en oeuvre les valeurs auxquelles on croit. Cette schizophrénie est même institutionnalisée dans le monde politique. 2009 a vu son triomphe. A quelques mois d'intervalle les grands dirigeants de la planète se sont penchés, au G20, sur la manière de relancer à tout prix l'économie pour éviter la récession mondiale et la crise sociale qui en aurait résulté, puis, à Copenhague, sur les moyens de freiner le changement climatique en freinant la consommation. En l'état actuel de notre pensée et de nos outils de régulation de l'économie, la contradiction est incontournable. Mais le monde politique, comme le monde économique, n'a pas prêté attention à la seule question qui vaille : cette contradiction entre la nécessité de relancer l'emploi et la nécessité de préserver les équilibres de la planète est-elle une contradiction liée à la nature des choses ou une contradiction liée aux outils que nous utilisons pour gérer les choses ? Ainsi posée, la réponse est évidente : il s'agit bien d'une contradiction liée aux outils, notamment monétaires, avec lesquels nous gérons l'économie. C'est la bonne nouvelle. On peut, je crois, l'étendre à l'ensemble de la transition.

Le défi de notre temps est celui qui a traversé les millénaires, jusqu'à la révolution industrielle : assurer le maximum de bien-être à partir des ressources limitées de la nature. C'est même le sens étymologique du mot économie. Il est formé de deux mots grecs : « oïkos », qui veut dire le foyer, l'espace domestique, et « nomos », qui signifie la règle. L'économie, c'est l'art de tirer le meilleur parti possible de la rareté des ressources. Jusqu'au 18e siècle, on ne parlait d'ailleurs pas d'économie mais d'oeconomie. Le terme économie s'est trouvé popularisé au moment où la révolution industrielle prenait son essor, au moment où les machines ont commencé à remplacer l'énergie humaine par l'énergie fossile, au moment où l'Occident triomphant est parti à la conquête des ressources naturelles du monde entier. Aux règles prudentes de la gestion du foyer domestique s'est substituée l'idéologie de l'économie de marché. Puis les mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande ont été hissés au rang de vérité scientifique et les « lois de l'économie » assimilées à des lois physiques auxquelles les peuples devaient se soumettre.

Revenir au concept originel d'oeconomie, c'est revenir à la raison. A maints égards, les défis qui attendent la société du 21e siècle sont ceux des sociétés pré-industrielles. La révolution industrielle conduite par l'Occident lui a donné, au dix neuvième et vingtième siècle, une suprématie scientifique, technique et militaire et l'illusion que les ressources naturelles de la planète entière lui revenaient de droit et

étaient infinies. La parenthèse de la suprématie se referme. L'illusion se dissipe. L'économie redevient l'oeconomie. Ce retour aux sources rappelle une évidence un temps oubliée : l'oeconomie n'est qu'une branche de la gouvernance. Les « nomoi », les règles qui la définissent, sont des règles forgées par l'homme et non des lois de nature. L'économie politique n'est pas un simple codicille au corps de doctrine de l'économie, à des lois « inhumaines », au sens littéral du terme, échappant au contrôle des hommes. L'économie politique s'oppose simplement à l'économie domestique, à l'économie ménagère comme on disait autrefois qui, elle, s'intéresse à la bonne gestion du foyer domestique. L'économie politique est celle de la cité, de la nation et aujourd'hui de la planète. Comme pour le reste de la gouvernance, il nous faut revisiter tous les concepts et les institutions de l'économie, ne rien prendre pour évident, ne rien prendre pour pérenne. Le système de production, d'échange et de consommation est un système conçu par les hommes, pour les hommes. Le système actuel reste marqué par le contexte de sa naissance, il y a quelques siècles. L'entreprise, association d'actionnaires risquant ensemble leur capital et en attendant un retour sur l'investissement d'autant plus fort que l'aventure est risquée, est l'héritière directe de ces compagnies où l'on s'associait pour courir sur les mers l'aventure du grand commerce. Est-ce pour l'éternité l'acteur majeur du futur système de production et d'échange ? rien n'est moins sûr. L'entreprise que nous connaissons a été au 19e et 20e siècles l'acteur pivot de l'économie, l'organisation la mieux apte à combiner le capital nécessaire à l'acquisition des machines et des matières premières, les nouvelles connaissances scientifiques et techniques et une force de travail de plus en plus différenciée et qualifiée. Est-elle pour autant l'acteur le mieux adapté à une économie de la connaissance ? On peut en douter et on a en tout cas le devoir de se poser la question. De même la monnaie, aujourd'hui principalement électronique, reste dans sa conception l'héritière d'une époque où le système technique rendait indispensable l'usage d'un étalon unique pour l'échange. Cette conception est-elle adaptée quand il s'agit d'accroître le recours au travail d'autrui, fondement de la cohésion sociale, et de réduire la consommation d'énergie fossile et des ressources naturelles ? A l'évidence non. De nouveaux modèles de production, d'échange et de consommation, avec de nouveaux acteurs et de nouveaux outils s'avèrent indispensables. Vous aurez à fixer le cap, à donner l'impulsion d'un vaste effort d'invention collective de l'oeconomie du vingt et unième siècle.

Renouveler la conception de la politique

Voilà donc la feuille de route tracée. Elle implique une stratégie à long terme. L'espace national n'est qu'un des points de son implication. Elle appelle un vaste effort intellectuel, pour renouveler notre vision du monde, notre cadre de pensée, nos institutions. Elle suppose un vaste effort de la société sur elle-même. Les peuples, comme les individus, n'adhèrent pleinement qu'à ce qu'ils ont contribué à concevoir. Mais vous devez et pouvez en être le chef d'orchestre. Comment? En définissant la **manière de faire** plus que les résultats à atteindre. **Car le but est inséparable du chemin.** Dans un monde complexe, ce n'est pas de planification dont

nous avons besoin, mais de stratégie. La planification suppose le contexte connu et les réactions des autres acteurs prévisibles. La stratégie, au contraire, suppose une vision claire de la direction vers laquelle aller - ce sont les quatre dimensions de la grande transition- et un art consommé de la marche, un art de l'adaptation à un contexte souvent imprévisible, un art de l'invention collective, un art de la coopération. Un grand stratège est à la fois porteur de l'utopie, qui fédère des énergies, et adepte d'un pragmatisme de tous les instants, pour s'adapter aux circonstances. C'est d'un président stratège dont nous avons besoin.

Cinq ans, c'est court. Sur quoi et selon quels critères jugerez-vous vous-même votre action au bout de ces cinq années ? Serez-vous fiers de vous regarder dans une glace ? Si vous aspirez à solliciter de vos concitoyens un nouveau mandat, sera-ce pour tenter de prolonger le plus longtemps possible l'impunité que vous confère votre fonction, le temps que le souvenir d'errements passés s'estompe, ou sera-ce pour prolonger, si le peuple accepte de vous renouveler sa confiance, une œuvre de longue haleine ? Et si la lassitude vous gagne, si les servitudes de la scène publique vous pèsent, si, mal compris, vous renoncez à un nouveau mandat ou s'il vous est refusé, quelle trace laisserez-vous dans l'histoire et dans les mémoires ?

Le spectre de Pierre Mendès France continue à hanter la politique française: celui d'un homme qui n'a exercé le pouvoir que très peu de temps mais a créé la référence incontournable, presque mythique aujourd'hui, d'une autre manière de concevoir, et de conduire l'action publique. Et si un Michel Rocard, qui n'a jamais accédé à la magistrature suprême et n'a cessé, pendant les trois ans où il a été Premier Ministre, d'être en butte à l'hostilité du Chef de l'Etat, reste vingt ans après avoir quitté ses fonctions à la tête du gouvernement une référence nationale et internationale, n'est-ce pas en inspirant tout une génération de gens dévoués aux bien public ?

En cinq ans vous n'aurez pas changé la société. D'abord, parce que le délai est trop court. Ensuite, parce que c'est la société qui se change elle-même. Vous aurez fait bien mieux si vous avez jeté les bases d'une **mise en mouvement collectif**, si vous avez recréé au sein de la société française la confiance en soi et dans les autres qui lui fait aujourd'hui défaut, si vous l'avez convaincue que l'avenir est fait d'opportunités et d'inventions collectives plus que de menaces, si vous l'avez aidée à se convaincre qu'elle peut participer à l'invention du monde de demain, à retrouver le sens de la stratégie et l'art de la marche, à devenir un chaudron bouillonnant d'idées et de propositions. Si vous y parvenez, ayez la certitude, le temps passant et effaçant polémiques et incompréhensions, que vous rejoindrez, au Panthéon de nos mémoires et de nos cœurs, plus important que le Panthéon de pierre, les personnalités grâce auxquelles nous nous sentons, parfois, fiers d'être Français .

Il y a pour cela un préalable, la conception de la politique. Le grand historien africain Joseph Ki Zerbo disait souvent: donnez-leur une tour à

construire et vous en ferez des frères. Ce devrait être votre bréviaire. Si vous nous proposez un projet fédérateur, si chacun s'y sent reconnu pour ce qu'il est et pour ce qu'il fait, si la tour à construire l'emporte sur les rivalités d'intérêt et de chapelle, les conditions de la confiance mutuelle se sont recréées. Structures privées ou publiques, entreprises, associations ou administrations savent bien que si l'on n'est pas en mesure de proposer à une organisation, quelle qu'elle soit, un projet fédérateur, une nouvelle frontière, une tour à construire, il ne reste plus que les querelles intestines et les conflits d'ego. Un projet fédérateur donne un surcroît de sens à la vie de chacun, lui permet d'inscrire sa destinée personnelle dans la marche du monde, de mettre en accord ce qu'il croit et ce qu'il fait, de développer sa créativité et ses talents.

Mais cela suppose **une vision du pouvoir différente de celle qui prévaut le plus souvent**, celle d'un gâteau à partager, faisant de chacun le rival de tous les autres. Le monde politique peine à sortir d'une représentation féodale où chacun cherche à accroître sa part du gâteau au détriment des autres, comme un fief qu'il faut sans cesse étendre. Le véritable pouvoir, le seul digne d'être désiré, n'est pas une part de gâteau. Le partage du pouvoir n'est pas un jeu à somme nulle où chacun ne peut gagner qu'au détriment des autres. Le véritable pouvoir est un pouvoir créateur. C'est celui d'entreprendre et d'entraîner. Dans cette période de grande transition, le seul pouvoir à désirer est celui de la conduire. Ce pouvoir là n'est pas conquis au détriment des autres. Il n'existe, au contraire, qu'avec les autres. Comme le disait Paul Ricoeur, le pouvoir naît quand les hommes s'unissent et se dissipe quand ils se séparent.

La nouvelle conception de la politique découle de cette conception du pouvoir. Nos démocraties sont nées du libre consentement à l'impôt, de la liberté d'opinion, de l'élection des dirigeants et d'un équilibre entre les pouvoirs. L'essentiel n'est plus là. Les forces qui transforment notre vie et façonnent notre destinée sont hors de portée des décisions politiques nationales et même, si l'on songe par exemple aux sciences et techniques, hors du champ traditionnel de la politique. La nouvelle conception de la politique en découle: elle vise **à permettre à la société de construire collectivement son pouvoir sur son propre avenir**, de retrouver une capacité de choix au moment où, par un étrange retournement de l'histoire, l'économie de marché et le développement des sciences et des techniques, qui devaient nous libérer d'antiques fatalités, sont devenus le nouveau nom du destin.

La complexité de nos sociétés remet aussi en cause la manière de concevoir le débat politique lui-même. Il met en scène aujourd'hui la compétition entre des programmes ou entre des personnalités. Plus les programmes sont précis, plus le choix des citoyens semble informé. Est-ce si sûr ? L'hypothèse qui sous tend cette vision des choses est qu'un programme politique est simple à construire, découle du système de valeurs caractérisant chaque famille politique. On dit que gouverner c'est choisir mais dans les décisions essentielles dispose-t-on d'un réel éventail de solutions ? Si l'on veut que les politiques adoptées prennent en compte

la complexité du monde actuel et associent tous les secteurs de la société, l'enjeu politique majeur n'est-il pas, au contraire, de concevoir **des processus collectifs d'élaboration de solutions satisfaisantes** pour le plus grand nombre ? Pour redonner vie et sens à la démocratie, **la politique doit devenir avant tout une méthode et une éthique.**

Retrouver le goût, l'art et la patience des réformes structurelles

Le responsable politique d'un Etat est confronté au cours de son mandat à de nombreuses situations imprévues, impliquant des décisions rapides. Vous prendrez le gouvernail en 2012 à un moment où vous devrez faire face à une crise financière, sociale et budgétaire qui absorbera l'essentiel de votre énergie. Le risque est grand, la pression médiatique aidant, de sacrifier les perspectives à long terme et les changements structurels à l'urgence. Or, cette crise elle-même, au-delà des mesures d'ajustement qu'elle nécessitera est le signe de la nécessité de changements structurels. Dès le début de votre quinquennat, vous devrez annoncer les changements structurels que vous voudrez initier et votre première priorité sera de rechercher un consensus avec l'essentiel des forces politiques et sociales du pays sur la nécessité de les conduire. Faute d'un tel consensus, il est presque certain que les changements seront abandonnés en chemin, ruinant votre action.

Il est de bon ton de prétendre que la France est impossible à réformer, sauf à l'occasion de crises et de révolutions majeures, au contraire de la plupart de nos voisins européens, notamment d'Europe du Nord, qui sauraient mieux s'y prendre. Je trouve que la société française a bon dos. Bien sûr il est toujours plus facile de constituer une « coalition des anti », qu'une « alliance des pros », plus facile, face à une réforme structurelle qui redistribue les intérêts ou bouscule les habitudes, de fédérer les mécontents et les inquiets, que de tenter de concilier les préoccupations de tous ceux qui, quoique conscients de la nécessité de réformer, peuvent avoir des intérêts divergents quant à la réforme à conduire. Mais ceci est vrai dans tous les pays et n'explique donc en rien la spécificité française. Je ne vois pas, chez mes compatriotes, une hostilité a priori à l'égard des réformes plus grande. Je crois que l'explication de la difficulté à réformer est plutôt à chercher du côté du politique. Ancien haut fonctionnaire, j'ai beaucoup réfléchi sur les difficultés à réformer l'Etat et j'ai découvert que le monde politique se comportait, à l'égard de cette réforme, comme un pompier pyromane : il proteste contre la difficulté à réformer alors qu'il en est lui-même responsable, par l'absence de consensus sur la nature de la réforme à conduire ; par l'absence de réflexion critique sur l'Etat ; par l'incapacité d'associer les fonctionnaires à la conception d'une réforme qui les concerne au premier chef.

Absence de consensus politique clair, impliquant les grands partis de gouvernement, sur une perspective structurelle de réforme de l'Etat. Une des spécificités de la France, en comparaison de nombre de nos voisins, est que c'est l'Etat qui a forgé la Nation. C'est dire l'ancienneté et l'enracinement de la culture étatique. C'est pourquoi, une véritable

transformation de l'Etat est aussi une transformation culturelle de la société. Elle prend nécessairement beaucoup de temps, mettons une génération. Tant qu'il n'y a pas de consensus entre les grands partis politiques sur l'essentiel, chaque Président de la république, chaque gouvernement successif ne peut concevoir que des réformes conçues et conduites à leur terme dans la durée de son mandat. Ce ne peut donc être que des réformettes : conçues hâtivement, superficielles, mises en oeuvre au forceps. Je me souviens de conversations avec des ministres de l'Equipement, de droite et de gauche, que j'interpellais sur leur incapacité à faire évoluer en profondeur le ministère dont ils avaient la charge. J'ai à chaque fois recueilli des commentaires désabusés du genre « mon pauvre Calame, je n'ai vraiment pas le temps d'entreprendre une transformation profonde, alors je fais des lois ». Ces réformes mal conçues, mal acceptées, souvent à peine mises en oeuvre agissent sur le corps des fonctionnaires comme une véritable piqûre de rappel : la réactivation des anticorps à toute réforme.

En deuxième lieu, **l'absence d'une réflexion critique sur l'Etat**. La consanguinité sociale entre le monde politique et celui des hauts fonctionnaires, la primauté accordée à la politique nationale – qui explique qu'en France, en dépit de la réalité du pouvoir, les carrières politiques européennes ou territoriales sont considérées comme des carrières de seconde zone, des lots de consolation pour ceux qui ont échoué sur la scène nationale ou ceux qui n'ont pas d'envergure nationale -, le manque d'une réflexion plus large, mieux inscrite dans l'histoire longue, sur la gouvernance, tous ces facteurs limitent la capacité de nos élites politiques à repenser en profondeur la structure, le rôle et le fonctionnement de l'Etat. On s'en tient à des formules aussi vagues que « moins d'Etat mais mieux d'Etat » ou « Etat stratège ». Avec la question obsédante des déficits publics, on en est même venu ces dernières années au degré zéro de la pensée sur la réforme, avec des formules telle que « remplacement d'un fonctionnaire sur deux », comme si l'Etat était un tout indifférencié dans lequel on pourrait tailler comme dans une motte de beurre pour alléger le fardeau des dépenses publiques.

La troisième responsabilité de l'échec des réformes, **est de tenir les fonctionnaires à l'écart de leur conception**. Quiconque a dirigé une organisation sait qu'une véritable réforme, sauf à prendre le risque de casser l'outil et de jeter le bébé avec l'eau du bain, implique l'adhésion de la plupart de ses membres à la nécessité de la réforme et, si possible, à ses grandes lignes. Pour réussir une réforme structurelle, il faut respecter quatre étapes: la prise de conscience d'une nécessité absolue de réformer ; la définition en commun de la direction vers laquelle aller (car personne n'est prêt à courir l'aventure sans avoir une idée du but à atteindre) : la recherche d'alliés, aussi nombreux que possible, pour la conduite de la réforme ; l'identification des premiers pas concrets qui donneront à l'organisation confiance dans son art de la marche. Pourquoi ces étapes ne sont elles pas respectées dans le cas de la réforme de l'Etat ? Il faut pour le comprendre remonter à la Révolution française, à son exaltation de la « volonté du peuple » que les dirigeants politiques

étaient supposés incarner. L'administration, avec ses possibles résistances, pouvait être un obstacle à la réalisation de la volonté du peuple. Elle devait n'être qu'un strict organe d'exécution, de loyauté et d'obéissance au corps politique : « perinde ac cadaver », aussi obéissant qu'un cadavre, comme on disait chez les Jésuites. Un organe d'exécution n'est pas supposé avoir sa pensée propre. On voit bien la contradiction : comment associer à une réforme structurelle les principaux intéressés, les fonctionnaires, qui ne sont pas supposés penser, dont l'autonomie de pensée peut être un obstacle au libre déploiement de la volonté du peuple ? Réponse du berger à la bergère, se développe dans l'administration une forme de mépris du pouvoir politique, estimant que l'administration à la durée pour elle, qu'elle est seule à véritablement incarner l'intérêt général face à un pouvoir politique sans continuité et vibrionnaire, incapable de comprendre la complexité de la gestion de la société. Ceci explique que la consultation des fonctionnaires sur un projet de réforme qui les concerne est en général menée superficiellement ou avec réticence. Il ne s'agit jamais de concevoir vraiment une réforme avec eux mais plutôt de « vaincre résistances ».

Cet exemple vous montre que vous n'échapperez pas, dans la conduite des réformes structurelles, à une révision profonde du jeu politique. Au contraire d'autres pays européens, la France semble penser qu'il n'existe de vraie démocratie que si les partis dans l'opposition ne cessent de s'opposer au gouvernement en place. Le compromis passe pour une compromission, l'ouverture politique pour une tentative de débauchage. L'idée qu'un intérêt général puisse réunir les partis politiques sur quelques réformes essentielles n'a pas l'air d'effleurer nos élites politiques alors même, suprême paradoxe, que leurs membres se ressemblent comme deux gouttes d'eau, ont usé leur fond de culotte ou de jupe sur les bancs des mêmes écoles et sont en général à tu et à toi dans le privé. Ne sera-t-il pas temps de mettre fin à ces jeux puérils et de proclamer que la France vaut bien un compromis ?

Définir les principes d'une stratégie concertée de changement

Si vous êtes convaincu que l'heure est trop grave pour continuer ces jeux d'école maternelle, vous pourriez annoncer, dès le début de votre mandat, l'engagement de quatre processus de réforme structurelle, correspondant aux quatre dimensions de la transition -la construction de la communauté ; l'adoption d'un socle éthique commun ; la révolution de la gouvernance ; le passage de l'économie à l'oeconomie-. Je parle bien d'engagement et non d'aboutissement. Le temps de conception et de mise en oeuvre des réformes excèdera celui de votre mandat. Il s'agit, de se mettre en marche, de définir les premières étapes, de proposer une méthode. Vous ne récolterez sans doute pas ce que vous aurez semé ; d'autres le feront à votre place. C'est en l'acceptant d'avance que vous prouverez votre dévouement au bien commun.

Ces processus auront en commun la diversité des échelles auxquels ils seront conduits et la rigueur de leurs méthodes.

La *diversité des échelles* tout d'abord. La grande transition implique de penser et d'agir simultanément du local au mondial. Méfiez vous des slogans simplificateurs. A l'époque du Sommet de la terre, en 1992, un slogan a fait fureur : « pensons global, agissons local ». Slogan en apparence frappé du coin du bon sens. Les défis sont globaux et nous devons situer notre action par rapport à ces défis, mais notre sphère d'action est limitée et si nous attendons que les choses changent au niveau global avant d'essayer de mettre en accord notre action et nos convictions nous attendrons longtemps. Donc, agissons là où nous sommes, localement. Mais ce slogan, à y regarder de plus près, est dangereux. Car, qui pense globalement ? et peut-on penser globalement un monde complexe ? Plus on situe à un niveau global et moins il est facile de mettre en relation les choses entre elles. On ne peut penser la complexité qu'à partir de réalités observées. Plus il y a complexité plus on « pense avec ses pieds » au contact de réalités locales où l'interaction entre les différents facteurs est évidente. Quant à l'action, la cantonner à l'espace local fait courir le risque de se donner bonne conscience, de renoncer à se demander si cette somme d'actions locales aboutit aux transformations espérées et si des régulations globales ne sont pas indispensables.

Les réformes structurelles que vous aurez à conduire sont plutôt à l'image de cette gouvernance multi niveaux à laquelle j'ai déjà fait allusion : une véritable réforme n'est possible que si l'on pense et on agit aux différents niveaux à la fois. Ainsi, en 2012, le Président de la république française devra à la fois stimuler la volonté de réforme au niveau local, concevoir et entreprendre des réformes au niveau national, participer à un nouvel élan de l'Union Européenne, être force de proposition à l'échelle mondiale.

Le *caractère inclusif* ensuite. Ces processus doivent impliquer tous les secteurs de la société et être l'occasion de partager avec eux les éléments essentiels de la réflexion, de prendre au sérieux leurs propositions. S'inspirant des « cahiers de doléances » qui ont précédé les Etats Généraux de 1789, les récents Etats Généraux de l'économie sociale et solidaire ont proposé à tous ceux qui le souhaitaient de rédiger des « cahiers d'espérances ». Le terme est joli, l'intention est profonde : mettre chacun en situation non de donner un avis sur une réforme déjà ficelée mais de contribuer à l'inventer. Le terme et la démarche méritent d'être repris pour chacune des quatre réformes.

La *rigueur des méthodes*, enfin. Les citoyens doivent voir que quelque chose a changé dans la manière de faire de la politique, que leur expérience, leur intelligence et leur créativité sont réellement souhaitées. Il ne suffit pas de brandir le drapeau de la démocratie participative. Ne faisons pas comme si d'un débat complètement libre, inorganisé, pouvait magiquement sortir la vérité. L'intelligence collective n'est pas l'addition indistincte d'intelligences individuelles, c'est l'art de les combiner de façon productive. Cela requiert des méthodes. Il en existe déjà. Elles seront autant de sources possibles d'inspiration : les jurys de citoyens, les conférences de consensus, les méthodes d'élaboration participative des

budgets, les consultations conduites par la Commission Européenne, les forums multi acteurs organisés par les institutions internationales, les assemblées de citoyens et bien d'autres encore. On peut en tirer *six principes fondant un apprentissage collectif* par la société d'une nouvelle manière de se gérer. En développant des méthodes nouvelles, en rupture avec le jeu politique classique, vous développerez au sein de la société française de nouveaux apprentissages, vous la doterez *du capital immatériel*, de cet art du « faire ensemble » qui lui manque aujourd'hui pour aborder sereinement les défis du 21e siècle.

Premier principe, adopter une démarche « *de bas en haut* », de préférence à une démarche « de haut en bas ». C'est, d'abord, un acte de foi dans la démocratie qui part de l'a priori de confiance dans l'intelligence de chacun d'entre nous : si l'on veut que les citoyens s'approprient une démarche politique nouvelle, ils doivent pouvoir faire le lien avec leur propre situation. C'est ensuite le meilleur moyen d'aborder la complexité, à partir de réalités concrètes. C'est, enfin, le moyen de relativiser le poids des experts : dans les démarches « de haut en bas », la distinction s'établit d'emblée entre « ceux qui savent » et « ceux qui ne savent pas » et le débat est monopolisé par les experts et les responsables politiques.

Second principe, créer, dès le début d'un processus de réflexion collective, *une très solide base de connaissances et d'expériences*. Sans une telle base commune, une démarche de bas en haut est démagogique. Il n'y a pas de démocratie vraie sans citoyens informés. En l'absence d'une telle information, quand toutes les opinions se valent sous prétexte qu'elles sont émises par des électeurs, même lorsque ces opinions sont fondées sur l'ignorance et les préjugés, la démocratie est en danger. Le débat politique traditionnel, quand il est bien mené, a cette vertu d'éclairer les citoyens, de faire émerger les faits et les questions essentielles, de formuler sur les uns et les autres une opinion informée. Et c'est aussi, en principe, la noblesse du rôle des médias que d'offrir à tous les citoyens les moyens informés de se faire une opinion sur les faits de société. Malheureusement, il y a eu érosion de la confiance dans les uns et les autres. Les citoyens ont le sentiment que les partis politiques ne retiennent de la réalité que les faits et arguments qui vont dans leur sens : la réalité elle-même n'est plus l'objet de la réflexion mais un réservoir d'arguments à opposer à l'adversaire dans des débats, notamment télévisés, qui relèvent plus du match de boxe que de l'éclairage de la réalité par la controverse. Quant aux journalistes, leur insuffisante formation à l'égard des questions complexes qu'ils traitent et, plus encore, l'absence de temps d'investigation et de réflexion, dans la crainte permanente d'être doublés par les concurrents, leur ont fait perdre beaucoup de leur crédibilité. Parler de base de données communes ne postule pas qu'il existe une « vérité objective ». Au contraire, comme le montrent les panels de citoyens lorsqu'ils sont bien conduits, une telle base de données réunit l'avis d'experts ayant des points de vue opposés sur la question. C'est essentiel quand on traite de questions scientifiques et techniques, qu'il s'agisse des organismes génétiquement modifiés, de l'éthique médicale, des nanotechnologies ou encore de l'énergie nucléaire.

Trop souvent, des experts autoproclamés ou promus par des lobbies industriels prétendent énoncer une vérité scientifique à laquelle ne s'opposeraient que des arguments irrationnels. Montrer qu'il existe de véritables controverses, que des personnes disposant d'égales compétences sur le sujet peuvent arriver à des conclusions inverses, mais toutes argumentées, est le moyen de redonner à chaque citoyen la liberté de se forger une opinion informée. Internet, d'ailleurs, change et changera plus encore dans l'avenir la culture politique. L'encyclopédie interactive Wikipédia a suscité au départ ironie, méfiance et condescendance de la part de bien des spécialistes ; elle se révèle un outil fascinant de construction de la connaissance en commun. Ce type de méthode permet de compléter l'exposé des faits, des expériences et des propositions par des avis et des points de vue contrastés. La construction de bases de données communes, sur internet, dotées d'un moteur de recherche adapté aux besoins, constitue la nouvelle génération de l'éducation populaire, au sens le plus noble du terme.

Dans les panels de citoyens, les experts sont invités non à formuler leur point de vue mais à répondre aux questions que se posent les citoyens eux-mêmes. C'est par une démarche interactive que se construit une opinion informée. Aucune question ne peut être balayée d'un revers de main sous prétexte qu'elle démontre l'incompétence de celui qui la pose ; s'il se pose cette question, elle a sa raison d'être ; aux experts d'expliquer clairement pourquoi, selon eux, elle n'est pas pertinente. C'est ainsi, chemin faisant que se reconstruira la relation de confiance entre citoyens et experts sans laquelle la démocratie est en danger.

Troisième principe, *permettre l'expression de la diversité des points de vue*. Comment caractériser cette diversité ? Utiliser un seul critère serait réducteur, mieux vaut en utiliser trois : géoculturel, socioprofessionnel et thématique. Ce qui conduit à organiser trois types d'espaces de réflexion : des groupes locaux, des groupes socioprofessionnels et des groupes d'affinité thématique . Cela n'épuise pas le sujet. Dans une démarche collective, tout groupe qui se forme par affinité, par exemple religieuse, philosophique ou politique mérite tout autant attention. Mais, s'agissant d'une démarche politique organisée, la constitution de groupes selon ces trois critères garantit de faire justice à la diversité de la société.

Quatrième principe, *recueillir et analyser en commun des expériences significatives*. Les sociétés et les écosystèmes ne sont pas des laboratoires où l'on peut contrôler séparément chacun des facteurs. Une approche « clinique », où l'on cherche à tirer des réalités observées des leçons et, si possible, des principes généraux pour l'action s'impose donc. La société s'adapte en permanence, ne s'arrête jamais d'évoluer. Qu'il s'agisse de la lutte contre le chômage, de la cohabitation de groupes de cultures différentes, de la lutte contre le trafic de drogue ou de tout autre sujet, nous disposons d'un vaste vivier de réponses, de réussites et d'échecs. Chaque réponse est enracinée dans la culture d'une société et ne peut être analysée indépendamment de cette culture. Par exemple, les modalités d'intégration des communautés émigrées adoptées en Grande

Bretagne et en France sont le prolongement des différences observées dans les stratégies de colonisation. De même, les solutions inventées par les pays d'Europe du Nord pour gérer le chômage sont inséparables des modalités traditionnelles de négociation entre les forces sociales. Mais toutes ces expériences sont des solutions empiriques élaborées par les sociétés au cours de leur histoire et il serait dommage de ne pas en tirer profit. Plus les contextes dans lesquels ces expériences s'enracinent sont variés, plus les leçons sont significatives. A ma modeste échelle, quand j'étais au début des années 80 sous-directeur à la direction de l'urbanisme chargé de proposer une réforme de la fiscalité foncière, je m'étais, avec mon équipe, inspiré du système mis en place à Taïwan pour distinguer la fiscalité des sols - dont la valeur résulte des investissements de la collectivité - et la fiscalité des constructions - dont la valeur dépend des investissements faits par les personnes morales ou physiques sur le terrain lui-même. Cet exemple nous venait de l'autre bout du monde d'un contexte culturel aussi différent que possible du nôtre. Justement! cela montrait que le problème de justice fiscale qui se posait (et se pose toujours) en France se posait dans tous les pays ! Ainsi, plus l'horizon est ouvert, plus l'analyse comparative bouscule nos certitudes et plus le débat politique sera riche. Les sociétés qui ont confiance en elles et volonté de s'adapter, n'hésitent pas à aller s'inspirer des réalisations d'autres sociétés situées à leurs antipodes géographiques ou culturels. C'est bien connu dans le cas du Japon, à l'ère des Meiji ; il n'a pas hésité à envoyer des observateurs dans le monde entier et à s'inspirer ici de l'exemple anglais, là de l'exemple allemand, là encore de l'exemple français, là enfin de l'exemple américain pour ne citer que les sociétés qui avaient devancé le Japon dans la révolution industrielle. Cela n'était possible que parce que le Japon avait suffisamment confiance en lui-même pour ne pas douter de son aptitude à « nipponiser » des solutions inventées ailleurs. J'observe la même démarche dans la Chine contemporaine. Ne doutant plus de sa capacité à « siniser » des innovations venues d'ailleurs, c'est aujourd'hui une société extraordinairement ouverte à l'adoption d'innovations venues des quatre coins du monde. Cette curiosité est une force. Les sociétés qui se considèrent à un moment de leur histoire comme historiquement dominantes, l'Europe avant hier et les Etats-Unis hier, ne prêtent plus attention à l'innovation des autres, au motif qu'il s'agit de sociétés moins évoluées qu'elles. C'est leur faiblesse. Qui prend conscience aujourd'hui des leçons que l'on pourrait tirer d'approches africaines ?

Le recueil rigoureux d'expériences significatives et aussi diverses que possible est le préalable à une démarche collective d'analyse si l'on observe des régularités dans la réussite ou dans l'échec pour des expériences menées dans des contextes très différents des uns des autres, on a de bonnes chances de mettre en évidence un principe général qui pourra servir de guide pour nos propres décisions. Cet exercice d'analyse peut être fait individuellement ou collectivement. L'important est qu'il soit fait de façon transparente, que les résultats n'en soient pas assésés comme une vérité révélée mais qu'il existe une traçabilité entre les expériences de départ et les conclusions auxquelles on est parvenu.

Cinquième principe, *élaborer de façon pluraliste des « cahiers de propositions »*. Il y a toujours un saut de l'analyse à la proposition. Oser formuler des propositions, c'est la noblesse du travail politique. Encore faut-il que cette démarche ne soit pas solitaire, que tous les citoyens et groupes de citoyens qui le souhaitent soient invités à formuler leurs propres propositions, acceptent de passer du rôle de censeur au rôle de responsable. Ces propositions seront souvent partielles, polarisées sur une question particulière. J'ai déjà pris l'exemple des « cahiers d'espérance » élaborés à l'occasion des Etats Généraux de l'économie sociale et solidaire ; aucun cahier n'a la prétention de couvrir l'ensemble de la question mais ils révèlent, mis bout à bout, un état de la réflexion collective. A partir de ces cahiers, peut naître une nouvelle étape du débat collectif, précédée d'un travail de regroupement, d'appariement, de synthèse entre les propositions en présence pour faire apparaître des « familles de propositions » que l'on confrontera aux résultats de l'analyse transversale menée dans l'étape précédente. Cette synthèse transparente ne doit pas se substituer à la décision politique proprement dite. Par contre, les responsables politiques doivent être tenus de se prononcer sur cette synthèse, d'explicitier les raisons pour lesquelles ils souhaitent s'écarter de ses conclusions.

Sixième et dernier principe, *analyser la dynamique de transformation du système*, identifier les obstacles majeurs à surmonter et les leviers d'un changement. Toute stratégie, a fortiori toute stratégie collective de changement, repose sur une représentation mentale, implicite ou explicite, de la manière dont le système fonctionne et évolue. J'ai trouvé commode, au fil des années, de me représenter les sociétés et leur évolution sous forme de trois systèmes reliés entre eux :

- le premier sous-système est le système écologique lui-même : l'activité humaine s'inscrit dans les grands cycles de la biosphère. C'est vrai, de façon évidente, pour une exploitation ou un terroir agricole. C'est vrai aussi pour une ville qui s'inscrit dans son environnement naturel et peut l'entretenir ou le dégrader. C'est vrai, de façon de plus en plus évidente, pour l'humanité toute entière : l'épuisement des océans, le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, les tensions croissantes sur des ressources en eau de qualité, la destruction des sols fertiles sont autant de manifestations tangibles des risques que fait courir l'oubli des limites de la biosphère. C'est aussi l'inscription de l'activité humaine dans la biosphère qui peut inspirer l'évolution de logiques écologiques et sociales : ainsi le mouvement, en plein essor, de l'écologie industrielle cherche à reproduire par la complémentarité des activités humaines les complémentarités que l'on observe dans les écosystèmes ;
- le second sous-système est constitué des logiques culturelles, sociales, économiques et politiques qui caractérisent la société et son évolution ; ce sont à ces logiques que s'intéressent les sciences dites « sociales », psychologie, sociologie, anthropologie, économie, science

politique et administrative, droit, etc. Ces logiques sont d'autant plus complexes que la société est plus évoluée, différenciée, sophistiquée ;

- le troisième sous-système est le système scientifique et technique. Pourquoi un dirigeant politique s'y intéresserait-il ? N'a-t-il pas le sentiment que sciences et techniques, productions éminemment humaines, sont subordonnées aux choix politiques ? Mais les historiens, eux, ont dû prêter de plus en plus d'attention aux systèmes techniques car ils contribuent à l'évolution des sociétés elles-mêmes. Le moteur à explosion, la génétique, la télévision, les télécommunications, aujourd'hui internet ont eu leur propre logique d'émergence et de développement, même si chaque innovation particulière a supposé la mobilisation de moyens plus ou moins importants et a donc fait l'objet de décisions économiques et politiques.

Au cours des années récentes, les manipulations génétiques ont fait l'objet de débats nombreux et passionnés. Ils offrent un excellent exemple d'articulation entre les trois sous-systèmes écologique, socio-économique et technique. La plupart des débats sont biaisés du fait que rares sont les personnes qui essaient d'embrasser les trois sous-systèmes à la fois. Tantôt on omet la complexité des interactions écologiques que va susciter l'introduction dans la nature d'une variété de plantes ou d'animaux génétiquement modifiés et ça finit par retomber sur le nez des apprentis sorciers, comme l'a montré récemment l'adaptation des parasites au maïs génétiquement modifié. Tantôt, sous prétexte de neutralité de la recherche scientifique et technique, on cherche à masquer les puissantes logiques économiques qui poussent au développement de nouvelles variétés génétiquement modifiées. Tantôt, enfin, on sous-estime la dynamique scientifique et technique liée à la découverte et à l'analyse des gènes. C'est pourquoi, s'imposer cette grille de lecture est un bon préalable.

La stratégie politique suppose ensuite d'analyser avec soin les obstacles et les leviers d'un changement structurel. Notre société a tendance à surestimer ceux qui relèvent des décisions politiques elles-mêmes, réduisant ainsi l'évolution des sociétés à celle des rapports de force entre les groupes sociaux. Mais bien des changements structurels résultent de l'évolution de la perception même que la société se fait de la réalité.

Voilà la démarche politique nouvelle que je vous propose pour engager les quatre changements structurels que vous aurez la responsabilité d'initier au cours de votre quinquennat.

B- Instituer la communauté, du local au mondial

L'institution d'une communauté mondiale, une priorité ? Vous m'objecterez que dans la situation de crise économique et sociale actuelle, le Président de la République française aura d'autres chats à fouetter que de travailler à l'institution d'une communauté mondiale et que vous vous heurteriez à l'incompréhension de vos concitoyens si vous en faisiez la première priorité de votre quinquennat. Mais la question de l'institution de la communauté ne se pose pas qu'au niveau mondial. La nature des interdépendances nous oblige, comme pour la gouvernance, à traiter simultanément la communauté à différents niveaux. Le temps n'est plus où l'on pouvait se représenter le monde comme la juxtaposition de communautés monolithiques, organisées en nations « unes et indivisibles » pour reprendre l'expression de la République française. Chacun de nous est indissolublement membre d'une micro communauté familiale, d'une communauté de voisinage et de quartier, d'une communauté territoriale, nationale, européenne dans le cas de l'Europe et enfin mondiale. Ces différents sentiments d'appartenance doivent être traités ensemble, articulés entre eux.

En 2004 s'est tenu à Paris le congrès fondateur de l'association Cités et gouvernements locaux unis, CGLU. A cette occasion, de riches réflexions se sont échangées entre responsables locaux des différents continents. L'un de leurs premiers constats fut que les villes qu'ils avaient à gérer étaient maintenant à peu près toutes multi culturelles. C'est une donnée majeure du monde actuel. La République, après la Révolution française, a déployé des moyens souvent coercitifs pour faire disparaître les singularités régionales, en maillant le territoire par des préfectures, en unifiant les poids et mesures, en concevant un programme uniforme de l'école pour toutes les régions, en rognant les prérogatives des collectivités territoriales, en marginalisant les langues régionales. Pour les gouvernants de l'époque, cette unification aux forceps semblait la condition de la cohésion nationale. De même que la suppression des anciennes attaches corporatives et l'interdiction de la constitution d'associations de travailleurs atomisait chacun d'eux pour que se déploient librement les forces du marché, la République prétendait instaurer une société sans grumeau, où aucun corps intermédiaire ne s'interposait entre les citoyens et la nation. Puis, l'école de la République a eu pour mission d'inculquer à chaque petit Français une histoire largement inventée. Au terme de cette éducation, chacun d'eux devait être convaincu de partager des valeurs, un passé, un présent, un avenir.

C'est aujourd'hui sur des bases différentes que peuvent se construire les communautés. Ce qui les fonde ce ne peut être ni une croyance partagée en un Dieu, ni un ancêtre commun, ni même une histoire partagée mais l'adhésion à des valeurs communes et la construction d'un contrat social en vue d'un futur partagé. Ce changement de perspective nous oblige à repenser les communautés, la manière de les construire, leur fonction dans la société. Toute communauté est fondée sur les relations entre ses membres, sur la réciprocité dans la relation, sur la responsabilité qui en

découle à l'égard des autres et sur la co-responsabilité à l'égard du bien commun. La notion de solidarité est souvent associée au devoir de porter assistance à ceux qui souffrent, à ceux qui sont en état d'infériorité, avec une connotation morale, voire paternaliste. Dans notre approche des communautés, le terme doit avoir un sens presque physique : la solidarité décrit les liens qui unissent les différentes parties d'une construction, qui les solidarisent, ce qui permet à l'édifice de tenir debout et de résister aux aléas. C'est l'aptitude à penser et à gérer les relations qui constitue le fondement de cette solidarité. En l'absence d'une transcendance reconnue par tous, d'un ordre divin accepté par tous, c'est la gestion consciente des relations et la réciprocité équilibrée des obligations mutuelles qui permet de construire ces communautés. Voilà ce qu'il faut inventer du niveau local au niveau mondial.

Cette invention des communautés se fait dans un contexte de crise des systèmes de relation. En réalité une triple crise : relations des hommes entre eux, avec de nouvelles formes d'exclusion sociale, relation des sociétés entre elles, avec la difficulté à concevoir et gérer le bien commun ; relations de l'humanité avec son environnement. Les communautés que nous avons à construire et à reconstruire incluent ces trois ordres de relation. Dans un livre magnifique, « Compagnons du soleil », qui réunissait des textes en provenance de toutes les civilisations et de toutes les époques traitant des relations entre les sociétés humaines et la nature, son coordonnateur, Joseph Ki Zerbo, faisait observer que les rapports entre la société humaine et la nature ont toujours comporté deux faces : d'un côté la société se sait partie intégrante de la nature et de ses équilibres, au même titre que le reste du règne animal et végétal ; de l'autre, les hommes ont conscience de leur singularité et regardent la nature comme une ressource qu'ils peuvent exploiter à leur profit. Mais, selon les sociétés et les époques, une représentation l'a emporté sur l'autre. La modernité occidentale se caractérise par la prééminence de l'exploitation de la nature. Nous savons maintenant où cela nous conduit et avons conscience de la nécessité de rechercher un nouvel équilibre entre ces deux dimensions. Cela passe, dès le niveau local, par l'inclusion de l'environnement proche dans le concept de communauté. D'ailleurs, c'est historiquement autour de la gestion des biens communs, en particulier la gestion de l'eau et de la fertilité des sols, que ce sont construites les communautés et que s'est inventée la gouvernance.

Le marché est devenu le grand médiateur entre les personnes et les sociétés. Mais il dépersonnalise les relations entre les individus entre eux ou avec leur environnement. Les communautés locales connaissent mal le tissu de relations concrètes qui lient les membres les uns aux autres et les relie au monde extérieur. Reconstruire le sentiment d'une communauté vivante suppose de changer de perspective dans la définition d'un territoire. Il faut le considérer non comme une surface géographique ou une entité politique mais avant tout comme un « nœud », une densité particulière de relations à l'intérieur d'interdépendances qui s'étendent du local au mondial. De ce fait, reconstruire une communauté implique de la doter des outils permettant de décrire les différentes interdépendances,

les différentes relations : celles qui en sont le ciment et celles qui la relie au monde extérieur. Cette même démarche doit ensuite s'étendre à toutes les échelles, jusqu'au niveau mondial.

Tous ceux qui réfléchissent à l'émergence d'une gouvernance mondiale démocratique, légitime et efficace conviennent qu'elle se fondera sur des relations entre une vingtaine de grandes régions du monde. On n'accède au mondial que par étape. L'étape de l'intégration régionale, par exemple sur le modèle de la construction européenne (même s'il semble surréaliste de le dire au moment où l'on ne parle que de crise de l'UE) s'impose. Je reviendrai sur ce point à propos de la gouvernance et me bornerai ici à en tirer les leçons quant à l'institution des communautés de différentes échelles. D'un côté il faut construire une communauté à multi niveaux, du niveau local jusqu'au niveau régional, et de l'autre construire la conscience d'une destinée commune par une nouvelle manière de concevoir les relations entre les sociétés de ces différentes grandes régions. Dans l'animation d'une démarche de refondation des communautés du local au mondial, vous aurez donc à privilégier quatre niveaux : les *communautés territoriales* ; la *communauté nationale* ; la *communauté européenne* ; les relations entre sociétés des grandes régions du monde au sein d'une *communauté mondiale*.

Vous pouvez, tout d'abord, lancer un grand mouvement de réflexion des villes, des « pays » et des régions sur la manière de s'instituer en tant que communauté. Il existe de nombreux exercices de « diagnostic local partagé », établis souvent à l'appui de documents de planification ou de stratégie. Ils peuvent être le terreau à partir duquel initier une démarche nouvelle, plus large, visant à instituer plus fermement la communauté territoriale. Qui sommes nous ? Quelles sont les valeurs qui nous rassemblent ? Quels sont les liens qui nous cimentent ? Comment gérons-nous notre capital naturel ? Quel est notre capital immatériel et quel est celui que nous souhaitons développer ? Sommes nous unis par des perspectives communes ou nous trouvons-nous par hasard cohabiter sur un même territoire ? Y sommes nous de passage, en transit, ou sommes nous déterminés à forger une communauté de destin ? Quels sont les facteurs de diversité internes qui nous enrichissent et quels sont les facteurs qui nous unissent ? Avec quelles autres communautés entretenons nous des liens privilégiés ? Cette démarche pourra, comme toutes celles qui suivront, s'inspirer des six principes généraux que j'ai déjà décrits. Il est important quelle ne s'enferme pas dans des limites administratives et politiques posées a priori. Nous savons le caractère parfois artificiel des régions créées en 1972 ; nous savons aussi que les limites communales héritées de l'histoire ne correspondent plus nécessairement à des communautés au sens traditionnel du terme. L'enjeu de l'exercice ne sera pas de procéder à un nouveau redécoupage administratif, au nom du respect des communautés réelles. Les découpages administratifs et politiques quels qu'ils soient, taillent dans le vif d'une société ; ils ont besoin d'une certaine pérennité, quand la société elle-même se transforme rapidement. Tous ceux qui sont chargés de délimiter des périmètres agglomérés savent bien que le premier résultat

de cette définition est de reporter l'expansion urbaine au delà de ces frontières, ne serait-ce que pour des raisons foncières et fiscales. Acceptons plutôt ces limites comme un mal nécessaire. Elles ne dispensent jamais de s'intéresser aux relations réelles entre entités administratives et politiques. C'est tellement vrai que dans bien des cas, les interdépendances réelles unissent des entités administratives et politiques de part et d'autre des frontières nationales.

Puis, doit être entreprise une démarche de réinstitution de la communauté française. L'expérience récente a montré combien il était vain de formuler cette question en terme d'identité et de la relier à la détention ou non d'une carte d'identité française. Toute recherche d'une identité exclusive, est un retour à la vision archaïque d'un monde constitué de communautés nationales unes et indivisibles. Chacun de nous au contraire, par ses multiples attaches, est un « passeur » un de ces liens qui contribuent à tisser la communauté monde. Mais cela ne veut pas dire que la communauté France a perdu son importance, qu'elle est invitée à se diluer dans une communauté européenne indistincte, la France n'étant plus qu'un objet d'étude historique. Cela veut dire plutôt que cette communauté n'existe pas par essence. C'est une construction historique à inventer et réinventer d'époque en époque. Dire que le concept de communauté une et indivisible ne correspond plus à la réalité et aux besoins du 21e siècle n'implique pas de solder l'héritage de la Révolution française. Il faut, au contraire, s'inspirer de lui pour procéder à un nouvel acte fondateur de la communauté. Tant que nous ne l'aurons pas fait nous poursuivrons notre vaine hésitation vis-à-vis de la construction européenne.

Comment refonder la communauté française, lui redonner le goût de l'avenir, cesser de la définir sur un mode défensif face aux menaces de dilution que représenteraient l'Europe et le monde ? Le modèle des Etats Généraux de 1788 n'est pas si éloigné des principes que je vous ai proposés pour conduire des changements structurels. Les communautés du futur étant des communautés de valeurs et de destin plus que communautés de sang, de race et d'histoire, la démarche de refondation s'inscrirait dans le prolongement du travail des communautés territoriales. La communauté française ne se réduit pas comme l'union de ces communautés locales et régionales. La démarche de refondation passe aussi par des groupes de réflexion, en particulier socioprofessionnels et thématiques, à l'échelle nationale. Il faut aussi, compte tenu de la place qu'ont prises les questions d'immigration, que les diaspora puissent élaborer une réflexion propre, de même que les différentes mouvances religieuses.

Une communauté ne peut se passer de lois communes et ces lois doivent être scrupuleusement respectées par les nouveaux arrivants, auxquels la communauté française accorde hospitalité et parfois asile. Mais avec la formidable évolution qu'a connue la France depuis la guerre, ces lois doivent être rediscutées, réactualisées. L'existence des lois communes ne s'oppose nullement au respect de la diversité. La construction européenne

offre à cet égard un champ d'expérimentation passionnant. Dès l'origine, l'Europe a voulu faire de sa propre diversité une richesse ; cela ne l'empêche nullement de construire pas à pas des lois européennes dont l'adaptation aux droits nationaux permet de concilier unité et diversité. De même, au sein de l'Union, les collectivités territoriales de certains Etats membres ont un pouvoir législatif. Ce n'est pas une menace à la cohésion nationale. Le droit donné aux communautés territoriales de se doter de leurs propres règles fait partie des valeurs auxquelles la communauté nationale adhère.

La communauté nationale, comme celle des autres niveaux, se forge autour des défis communs. Le processus de refondation de la communauté devra donc laisser une large place à la formulation de ces défis, à l'analyse des liens entre eux, à l'identification de la palette des réponses possibles. Oublions le rituel des sondages demandant aux Français les questions auxquelles ils leur paraît prioritaire d'apporter des réponses politiques. Passant de la sécurité à l'emploi, de l'emploi à l'immigration, de l'immigration au logement ou à la santé, ils réduisent les citoyens à des consommateurs de décisions politiques. L'objectif est ici, au contraire, de permettre à chaque citoyen de relier les problèmes entre eux, d'en faire l'analyse, d'y chercher lui aussi des réponses.

Au niveau régional, une véritable communauté européenne reste à construire. Le Président de la République française devrait proposer à ses collègues des autres Etats membres l'organisation d'une véritable *Assemblée européenne de citoyens*. La marche à suivre est suffisamment semblable à celle qui a été préconisée au niveau local et au niveau national pour que je ne m'y attarde pas. Internet et les outils de traduction automatique, qui progressent d'année en année, contribueraient, au moins partiellement à surmonter les obstacles de la distance et de la langue. Mais les échanges intellectuels ne suffisent pas. Il faut qu'ils débouchent sur un avenir partagé, une vision commune de l'Europe que nous voulons construire, une vision de la place de l'Europe dans le monde. Les quatre dimensions de la transition peuvent servir de cadre à l'élaboration de ces perspectives partagées. L'effort de construction de perspectives communes doit être complété par la généralisation des échanges humains. Le programme Erasmus est un des plus remarquables de l'Europe. Il suscite un vaste échange d'étudiants. Sa limite actuelle est précisément là : en touchant les seuls étudiants, on risque de contribuer à un clivage déjà perceptible aujourd'hui entre une « Europe des élites » pratiquant plusieurs langues, voyageant, travaillant en lien avec les institutions européennes dans des entreprises transnationales, pour lesquels l'Europe est une réalité familière et quotidienne, et le reste de la population qui ne voit surtout dans la construction européenne une menace à son emploi, à son bien être, à sa sécurité, à son identité. La meilleure réponse à apporter à ce risque est sans doute celle d'un *service civil européen*, sinon obligatoire du moins vivement encouragé, qui permettrait un brassage des jeunes Européens, à l'âge où se forment pour les décennies à venir les personnalités et les perceptions du monde.

La pratique des échanges intra européens, l'habitude de se retrouver les uns et les autres à Bruxelles, à la Commission ou au Parlement, facilitera la création de solides banques d'expériences multilingues. Elles permettront de comparer, sur les sujets les plus divers, les réponses inventées par les différents peuples européens à leurs défis communs. Par exemple, la fondation Charles Léopold Mayer a soutenu la création d'un glossaire multilingues sur les services d'intérêt général européens C'est un préalable indispensable à la compréhension de la manière dont les différentes sociétés européennes ont conçu les services publics et la gestion du bien commun. La réalisation de telles banques d'expériences peut se faire grâce à des échanges de jeunes experts. On gagne alors sur les deux tableaux : échanges humains et échanges intellectuels.

Venons en au dernier volet, celui de la construction d'une communauté mondiale. On ne part pas de rien. De la lutte contre l'esclavage à la création de la Croix Rouge, en passant par les mouvements « mondialistes » comme celui de l'Esperanto ou celui des Citoyens du monde, l'idée de construire une communauté mondiale de destin est déjà ancienne et les exemples que je viens de citer montrent qu'au delà de l'idée bien des initiatives sont déjà allées dans ce sens. Pour des raisons qu'il serait trop long d'analyser ici, les anciens mouvements mondialistes ont plutôt stagné au cours des dernières décennies, faisant place à d'autres formes d'émergence d'une société civile mondiale faite de la juxtaposition d'organisations dédiées à un problème particulier : l'environnement, la torture, les droits de l'homme, l'égalité homme femme, le droit d'ingérence humanitaire, la santé, etc..

Le Forum économique mondial de Davos, créé à l'initiative de Raymond Barre, a pris acte depuis longtemps du besoin d'espaces de dialogue nouveaux sortant du cadre des négociations internationales. L'internationalisation des marchés et de l'économie ayant été particulièrement rapide depuis la guerre, il n'est pas étonnant que le monde économique ait été le premier sensible au besoin de ces nouveaux espaces de dialogue. La limite de ce type d'espace est d'être réservé à une élite auto-proclamée. De là à le considérer comme un véritable complot des puissants pour assujettir le monde à leurs intérêts, il n'y a qu'un pas. Il a d'ailleurs suscité son pendant, le Forum social mondial, le FSM. Au départ « anti mondialiste », le FSM a vite compris qu'il était un vivant paradoxe, étant par sa nature même, une expression de la mondialisation. Le mouvement, multiforme, s'est alors orienté vers l'idée d'alter-mondialisme, d'une autre mondialisation qui ne serait plus guidée par les intérêts des puissants et de l'économie mais par les intérêts des peuples. L'image est belle . Le slogan de Porto Allègre « un autre monde est possible » est on ne peut plus juste : l'avenir de l'humanité est entre nos mains à tous, la fin de l'histoire est une billevesée et il ferait beau voir que l'humanité se fasse dicter son destin par ses propres créations, la science et les prétendues lois de l'économie. Malheureusement, au delà du slogan, cette dynamique prometteuse est aujourd'hui victime de ses contradictions.

On peut tirer des réussites et échecs du FSM une mine d'enseignements. Le Forum, tout d'abord est remarquable par sa parcimonie : c'est sans doute le premier mouvement mondial qui soit l'enfant d'internet et fasse le pari des capacités d'auto organisation des participants. Le Forum est constitué d'une multitude d'ateliers dont l'initiative est prise par les mouvements les plus divers. Toute la préparation passe par internet. Ce pari sur l'auto organisation ne va pas sans inconvénient, le temps passé, lors des Forums, à s'y retrouver, à avoir une idée de ce qui se passe. Le terme de « forum » a été choisi au départ en réaction aux dérives des partis d'inspiration marxiste qui, se considérant comme l'avant garde des masses populaires, prétendaient imposer leur vision et leurs conclusions. Les FSM se revendiquent comme des foires à idées et à initiatives, chacun y venant pour « présenter sa marchandise », développer ses idées, populariser ses mots d'ordre, rechercher des partenariats. Pour avoir participé à certains d'entre eux, je peux témoigner que ça marche, pour les mêmes raisons d'ailleurs que les foires. Pour les participants, savoir que l'on retrouvera, lors de ces forums l'ensemble des organisations de la même mouvance, offre l'occasion, d'organiser avec une grande économie de moyens, une multitude de rencontres, prévues au programme ou à sa marge.

Tant que les FSM annuels se sont réunis au Brésil à Porto Allègre, un apprentissage s'est développé pour mieux regrouper les multiples ateliers traitant de questions voisines, pour procéder à une « analyse transversale » des propositions des uns et des autres et renforcer ainsi les capacités propositionnelles du forum. Pour pallier à une limite majeure des FSM, celles de n'être mondiaux que de nom, les organisateurs à partir de 2005 ont opté pour une autre stratégie : quitter le Brésil, organiser alternativement les forums sociaux dans différents autres continents et élargir ainsi le mouvement. C'est ainsi qu'il a pris pied en Inde et en Afrique. Cet élargissement des horizons géographiques a eu néanmoins une contrepartie : les apprentissages méthodologiques de Porto Allègre se sont pratiquement évanouis.

Le Forum social mondial était l'héritier d'une stratégie médiatique, celle des « sommets parallèles ». Elle avait été inaugurée en 1988 avec l'organisation, en parallèle du G7, encore appelé « sommet des sept pays les plus riches », d'un « sommet des sept peuples les plus pauvres ». Stratégie médiatique payante issue des activistes pacifistes : dans un rapport de force très inégal, il faut tirer profit de la force de l'adversaire plutôt que de s'y opposer de façon frontale. En clair, puisque les médias sont aimantés par les grands événements, il faut tirer parti du grand événement lui-même si l'on veut bénéficier soi-même d'un écho médiatique. C'est ainsi que sont nées les deux grandes traditions alter-mondialistes : la création de « sommets parallèles » -du Sommet des peuples les plus pauvres aux Forums sociaux mondiaux- ; le marquage à la culotte, par les organisations militantes de la société civile, des grands sommets officiels.

Ces stratégies ont aussi leurs limites : la faible représentativité socioprofessionnelle et idéologique, la faible représentativité géographique, la faible capacité de propositions. Certaines tiennent à leur conception même, d'autres à la faiblesse des moyens dont ils disposent.

Faible représentativité socioprofessionnelle tout d'abord, au sens sociologique plutôt qu'au sens politique, même s'il n'existe pas de réseaux mondiaux représentatifs des différents groupes socioprofessionnels, leur permettant de désigner des délégués à une Assemblée mondiale, il faut que « la société mondiale soit là dans sa diversité ». Le fait que des militaires soient là auprès de paysans, de syndicalistes, de collectivités locales, de chercheurs, de patrons de PME, de gens venus de la grande entreprise, d'organisations de jeunes, de femmes, etc.. donnerait au dialogue sur l'avenir une densité et une profondeur que ne peut avoir une Assemblée de militants utile pour construire une identité politique et idéologique et modifier les rapports de force elle ne permet pas de créer un sentiment plus large de communauté.

Seconde limite, la faible représentativité géographique : nous sommes très loin, dans ce type de forum, de rencontres où les différentes grandes régions du monde seraient représentées équitablement eu égard à la taille de leur population. Ces forums ne sont mondiaux que de nom. Quatre ou cinq nationalités constituent le gros des troupes. L'idée, si stimulante, que « le monde est là » résulte d'une simple impression d'optique ; d'où la « gueule de bois » au lendemain de ces grandes foires : réunis on se sentait puissants et innombrables ; au retour dans ses foyers chacun se sent aussi marginal que par le passé. Ce n'est évidemment pas une mince affaire que de concevoir une Assemblée où toutes les composantes de la société chinoise ou de la société arabe, par exemple, seraient présentes. Mais, si ce n'est pas le cas, parler d'Assemblée mondiale risque d'être un leurre.

Troisième limite, la faible capacité de propositions. Il y a une profonde différence méthodologique et sociologique entre une « coalition anti » et une « alliance pro ». Une coalition « anti » est unie par l'opposition à un ennemi commun ; celui-ci, dans les cas historiques que nous venons d'évoquer, Sommet des peuples les plus pauvres ou Forums sociaux, était « la mondialisation néolibérale » ou « un directoire du monde formé par les acteurs les plus puissants orientant l'évolution de l'humanité au mieux de leurs intérêts ». Ce type de coalition est efficace, comme l'indique son nom, pour s'opposer. Elle l'est beaucoup moins pour proposer les alternatives.

D'abord parce que le ressort psychologique est celui de « l'argument frappant ». Le combat a une forte dimension médiatique. Comme dans le combat politique classique, l'argument frappant est plus important que l'argument juste : mieux vaut faire l'économie de la complexité du monde réel et avancer deux ou trois chiffres qui vont faire basculer l'opinion. C'est une bonne stratégie si l'on vise simplement à gagner les batailles. Mais elle se retourne contre ses auteurs s'il s'agit de proposer réellement

« un autre monde possible » car, à ce moment, la réalité, dans sa complexité, vous rattrape. On connaît bien ça en France : chaque nouveau Président de la République, après avoir promis la lune, se retrouve, une fois élu, à gérer le monde réel et c'est une autre paire de manches.

Ensuite, parce qu'une « coalition anti » agrège aux, très hétérogènes, qui ont en commun de s'opposer à l'ordre dominant. Cela ne suffit pas pour s'accorder sur des alternatives. Une véritable stratégie de changement implique de se mettre d'accord sur les quelques dimensions essentielles de celui-ci et sur les effets de levier qui permettront d'amorcer un changement irréversible. Une « coalition anti » tend à construire un consensus à partir de l'addition des revendications catégorielles de chaque membre de la coalition. C'est ce qu'on observe dans les rencontres de la société civile organisées en marge des conférences internationales organisées par les Nations-Unies : les « traités des peuples » qui émanent de ce type d'assemblée sont fondés sur un « consensus additif » : « je suis d'accord pour soutenir ta revendication si de ton côté tu soutiens la mienne ». C'est à l'opposé d'une démarche stratégique qui est, elle, « soustractive » : à partir de tous les motifs d'opposition à l'ordre dominant, peut-on se mettre d'accord sur les quatre ou cinq leviers majeurs du changement ?

Et cela débouche sur la troisième différence entre « coalition anti » et « alliance pro ». Face à l'ordre dominant, un catalogue de mesures catégorielles, à l'image de ce que l'on trouve si souvent en France dans les programmes des partis politiques, est impuissant à dessiner les grandes lignes d'une alternative. Esquisser ces grandes lignes, qu'il s'agisse de la gouvernance ou de la transition vers des sociétés durables, implique un travail théorique approfondi. Or, celui-ci rebute les ardeurs militantes. Les coalitions « anti » étant dominées par des motivations militantes, elles ne s'en tirent que par une fiction romantique : la démarche « de bas en haut » et le rapprochement des revendications des uns et des autres sont supposés faire émerger comme par magie des alternatives. C'est une illusion. Selon moi, la construction d'une communauté mondiale passe par l'organisation d'une Assemblée mondiale de citoyens, qui soit à la fois un espace de réflexion collective sur les défis communs et le symbole visible d'une communauté unie par ces défis.

Je ne peux que mettre à disposition les apprentissages nés de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire avec le modèle réduit de l'Assemblée mondiale de citoyens organisée en 2001. Le développement d'internet et l'émergence de nouveaux réseaux mondiaux font que si le Président de la République française prenait l'initiative de proposer et de soutenir une grande *Assemblée mondiale de citoyens*, conçue comme un processus de bas en haut selon les principes méthodologiques déjà décrits, elle aurait de grandes chances d'aboutir.

La mise en place d'une gouvernance mondiale passera par l'émergence d'un petit nombre -vingt au maximum- de Régions du monde. Cela

s'applique à la construction de la communauté mondiale : il faut définir pour, chacune de ces régions, les modalités d'*Assemblées régionales de citoyens* et les modalités de dialogue entre sociétés des différentes régions du monde. Nous disposons pour cela de deux apprentissages, modestes mais utiles : celui d'une Assemblée des citoyens de la Méditerranée et celui du Forum China-Europa. Le premier vise à construire une dynamique citoyenne régionale, le second à inventer les modalités d'un dialogue global entre la société européenne et la société chinoise.

L'exemple de la Méditerranée est intéressant. Depuis longtemps, on est conscient sur les deux rives de la Méditerranée du contraste entre l'existence, pour des raisons historiques, géographiques et écologiques évidentes, d'une unité méditerranéenne, d'un bien commun fragile à gérer ensemble, et les structures politiques actuelles, fondées sur le clivage entre le Nord et le Sud de la Méditerranée et qui souffrent, de surcroît, de l'abcès de fixation du conflit israélo palestinien. Jusqu'à présent les institutions nationales ou européennes ont fait ce qu'elles se croyaient capables de faire : des déclarations et des institutions. Le dernier et spectaculaire avatar a été l'Union pour la Méditerranée : pensée par des chefs d'Etat et pour des chefs d'Etat, elle s'est immédiatement enlisée dans des considérations diplomatiques : il a fallu impliquer l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne pour éviter de donner l'impression de diviser l'Europe, ce qui ne manque pas d'humour quand on pense à la situation des pays baltes ou de la Pologne par rapport à la Méditerranée ; et on a voulu faire jouer dans cette Union un rôle central aux « alliés de l'Occident » au Sud de la Méditerranée, le président égyptien Moubarak ou le président tunisien Ben Ali dont on sait ce qu'il est advenu avec le printemps arabe. Face à ces enlisements, la fondation Charles Léopold Mayer a avancé, de façon bien modeste en raison de sa taille, l'idée d'Assemblée des citoyennes et citoyens de la Méditerranée. Cette idée suscite un intérêt croissant sur les deux rives, y compris de la part d'institutions comme la Commission Européenne ou le Parlement Européen. En partant de la constitution progressive de cercles locaux de citoyens, on peut en effet enclencher un processus inspiré des principes généraux que je vous ai soumis, sans attendre que se soit constituée, dans les pays du Sud de la Méditerranée, une « société civile » au sens institutionnalisé que lui donne l'Occident. La dynamique pourrait considérablement s'amplifier si les moyens lui étaient donnés.

De son côté, le Forum China-Europa est né de l'idée que l'ampleur des relations commerciales et des complémentarités économiques entre la Chine et l'Europe ne suffisaient pas à créer le sentiment d'une communauté de destin. Le « partenariat stratégique » entre la Chine et l'Union Européenne, proclamé à grands sons de trompe, n'a malheureusement de stratégique que le nom. Comme le faisait observer un très haut personnage européen, moins l'Europe a de stratégie et plus elle noue de partenariats stratégiques. De surcroît, les procédures européennes ne permettent pas de nouer de véritables partenariats stratégiques. C'est pourquoi, la fondation Charles Léopold Mayer a pris, avec quelques autres partenaires, à partir de 2005, l'initiative de la

création du Forum China-Europa. Il s'agit d'inventer, à propos des relations entre la Chine et l'Europe, le prototype d'un mode nouveau de dialogue susceptible de s'appliquer ensuite aux relations entre différentes régions du monde. Il serait répétitif de décrire le mode de fonctionnement du Forum ; disons que lui aussi s'inspire des grands principes méthodologiques que je vous ai soumis. Ce que je voudrais souligner c'est qu'avec une grande économie de moyens, de l'ordre d'un million d'euros par an, nous avons été en mesure de mettre en place un processus en vraie grandeur, associant différentes régions d'Europe et de Chine, différents groupes socio-professionnels et abordant les principaux thèmes d'intérêt commun entre la société chinoise et la société européenne. Par exemple, les troisièmes rencontres du Forum China-Europa, en juillet 2010, ont permis d'organiser plus de 60 ateliers sur le territoire chinois et aux quatre coins de la Chine, mobilisant un millier de participants, avec des rencontres plénières tenues à Hong Kong. Que des moyens financiers aussi modestes permettent de faire naître une telle dynamique, suscite l'implication d'autant de personnes aussi diverses, et permettent de dégager les grands défis communs à la Chine et à l'Europe, montre ce que pourrait être une dynamique de dialogue entre les régions du monde dotée de moyens dix fois plus importants (ce qui resterait une contribution bien modeste eu égard aux moyens financiers publics ou privés en jeu dans la relation actuelle entre la Chine et l'Europe). L'Europe a un urgent besoin d'un dialogue d'un nouveau type, y compris dans le dialogue avec des sociétés qui lui sont en apparence beaucoup plus familières comme la société américaine : les relations de cousinage ne suffisent pas à créer le sentiment d'une grande famille si les symboles et les perspectives n'en sont pas posés.

C- Créer un socle éthique commun

Les communautés de l'avenir ne pourront être fondées ni sur une transcendance commune, ni sur un passé commun, ni sur une identité monolithique mais sur un véritable contrat social, des valeurs partagées et des perspectives communes. Je m'attacherai maintenant aux conditions dans lesquelles peuvent s'inventer, se mettre en place et se vivre une éthique commune et un contrat social, du niveau local au niveau mondial.

La priorité est de mettre cette question à l'agenda de l'Organisation des Nations-Unies, en vue de l'adoption, dans les cinq ans à venir, d'une Charte des responsabilités universelles. Cette initiative ne prendra tout son sens que dans la mesure où vous chercherez à promouvoir de telles Chartes au niveau local, au niveau français et au niveau européen.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais rappeler pourquoi le concept de responsabilité, aussi vieux que le monde a pris récemment, avec le changement d'échelles des interdépendances, un contenu et presque une nature nouvelle.

Concept vieux comme le monde. L'idée de Charte des responsabilités universelles n'est pas tombée du ciel. Elle a été, dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire, le fruit d'un long cheminement interculturel et inter-religieux. Pour dégager cette notion commune, il a fallu assumer les différences culturelles. Par exemple, en Occident, la notion de responsabilité est inséparable de l'affirmation de l'individu : la responsabilité est le reflet d'un choix, elle n'existe qu'en raison même de la liberté de chacun et elle est la contrepartie de cette liberté. Dans d'autres sociétés, où la communauté en tant que telle existe plutôt que les personnes prises isolément, la responsabilité est proche du devoir : loin d'être l'expression d'une liberté de choix, elle est le prix à payer pour être membre de la communauté.

La responsabilité a aussi une dimension collective : ce n'est pas seulement une addition de responsabilités individuelles mais une co-responsabilité à l'égard du bien commun. L'idée de responsabilité collective n'a pas toujours bonne presse, par exemple en Allemagne où elle rappelle les douloureux débats sur la responsabilité collective du peuple allemand face aux crimes nazis. Elle est souvent récusée aux Etats-Unis car, pour des raisons historiques, c'est la responsabilité individuelle qui est centrale. On le voit dans le débat récurrent sur le système public américain de santé. Et pourtant, réduire l'évolution du monde à l'addition des responsabilités individuelles n'aurait guère de sens. On le voit bien à propos de l'environnement : expliquer aux citoyens qu'il suffit à chacun d'eux d'adopter un comportement responsable pour que la planète soit sauvée, alors que toute la logique économique, monétaire et sociale va dans le sens inverse, aurait un formidable effet culpabilisant sans pour autant ouvrir vers des sociétés durables. L'évolution du monde, en outre, est le résultat d'un jeu à multiples acteurs. Il ne suffit pas que l'un d'eux décide d'assumer ses responsabilités ; il est dans l'incapacité de le faire si les autres acteurs n'assument pas les leurs. Dans le domaine économique, entreprises, pouvoirs publics, consommateurs et médias peuvent se renvoyer indéfiniment la balle de la responsabilité. C'est pourquoi le concept de co-responsabilité est préférable à celui de responsabilité collective.

Si le concept de responsabilité est au coeur de toute société, c'est parce que former une communauté implique d'admettre un double principe *d'empathie et de réciprocité*. L'autre existe au même titre que moi et, parce que nous appartenons à la même communauté, son sort m'importe. La réciprocité est au coeur du lien social. Parvenir à des échanges équilibrés, malgré un rapport de force défavorable à l'une des parties, suppose d'inscrire chaque échange ponctuel dans la durée. Le ressentiment, c'est-à-dire la mémoire d'une réciprocité bafouée, est à long terme le destructeur du lien social. On l'observe au niveau des individus mais aussi au niveau des sociétés : le ressentiment de l'une vis-à-vis de l'autre, nourri du souvenir tenace que dans une situation historique particulière l'autre a abusé du rapport de force, est un des facteurs les plus dangereux de la vie internationale actuelle, car il substitue à la

recherche de relations réciproques un principe de vendetta indéfiniment reconduite.

La réciprocité, au contraire d'échanges ponctuels fondés sur l'équilibre de l'offre et de la demande, implique que chacun contribue au bien commun à la mesure de ses moyens. C'était même autrefois le fondement du prestige social, de ce que les Grecs antiques appelaient l'évergétisme : le devoir pour les riches de faire le bien à la mesure de leurs moyens car leur richesse était née de l'existence de la communauté. L'évergétisme a été actualisé, aux temps modernes, par la tradition anglo-saxonne des fondations : être citoyen implique de reconnaître que la richesse accumulée n'est pas le fruit du seul mérite de ceux qui ont fait fortune ; l'existence de la communauté en a été la condition et il est donc juste, par principe de réciprocité, de faire retour à la communauté de tout ou partie de cette richesse.

Empathie et réciprocité sont reflétées dans les différentes philosophies religieuses et sociales. C'est, dans sa forme minimaliste le principe « ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'il te fasse » ; et dans sa forme positive « fais à autrui ce que tu voudrais qu'il te fasse ».

Si l'idée de responsabilité est présente dans toute société, elle a pris au cours du dernier siècle des formes nouvelles. Le philosophe allemand Hans Jonas a été le premier à le souligner. Le changement d'échelle des interdépendances conduit à un changement de la nature de la responsabilité et de la co-responsabilité. On le perçoit bien dans les tâtonnements du système juridique. La traduction de la responsabilité dans le droit était interne à une communauté, elle supposait la reconnaissance d'un préjudice, l'identification de la cause du préjudice, d'où découlait un devoir de réparation. Cette vision personnalisée de la responsabilité qui implique un lien de causalité entre un acte, volontaire ou non, et le préjudice subi par un tiers elle s'exerce au sein de communautés instituées, dotées d'un système judiciaire et des moyens de coercition permettant de fixer la réparation et d'en vérifier l'effectivité. L'essentiel de ce qui se passe aujourd'hui dans le monde échappe à cette définition traditionnelle, personnalisée et restrictive de la responsabilité, sans parler du fait qu'il n'existe pas, à l'échelle mondiale, d'instance judiciaire susceptible d'être saisie d'un préjudice, d'en évaluer les causes, d'imposer qu'il y soit mis fin et que réparation soit accordée à celui, individu ou communauté, qui a subi le préjudice. Qui est responsable de la destruction de la biodiversité ? Qui du changement climatique ? Qui de la surexploitation des océans ? Qui de la perte de fertilité des sols ? Plus subtilement, le système financier peut-il être jugé collectivement responsable d'une évolution générale des valeurs des sociétés privilégiant l'égoïsme et le profit à court terme ? Les chercheurs qui mettent à jour de nouvelles connaissances fondamentales permettant la manipulation du vivant peuvent-ils être tenus pour responsables de politiques eugénistes ou de manipulations génétiques en plein champ, dont les effets peuvent être dévastateurs pour la biodiversité, pour les conditions de vie des paysans, pour la santé des écosystèmes ou la santé humaine ? Les entreprises

doivent elles-êre considérées comme juridiquement responsables des agissements de leurs filiales ou de leurs sous-traitants dans d'autres continents, qui sont juridiquement indépendants d'elles et soumis à des législations nationales différentes ? Qui est responsable de l'exploitation abusive des ressources de la planète ? Contre qui les générations futures se retourneront-elles lorsque ces ressources seront épuisées ou la biosphère si dégradée que les conditions de survie seront elles-mêmes en cause ? Le concept de droit des générations futures parle au coeur mais ce droit, dans la pratique, est opposable à qui ? A supposer qu'existent des avocats des générations futures ou de la biodiversité menacée, devant quelle Cour, selon quelle procédure, avec quels effets concrets seront-ils en mesure d'obtenir réparation, et de qui, ou d'obtenir au moins que cessent les causes des préjudices subis jusqu'à présent ? Ce sont ces nouvelles dimensions de la responsabilité qu'il devient urgent de traiter.

La Charte des responsabilités humaines, adoptée en 2001 à l'issue de l'Assemblée mondiale de citoyens, a constitué une étape essentielle dans l'élaboration d'une Charte des responsabilités universelles. Nous y avons avancé trois principes fondamentaux constitutifs des formes modernes de responsabilité.

Tout d'abord, **la responsabilité s'étend aux effets imprévus et indirects de nos actes**, y compris lorsque c'est l'addition de milliards d'actes allant dans le même sens qui induit le préjudice. En outre, cette responsabilité est **imprescriptible**, au sens où les effets imprévus de nos actes peuvent être différés dans le temps. C'est cette extension, cette universalisation de la notion de responsabilité qui fondent notamment le principe de précaution. Elle fait pousser des cris d'orfraie à tous ceux qui y voient un obstacle à l'innovation, comme si cette innovation à tout prix était essentielle à notre survie, comme si le monde, fondé sur l'équilibre de la bicyclette, risquait de tomber si l'on ne pédalait plus assez vite. C'est peut être vrai dans l'économie actuelle, qui ne carbure qu'à la création permanente de nouveaux « besoins » et qui ne connaît d'équilibre que dans la croissance, mais n'est-ce pas justement la preuve que notre système est devenu irresponsable ? Les chercheurs, en particulier, sont allergiques à cette définition de la responsabilité, parce qu'elle les fait chuter de leur tour d'ivoire, les fait sortir de l'illusion que la recherche scientifique est une recherche de la vérité bonne par nature, seules les applications (sous entendu les applications dévoyées) de ces connaissances pouvant être éventuellement mauvaises. Cette hypocrisie doit cesser. De même doit cesser l'hypocrisie d'entreprises qui se considèrent comme dédouanées de leurs responsabilités dès lors qu'elles respectent les règles édictées par les pouvoirs publics, tout en investissant l'argent qu'il faut pour convaincre les mêmes pouvoirs publics que toute réglementation supplémentaire mettrait l'économie nationale en péril. Un fait est un fait : dans un système complexe et interdépendant il y a responsabilité universelle.

Second principe, la responsabilité est proportionnée au savoir et au pouvoir. Le monde des droits de l'homme prétend souvent que les plus

pauvres ou les plus ignorants n'ont que des droits à faire valoir et pas de responsabilité. Celle-ci serait l'apanage des pouvoirs publics ou des puissants. Je m'inscris en faux contre cette assertion et j'observe que les gens les plus modestes sont souvent ceux qui revendiquent le plus clairement leurs responsabilités. Ils ont raison de le faire. C'est elle qui les fait sujets de leur destinée et membres à part entière de la communauté. La responsabilité est la contrepartie de la liberté, de la possibilité de choisir et du pouvoir.

Troisième principe, on ne peut tirer argument de son impuissance pour justifier son irresponsabilité. Cette question est aussi vieille que le monde mais elle a pris, elle aussi, une forme nouvelle. En effet, l'évolution du monde est, dans beaucoup de domaines, la résultante de millions ou milliards de décisions individuelles ou à petite échelle. Si, dans un monde complexe, les acteurs sont multiples et les interactions entre eux nombreuses, il n'en reste pas moins que certains acteurs sont organisés et puissants tandis que d'autres sont atomisés. Dans ce contexte, les seconds ont le sentiment que leur décision n'a pas d'impact, que leur point de vue compte pour du beurre. De là à se déclarer irresponsable il n'y a qu'un pas. Mais le pouvoir est un construit et non un donné. L'impuissance individuelle ne justifie pas l'irresponsabilité si tout n'a pas été fait pour sortir de cette impuissance. L'exemple le plus flagrant est celui des consommateurs. Pris isolément, leur choix n'a guère d'impact sur l'évolution des entreprises. Sont-ils pour autant irresponsables ? Le mouvement de consommation responsable a apporté un flagrant démenti. Il n'a pas suffi que quelques personnes adoptent un comportement citoyen, choisissent une consommation responsable en accord avec leurs convictions. C'eût été une goutte dans la mer si ces actes individuels n'avaient pas été accompagnés d'un discours à l'intention du grand public et d'un effort pour s'unir. Et l'on peut constater aujourd'hui que les consommateurs ont ainsi instauré un véritable pouvoir, y compris face aux entreprises multinationales qui savent ce qu'un mouvement organisé de consommateurs peut avoir d'influence sur la réputation de l'entreprise et sur son chiffre d'affaire. L'habitude de s'organiser pour réagir, de prendre des initiatives, bref de construire du pouvoir est caractéristique du capital immatériel d'une communauté. Et nous voyons d'ailleurs sous nos yeux, quotidiennement de nouvelles pratiques s'inventer en s'appuyant sur internet et les réseaux sociaux.

Ces trois dimensions nouvelles de la responsabilité -son caractère universel, le principe de proportionnalité au savoir et au pouvoir, le devoir de sortir de l'impuissance- illustrent le caractère central de la responsabilité dans la construction du contrat social. Le caractère universel de la responsabilité, qui échappe toujours en partie à des normes juridiques inévitablement bornées dans l'espace et dans le temps, reflète le principe de réciprocité : l'autre, aussi lointain soit-il dans le temps et dans l'espace, fait partie de ma communauté et ce qui lui advient de mon fait, volontairement ou involontairement, me concerne. Le principe de proportionnalité au savoir et au pouvoir implique un renoncement au simple rapport de force dans la gestion de l'échange et

du conflit : un dirigeant, quelque soit la légalité des processus qui l'ont conduit au pouvoir n'exerce d'influence légitime que dans la mesure où il accepte d'assumer une responsabilité en proportion de son influence et de son impact sur les autres. Enfin, la capacité à s'unir pour traiter des problèmes communs débouche sur la négociation des règles de jeu du contrat. C'est de ces réflexions collectives qu'a émergé le projet de *Charte des responsabilités universelles* ci dessous :

Préambule

Nous, Représentants des Etats membres des Nations Unies, réunis à Rio de Janeiro au sommet de la Planète, juin 2012

Constatant

-1- que l'ampleur et l'irréversibilité des interdépendances qui se sont créées entre les êtres humains, entre les sociétés et entre l'humanité et la biosphère constituent une situation radicalement nouvelle dans l'histoire de l'humanité, transformant celle-ci de façon irrévocable en une communauté de destin;

-2- que la poursuite indéfinie des modes de vie et de développement actuels, accompagnée d'une tendance à limiter ses propres responsabilités, est incompatible avec l'harmonie entre les sociétés, la préservation de l'intégrité de la planète et la sauvegarde des intérêts des générations futures;

-3- que l'ampleur des changements aujourd'hui nécessaires est hors de portée de chacun de nous et implique l'engagement de toutes les personnes et de toutes les institutions publiques ou privées;

-4- que les modalités juridiques, politiques et financières de pilotage et de contrôle des institutions publiques et privées, en particulier celles dont l'impact est mondial, ne les incitent pas à assumer pleinement leurs responsabilités, voire les incite à l'irresponsabilité;

-5- que la conscience de nos responsabilités partagées vis à vis de la planète est une condition de survie et un progrès de l'humanité;

-6- que notre co-responsabilité, au delà des intérêts légitimes de nos peuples, est de préserver notre planète unique et fragile, en évitant que des déséquilibres majeurs n'entraînent des catastrophes écologiques et sociales affectant tous les peuples de la terre;

-7- que la prise en compte de l'intérêt d'autrui et de la communauté, la réciprocité entre ses membres sont les fondements de la confiance mutuelle, d'un sentiment de sécurité et du respect de la dignité de chacun et de la justice;

-8- que la proclamation et la poursuite de droits universels ne suffit pas à régler nos conduites, les droits étant inopérants quand aucune institution n'a la capacité d'en garantir seule les conditions d'application;

-9- que ces constats nécessitent l'adoption de principes éthiques communs inspirant nos conduites et nos règles ainsi que celles de nos peuples.

Nous adoptons, au nom de nos peuples, la présente Charte des Responsabilités universelles et nous nous engageons:

-à en faire le fondement de nos comportements et de nos relations;

-à la promouvoir auprès de tous les secteurs de la société;

-à la prendre en compte et la mettre en pratique dans le droit international et dans les droits nationaux.

Principes de la responsabilité universelle

1. L'exercice par chacun de ses responsabilités est l'expression de sa liberté et de sa dignité de citoyen de la communauté mondiale.

2. Chaque être humain et tous ensemble ont une co-responsabilité à l'égard des autres, de la communauté proche et lointaine, et à l'égard de la planète, en proportion des avoirs, du pouvoir et du savoir de chacun.

3. Cette responsabilité implique de prendre en compte les effets immédiats ou différés de ses actes, d'en prévenir ou d'en compenser les dommages, que ceux-ci aient été ou non commis volontairement, qu'ils affectent ou non des sujets de droit . Elle s'applique à tous les domaines de l'activité humaine et à toutes les échelles de temps et d'espace.

4. Cette responsabilité est imprescriptible dès lors que le dommage est irréversible.

5. La responsabilité des institutions, tant publiques que privées, quelles que soient les règles qui les régissent, n'exonère pas la responsabilité de leurs dirigeants et réciproquement.

6. La possession ou la jouissance d'une ressource naturelle induit la responsabilité de la gérer au mieux du bien commun.

7. L'exercice d'un pouvoir, nonobstant les règles par lesquelles il est dévolu, n'est légitime que s'il répond de ses actes devant ceux et celles sur lesquels il est exercé et s'il s'accompagne des règles de responsabilité à la hauteur du pouvoir d'influence exercé.

8. Nul ne peut s'exonérer de sa responsabilité au nom de son impuissance s'il n'a fait l'effort de s'unir à d'autres ou au nom de son ignorance s'il n'a fait l'effort de s'informer.

C'est bien beau toute cette philosophie, direz-vous, mais en quoi est-ce mon rôle à moi, Président de la République, de m'impliquer dans ce genre

de discussion ? Je ne suis ni philosophe ni professeur de morale, mon rôle est de prendre et de mettre en œuvre des mesures législatives, pas d'expliquer à Pierre, Paul ou Jacques comment il doit se conduire !

Erreur. Souvenez-vous que l'adhésion à des valeurs communes et l'existence d'un contrat social implicite ou explicite sont au cœur de la fondation ou de la refondation de la communauté. En outre, vous sentez bien que notre monde agit, globalement, de façon irresponsable. Que vous soyez de droite ou de gauche, vous n'avez pas hésité dans la crise financière de 2007-2008 à fustiger l'irresponsabilité des grands acteurs financiers, qui a entraîné le monde entier au bord du gouffre. Vous êtes bien placé pour connaître les limites du discours des entreprises sur leur responsabilité sociale et environnementale : quelque soit la sincérité des engagements des dirigeants, la pression des actionnaires d'un côté et de la concurrence de l'autre leur interdit d'assumer leurs responsabilités à long terme. Vous savez bien aussi que tout ne peut pas se régler par des lois et que sans adhésion à des valeurs communes et à un contrat social équilibré le tissu de la société continuera à s'effiloche.

L'adoption de valeurs communes et d'un contrat social étant au cœur de la construction d'une communauté, les initiatives que vous devrez prendre se situent aux mêmes échelles que l'institution et la réinstitution des communautés : échelle territoriale, nationale, européenne et mondiale. Même si l'urgence est de doter la communauté mondiale d'un troisième pilier, aux côtés de la Charte des Nations-Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et si de ce fait la priorité de votre action devrait être de mettre à l'ordre du jour de l'ONU la discussion et l'adoption d'une Charte des responsabilités universelles, avec, dans la foulée, le corpus de droit international qui en découlera progressivement, vous ne pourrez pas le faire efficacement si vous n'invitez pas les territoires français à élaborer, discuter, mettre en œuvre des chartes éthiques locales ; si vous ne proposez pas aux Français un travail de réflexion collective sur le contrat social, débouchant éventuellement sur un nouveau préambule de la Constitution mais, plus sûrement encore, sur de nouvelles normes collectives de conduite, qui constituent le socle du contrat social ; si vous n'invitez pas l'Union Européenne à se fonder sur le principe de responsabilité et à s'engager dans la promotion de cette idée à l'échelle internationale.

Attendre que la communauté internationale adopte la Charte des responsabilités universelles comme son troisième pilier pour penser et agir à d'autres échelles serait contradictoire avec l'idée même d'éthique et de responsabilité : c'est comme si on annonçait qu'on décide d'être vertueux à condition que tous le deviennent au même moment. Mais l'idée de responsabilité émerge aujourd'hui de partout. Un vaste processus d'apprentissage est en marche. Dernier événement en date, l'adoption par de nombreux pays de la norme ISO 26000 qui offre un nouveau cadre à l'exercice de leurs responsabilités par les entreprises. Il faut pouvoir amplifier ces mouvements et les fédérer, les adosser à un cadre juridique cohérent qui leur fait aujourd'hui défaut mais il n'y a pas besoin de les

inventer. Un peu partout, les sociétés hésitent, partagées entre l'idée que les sciences et le marché suffisent à fonder la société, quitte à théoriser l'égoïsme en vertu suprême, à faire du « petit malin » de la spéculation financière un héros des temps modernes, et la conscience aiguë que cela conduit à détricoter la communauté et à détruire la planète. Je l'ai évoqué déjà à propos de la France. Que dire alors de la Chine qui, pour rattraper l'Occident, a misé de façon plus résolue encore sur la science et le marché. J'ai pu constater sur place la formidable crise morale qui en résulte.

Je ne crois pas que le désir de puissance et de richesse soit, de façon intemporelle et universelle, ce qui fait courir les hommes. Comparant les différentes sociétés à travers l'histoire, je vois que c'est plutôt la recherche de l'estime des autres, éventuellement du prestige, qui est universel. Si l'une et l'autre sont à une époque donnée attachées à la réussite économique, il n'est pas étonnant de voir la recherche des biens matériels aimer les énergies humaines. Mais, sans faire preuve d'angélisme excessif, je vois les personnes et les sociétés de plus en plus conscientes du caractère mortifère de cette représentation unidimensionnelle de la réussite. Le rôle du Président de la République française ne sera pas de faire naître aux forceps un monde converti de gré ou de force à la vertu, mais plutôt d'accompagner, de catalyser cette lame de fond vers un monde plus responsable et, de ce fait, plus solidaire. Je me souviens du débat entre Robespierre et Saint-Just. Robespierre disait que le but de la République était la vertu et Saint-Just que son but était le bonheur. Le second a eu la tête coupée par le premier pour avoir osé le prétendre. Nous savons, par ces exemples historiques et par bien d'autres, que vouloir imposer la vertu par la force conduit inévitablement à la dictature. Ce que je vous propose, en mettant au coeur de l'action politique l'éthique et la responsabilité, c'est d'accompagner le mouvement puissant et multiforme qui va déjà dans cette direction mais auquel il manque encore un cadre fédérateur.

L'intérêt du concept de responsabilité est d'avoir *une double dimension éthique et juridique*. L'une ne va pas sans l'autre. Codifier les conduites éthiques en prescriptions légales serait contradictoire avec l'infinie variété des situations et serait un contresens puisque l'idée de responsabilité est inséparable de celle de liberté. En sens inverse, se priver de la dimension juridique réduirait, comme le montre le cas des entreprises, l'exercice de la responsabilité à un volontarisme de façade dont le premier but, inavoué, est d'éviter que ne soient édictées des règles contraignantes : on ne l'a que trop vu dans le domaine de la finance où la responsabilité n'est invoquée que comme une variante de l'idée que l'auto-régulation était supérieure au règlement public. On a vu ce qu'il en est advenu avec la crise financière.

L'éthique est une pratique du choix entre des valeurs auxquelles on est attaché mais qui se révèlent, dans la réalité, contradictoires entre elles. Les cadres d'entreprise le savent bien quand le respect des règles et l'obtention d'un marché dont dépend la survie de leur équipe entrent en

contradiction. Et que dire des jeunes élites africaines, tiraillées entre rigueur de gestion et devoir de faire retour à leur famille ou à leur communauté des sacrifices consentis pour les faire parvenir à une situation de pouvoir. L'éthique, c'est une pratique des dilemmes éthiques. C'est pourquoi il ne suffit pas d'inscrire la Charte des responsabilités universelles dans la Constitution française, européenne ou mondiale, il faut aussi accompagner le vaste mouvement de réflexion de la société sur elle-même que l'adoption du principe de responsabilité implique. Une fois encore, je crois utile de le faire selon les trois dimensions de la diversité : géoculturelle, socio-professionnelle et thématique.

Au plan géoculturel, il serait certainement fécond de susciter une réflexion concrète sur le contenu de la responsabilité au niveau des territoires et des régions. C'est un des moyens d'instituer un territoire en acteur de sa destinée. Certaines collectivités territoriales, en France et en Europe, n'ont d'ailleurs pas hésité à le faire, y compris en contrevenant à la loi, en se proclamant par exemple « territoire sans OGM ». On voit aussi ce que serait une réflexion collective à l'échelle d'une ville, impliquant les différents acteurs, à commencer par les grandes entreprises de distribution, sur ce qu'est la consommation responsable. Encore une fois, il n'y a pas besoin de créer le mouvement. Il suffit de l'amplifier. Je pense à toutes les villes qui travaillent sur leur système d'alimentation et de restauration collective, ayant pris conscience que les activités les plus classiques des collectivités territoriales, telles que l'alimentation des cantines scolaires, des hôpitaux ou des maisons de retraite avaient un impact considérable sur les systèmes agricoles et alimentaires.

Des dynamiques semblables naissent et se développent dans différents milieux socio-professionnels. Pour ne citer que quelques exemples : le réseau FINANSOL de la finance solidaire ; la fondation Sciences Citoyennes pour la réflexion des scientifiques ; l'Alliance des militaires ; l'Initiative internationale pour la responsabilité sociale des cadres ; l'Alliance des journalistes ; l'Alliance internationale des habitants. Le processus de réflexion collective d'un milieu sur lui-même est souvent douloureux. On ne peut travailler sur la responsabilité et les dilemmes éthiques qu'à partir de cas concrets. Or, ces dilemmes ont pour principale caractéristique qu'il n'existe pas de « bonne solution », de solution évidente qui ménagerait toutes les valeurs à la fois. D'où le sentiment de honte qui prévaut souvent, par exemple chez les cadres : le dilemme éthique est la plupart du temps inavouable. Un psychiatre, Bernard Sigg, a écrit à la fin des années quatre-vingt, à propos de la guerre d'Algérie, le livre « Le silence et la honte ». C'est une réalité bien connue dans le cas des conflits armés que tous ceux qui se sont trouvés pris dans des contradictions, par exemple entre respect des droits de l'homme et efficacité de l'action, entre respect de l'adversaire et protection des hommes sous leur autorité, entre devoir d'obéissance et devoir d'humanité se mûrent ensuite dans le silence, y compris vis-à-vis de leur propre famille. Cette propension au silence se retrouve dans de nombreuses situations de la vie civile. Le dilemme, et a fortiori la réponse qu'on a choisi d'apporter à ce dilemme, reste trop souvent de l'ordre de l'inavouable. Enfoui dans les replis de la

conscience individuelle, il est difficile d'en faire un objet de réflexion collective. C'est cette omerta que l'on peut briser par un vaste mouvement de réflexion des professions sur elles-mêmes.

La même démarche, mais de façon moins douloureuse, mérite d'être suivie pour différents domaines d'activité. Le mot d'ordre peut être alors, notamment pour les activités qui impliquent les deniers publics, celui de la reformulation du contrat social. Je pense en particulier à l'université et à la recherche où l'enjeu est de refonder le contrat social.

Parler de refondation implique qu'il en existait un auparavant, implicite ou explicite. C'est bien le cas. Le contrat social de l'université pouvait se résumer ainsi : que la société nous donne les moyens financiers, qu'elle nous garantisse l'autonomie et la liberté d'enseignement dans le cadre des différentes disciplines et nous donnerons à la nation les élites nécessaires à sa gestion et à son développement. Pour la recherche scientifique, ce contrat social s'est trouvé explicité au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Il s'agissait de reconvertir dans des activités pacifiques l'effort massif de recherche militaire qu'avait exigé la guerre, et dont le projet Manhattan, de mise au point de la bombe atomique américaine, avait été le symbole. Le contrat est bien résumé par un échange de lettres entre le président de l'association américaine des ingénieurs de l'époque, Vannevar Bush et le président Franklin Roosevelt. Donnez-nous les moyens de la recherche fondamentale, dit en substance Vannevar Bush ; de la recherche fondamentale découlera la recherche appliquée ; celle-ci donnera lieu à des innovations techniques ; elles assureront un développement économique qui à son tour garantira la paix sociale. Ces deux contrats sociaux sont dépassés. L'autonomie de l'enseignement disciplinaire ne garantit plus de fournir la société des élites dont elle a un urgent besoin pour conduire la grande transition. Quant à la recherche scientifique, elle contribue à entretenir nos sociétés dans cet équilibre de la bicyclette, cette fuite en avant dans la croissance dont il faut précisément sortir.

Elaborer le contrat social du 21e siècle, par une réflexion collective associant les citoyens et tous les acteurs concernés est un bon moyen de traduire en actes la Charte des responsabilités universelles. Si vous restez dans l'histoire celui ou celle qu'aura su refonder le contrat social vous serez honoré.

D- Concevoir, du local au mondial les modalités d'une gouvernance adaptées aux défis du 21e siècle

C'est là-dessus qu'on vous attend avant tout. C'est votre fonds de commerce et c'est votre responsabilité directe en tant que chef de l'exécutif. Mais ce sera aussi votre tâche la plus difficile. D'abord parce que vous êtes, par profession, prisonnier des modèles mentaux et

institutionnels hérités de l'histoire, qui sont le cadre de votre vie quotidienne et votre raison de vivre ; ensuite, parce que transformer la gouvernance actuelle pour l'adapter aux défis du 21e siècle implique non seulement un aggiornamento intellectuel, ce qui n'est pas déjà une mince affaire, mais aussi et surtout la conduite d'un changement structurel qui prendra des décennies. Si votre quinquennat permettait de jeter les bases de cette ambition, d'initier un vaste débat collectif, de poser dans cette direction quelques actes significatifs, d'identifier les principaux leviers et acteurs de ce changement, ce serait considérable.

La difficulté fondamentale de la gouvernance est de devoir assurer la stabilité de la société, à court terme, et de s'adapter en fonction de l'évolution de la société à long terme. C'est la stabilité des règles du jeu qui permet de rendre les comportements des uns et des autres suffisamment prévisibles pour entreprendre et investir. Quant aux institutions administratives et politiques, elles font partie des repères stables dont dispose la société. Je l'ai évoqué à propos des limites des agglomérations et des territoires : on sait bien en France, après de multiples tentatives de fusion de communes, combien ce vieux cadre paroissial, souvent hérité de l'ancien régime, est inadapté à la gestion des bassins habitat et d'emploi actuels, mais on sait aussi que sa stabilité est un point de repère très important de la vie sociale et que la figure du maire est, de toutes les figures politiques, la plus consensuelle, la plus populaire et la plus légitime.

C'est pourquoi si, du local au mondial, il devient vital d'entreprendre une révolution de la gouvernance répondant aux besoins du 21e siècle, il faut beaucoup de doigté pour éviter de donner l'impression qu'on jette aux oubliettes les quelques repères stables dont disposent les sociétés et auxquels elles s'accrochent de façon d'autant plus désespérée qu'elles perçoivent les bouleversements du monde.

A cette dimension de la transition plus encore qu'aux autres doivent s'appliquer les principes de réflexion collective que je vous ai soumis. Je m'attarderai donc plutôt ici au contenu et au cadre intellectuel de cette réinvention de la gouvernance du local au global. *La gouvernance est un fait social total*, irréductible à une approche purement institutionnelle. Pour introduire mon propos, j'aimerais l'illustrer par quelques observations concrètes.

La première a trait à la sédimentation historique des dispositifs et des règles. Il en va de la gouvernance comme du fameux « bug informatique de l'an 2000 ». Les logiciels modernes, du moins les plus complexes, sont le fruit de strates et d'ajouts successifs dont on a souvent perdu de vue l'origine. Et plus on ignore l'origine, plus on redoute d'y toucher. Cela vaut dans tous les domaines de la gouvernance. Le code actuel des douanes est le résultat d'empilements historiques, dont certains éléments remontent à l'ancien régime. Il est très mal adapté à la gestion d'une Europe dont le marché est unifié, mais le réformer est un travail de Romain. Autre exemple. Quand je m'occupais, il y a une quarantaine

d'années, d'urbanisme opérationnel, nous trimalions d'un document de planification à l'autre, dans le département du Nord, une règle dont on avait oublié l'origine : on ne voulait pas, dans les nouveaux lotissements, de voies en impasse. Or ces voies en impasse sont, dans un monde dominé par la voiture, le meilleur moyen de créer des micro lieux de vie et des espaces de jeux relativement sécurisés pour les enfants. D'où venait cette règle absurde ? J'ai fait une recherche historique et me suis aperçu qu'elle avait été édictée pour lutter contre les courées insalubres, contre la pratique des lotisseurs d'il y a cent ans, qui consistait à acheter des terrains disposant d'un front à rue aussi étroit que possible, car c'est là que le terrain était cher, pour ensuite desservir le long de venelles insalubres des constructions placées à la queue leu-leu. Je suis sûr que dans tous les domaines de l'action publique on retrouve des mécanismes de ce type. Dans les collectivités locales, on parle souvent de « politiques en millefeuille ». Il en va de même au niveau de l'Etat. Il n'est guère gratifiant de supprimer une disposition ancienne. On la laisse et on ajoute une nouvelle couche au millefeuille.

Autre exemple de l'épaisseur culturelle et historique de la gouvernance. Dans le métier qui fut le mien, au Ministère de l'Équipement, des agents s'occupent de la surveillance du travail des entreprises dans le cadre des marchés publics. C'est un métier « à haut risque moral » tant il est facile pour un conducteur des travaux de compter quelques camions fictifs supplémentaires de matériaux, facturés aux pouvoirs publics, en en partageant le gain avec l'entreprise. Le risque pris est objectivement faible et le retour sur investissement particulièrement bon. Ce n'est pas la peur de la sanction qui fait que ce comportement n'est pas généralisé mais ce qu'il faut bien appeler « la conscience du service public » : quelque chose qui, en France, s'est construit au fil des siècles, associé à la fierté et au prestige qui s'attachait à la fonction publique d'Etat. Je suis également frappé qu'aujourd'hui encore l'administration d'Etat, dont l'activité a souvent perdu beaucoup de son sens, garde son prestige, face à des administrations territoriales qui font selon moi un travail plus intéressant mais restent, toujours pour des raisons historiques, des administrations moins prestigieuses, ne serait ce que parce qu'elles sont réputées « à la botte » du maire, du président du Conseil Général ou Régional, du président de la communauté de communes. Comparant avec d'autres pays, en particulier les pays en développement, j'ai pu voir combien il était long, et somme toute exceptionnel, de construire ainsi un sens collectif du service public, même si je ne méconnais pas l'envers de la médaille, cette arrogance des hauts fonctionnaires qui se croient investis d'une mission quasi divine de gestion de la société.

Le mode de gestion d'un pays est aussi le reflet du degré de confiance que l'on se fait les uns dans les autres, et de la place qu'on accorde au formalisme juridique pour gérer les rapports mutuels. Ceci transparait dans la pratique de la vie publique bien plus que dans les textes.

Pour prendre un exemple que je connais bien, celui de la gestion d'une fondation : depuis des années, pratiquement tous les gouvernements de

droite ou de gauche ont déploré la rareté et la faiblesse des fondations privées en France, en comparaison des pays anglo-saxons, se rendant compte de l'intérêt de ce mode de mobilisation de ressources privées dans des buts d'intérêt public pour financer la recherche, la réflexion, l'action sociale, la culture, l'art, etc. Il arrive toujours un moment où le gouvernement annonce des mesures propres à stimuler la création de fondations. Ce sont presque toujours des mesures catégorielles : développer une fondation, oui, mais à condition que l'État dise dans quel domaine ! Ces initiatives tombent presque toujours à l'eau ou ne produisent pas les résultats escomptés. La raison en est simple et culturelle : depuis la Révolution française, l'État, en tant que représentant de la nation, revendique implicitement le monopole du bien public. Dès lors, toute tentative pour orienter une partie de la richesse privée vers un but d'intérêt public est a priori suspecte. L'a priori qui gouverne les relations entre nous est la suspicion et non la confiance.

Autre exemple, celui des entreprises à vocation sociale. À la même époque et pour les mêmes raisons, Anglais et Français ont tenté de créer un statut nouveau d'entreprise qui ne poursuivrait pas le profit privé, mais qui voudrait combiner efficacité économique et but social. Les Anglais ont créé les Community Interest Companies, et nous, les SCIC. À la question « qu'est-ce que l'intérêt de la communauté ? », le Ministre anglais de tutelle répond : « ce que tout homme sensé considère comme relevant de l'intérêt général ». Nous Français, selon le principe de méfiance, nous voulons développer ces structures mais en subordonner la création à un arrêté préfectoral qui va en border de toutes parts les capacités d'initiative. Ceci ne ressemble-t-il pas à la réaction de recul, plutôt que d'accueil, à l'égard de l'étranger qui m'aborde dans la rue ? La première question n'est-elle pas : qu'est-ce qu'il me veut ? Dans le même ordre d'idée, je me souviens d'une réunion entre habitants de quartiers populaires de différents pays d'Europe. Les Anglais expliquaient leur approche de la sécurité collective par la vigilance de chacun, comme cela se passait autrefois dans les villages ; pour les Français, c'était tout de suite assimilé à l'image négative de l'indicateur de police.

Tant qu'on se borne à un regard « en surplomb » sur la gouvernance, sans prendre en compte les dimensions culturelles, on passe à côté de l'essentiel. Car on retrouve les mêmes traits caractéristiques dans l'ensemble des relations entre les citoyens et les représentants de l'autorité publique, qu'il s'agisse du policier ou de l'inspecteur des impôts. Le rapport de double méfiance du pouvoir vis-à-vis du peuple et du peuple vis-à-vis du pouvoir commence dès ce niveau. Cette méfiance a aussi un coût économique, résultant de toutes les potentialités que les procédures, dans leur intention de bien faire, détruisent sans même s'en rendre compte. J'ai animé, il y a plus de dix ans, une évaluation collective de la coopération de l'UE avec les pays « ACP » (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ma conclusion a tenu en une phrase : une politique de coopération qui ne peut être pertinente que par effraction. La peur du clientélisme, l'illusion que par les procédures on va créer une concurrence parfaite, empêchant de prendre en compte l'essentiel de ce qui fait la pertinence d'une

coopération : les effets d'apprentissage, les processus à long terme, la création de relations de confiance mutuelle. Dans le domaine de la gouvernance, l'enfer est pavé de bonnes intentions : une somme de procédures toutes bien intentionnées peut aboutir à l'inverse des résultats escomptés.

Cette épaisseur sociale et culturelle de la gouvernance crève les yeux quand on se décentre, quand on va chez les voisins proches ou lointains. Ousmane Sy, du Mali, quand il était ministre de l'Intérieur, a eu à organiser les élections. Le voilà en tournée d'explication dans le pays pour convaincre les gens de voter. Un vieux paysan bambara lui dit : « Monsieur le Ministre, vous n'allez quand même pas me faire croire qu'il y a à Bamako des gens assez loin des réalités pour penser que la voix de mon petit-fils, qui n'a aucune expérience de la vie, pèse autant que la mienne ! » Les associations africaines fonctionnent souvent sur un double registre : celui de la démocratie formelle, pour faire plaisir aux bailleurs de fonds et celui, plus ancré dans la société, des rapports des aînés aux cadets.

Que déduire de l'enracinement profond de la gouvernance dans la chair de chaque société ? L'inanité, tout d'abord, de la tentative d'imposer à d'autres sociétés l'adoption aux forceps de nos modèles de gouvernance, au motif qu'ils seraient ou meilleurs ou « universels ». J'ai connu le délire des recettes de bonne gouvernance promues pendant quinze ans par les institutions internationales et par les nombreuses coopérations internationales qui, faute d'imagination ou de réflexion, leur avaient emboîté le pas. Une recette est le cache misère de l'incompétence : rien besoin de savoir sur le pays bénéficiaire de l'aide, nul besoin d'être soi-même compétent en matière de gouvernance, il suffisait d'être le voyageur de commerce de quelques recettes simples, greffées hâtivement sur les sociétés que l'on prétendait aider pour croire, en toute bonne conscience, les faire accéder à un avenir meilleur. La Coopération française a été l'une de premières à se ressaisir, à reconnaître la profondeur du défi que représentait, chez les autres comme chez nous-mêmes, une véritable évolution de la gouvernance, et à se donner de ce fait l'ambition d'aider les sociétés à rechercher elles-mêmes, par un processus à long terme, une gouvernance qui réponde à leur culture et à leurs besoins.

Mais, m'objecterez-vous, si la gouvernance s'incarne dans chaque société, si c'est à chacune d'elles d'inventer des réponses, que m'importe, à moi qui devrai faire évoluer la gouvernance en France et en Europe, le point de vue des vieux paysans bambaras sur les élections maliennes ? J'y viens. Constaté que la gouvernance est un fait social total, qu'elle est à inventer dans chaque lieu et à chaque époque à partir de la culture, à partir de l'état des systèmes techniques et à partir des défis concrets à résoudre, et qu'il n'y a pas de recette universelle de « bonne gouvernance », pas de fast track de la réforme n'est nullement contradictoire avec un autre versant de la réalité : *la gouvernance doit répondre, partout et toujours, à quelques défis simples et constants* qui se ramènent, en dernier ressort à

la nécessité de maintenir la société dans son domaine de viabilité. Ce qui peut se résumer par trois grands objectifs : le maintien de la cohésion sociale ; la sécurité face aux menaces du monde extérieur ; l'équilibre à long terme entre la société et son environnement. Ces trois objectifs ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Comme le souligne Jared Diamond, il est rare qu'une société s'effondre sous les coups de boutoir d'un ennemi extérieur si sa cohésion sociale n'était pas minée de l'intérieur. De même, la dégradation progressive des équilibres entre une société et son environnement conduit à une multiplication des conflits ou à des tentatives d'accaparement des ressources naturelles, dégénérant en guerre civile.

Ces trois objectifs peuvent vous paraître bien trop généraux pour servir de guide à une réforme mais ils ont un point commun: la gouvernance, c'est *l'art de gérer les relations*. Or, la crise de notre temps est justement une crise de la relation : entre les individus, entre les sociétés, entre la société et son environnement qui correspondent terme à terme aux trois objectifs de la gouvernance. La crise du monde actuel est avant tout une crise de la gouvernance.

Je continue mon raisonnement. Si la gouvernance poursuit toujours en dernier ressort les mêmes objectifs, je peux décrire ce que j'observe, à travers l'histoire et aux quatre coins de la planète, comme les formes, infiniment variées, de réponses, aux différentes époques et dans différents contextes, à ces objectifs. Dès lors, autant je dois m'interdire de considérer les réponses trouvées à une époque et pour une société - à commencer par l'État et la démocratie parlementaire - comme des recettes universelles, autant je dois prêter attention à cette formidable inventivité humaine, à ces réponses apportées au cours des siècles ; je ne pourrai copier exactement aucune d'elles, mais toutes m'ouvrent de nouveaux horizons, de nouvelles perspectives en cassant les fausses évidences dans lesquelles je m'étais enfermé en ne connaissant que ma propre tradition. Toutes peuvent être une source d'inspiration. Par exemple, malgré la profonde crise de gouvernance de l'Afrique, ce continent peut être, pour nous Français ou Européens, un réservoir passionnant de réponses potentielles à nos propres défis d'aujourd'hui. Par exemple, l'importance accordée à la construction du consensus, là où nous sommes entichés de systèmes majoritaires ; la finesse et la complexité des droits fonciers, qui, à l'opposé de nos systèmes binaires propriétaire/non propriétaire, s'intéressent aux multiples formes de droit d'usage.

Allons un cran plus loin. Si les objectifs de la gouvernance sont communs à toutes les sociétés et à toutes les époques, n'est-il pas possible de dégager quelques grands *principes*, quintessence de l'expérience humaine, qui pourraient nous servir de guide, de cadre de référence pour nous aider à inventer ? Oui, c'est possible. L'art de la gouvernance existe. Apprendre cet art, l'appliquer aujourd'hui à la France, à l'Europe et au monde pour faire face aux défis qui les assaillent, voilà ce que doit être votre ambition et celle que vous devez partager avec toute la société.

Quand, au fil des années, grâce à la fréquentation d'autres sociétés et d'autres époques, l'idée de principes communs de gouvernance s'est imposée à moi, j'ai souvent pensé à la phrase d'Einstein, « le plus incompréhensible est que le monde soit compréhensible ». Est-il si incompréhensible que la gouvernance soit régie par des principes constants ? N'y a-t-il pas une étroite parenté, non seulement entre les objectifs poursuivis, mais aussi entre les sociétés humaines, même lointaines, dans le temps et dans l'espace ?

Au fil des années, cinq principes généraux se sont imposés à moi. Ce sont eux que je vous propose comme grille de réflexion et comme cadre de référence pour la réforme. Ils valent à tous les niveaux de gouvernance. Ce sont : la légitimité et l'enracinement ; la citoyenneté et la démocratie ; la pertinence des dispositifs ; la coproduction du bien public ; la recherche simultanée de l'unité et de la diversité.

1. La légitimité et l'enracinement de la gouvernance

Pour qu'il y ait gouvernance, mise en place de ses institutions et de ses mécanismes, il faut qu'il y ait conscience d'un *bien commun* à préserver, développer, partager. C'est pourquoi l'examen des conditions dans lesquelles une communauté s'institue ou se réinstitue est si important. La légitimité décrit quelque chose d'essentiel, mais de subjectif : le sentiment d'une majorité des membres d'une communauté d'être « bien gouvernés ». Formulation vague mais essentielle. La vie en société, quelle que soit la taille de celle-ci, implique pour chacun de ses membres des limites à ses propres désirs, des obstacles à ses propres intérêts. Pourquoi consentir à ces limites et obstacles ? Par la conscience de la nécessaire réciprocité.

Aucun pouvoir, aussi dictatorial soit-il, quelles que soient les forces de police et de renseignement dont il dispose, ne peut s'imposer durablement par la seule contrainte. Il faut que les contraintes soient d'une manière ou d'une autre intériorisées par les gens eux-mêmes, y compris dans les systèmes très inégalitaires. La méritocratie républicaine, comme l'aristocratie, n'est-elle pas là pour nous convaincre qu'il y a des gens qui, par le talent ou la naissance sont « aptes à gouverner » ? Les théories de supériorité raciale, pour aller aux cas extrêmes, ne marchent que pour autant que les races dominées aient intériorisé leur propre infériorité. Il en va de même dans les rapports entre hommes et femmes. Et l'un des ressorts des totalitarismes communistes, en Russie ou dans la Chine de Mao Tsé-Toung, était d'amener les gens à se convaincre eux-mêmes que leur sort était mérité.

Il est essentiel de comprendre ce qui fait qu'une gouvernance est jugée légitime, que « les gens » se reconnaissent majoritairement dans la manière dont la société fonctionne, dans la manière dont les règles sont édictées et imposées, dans la manière dont la redistribution s'organise, notamment par l'impôt. La question du consentement à l'impôt a été en Occident l'un des ressorts de la démocratie. Dès lors qu'il y a des doutes

sur le bien-fondé de l'impôt, sur son équité, sur la manière dont les recettes fiscales sont utilisées, la fraude fiscale devient un sport national. Le fraudeur en vient à apparaître comme un héros auquel on s'identifie face à une machine fiscale qui aurait perdu sa légitimité.

Il n'y a pas si longtemps encore, quand on parlait de légitimité d'un régime démocratique on vous regardait avec surprise, comme si vous aviez prononcé un gros mot. Cela tient à une aporie de notre pensée politique. La démocratie repose sur le libre choix des dirigeants, par le biais du suffrage universel. La légalité de l'exercice du pouvoir découle de l'onction de l'élection. L'adoubement des dirigeants par le peuple, par le vote, s'apparente à l'huile sacrée du couronnement de nos anciens rois. J'en veux pour preuve le fait que nous regardons toujours avec une certaine suspicion un responsable politique qui ne se serait pas confronté au « verdict des urnes ». Comme si le fait de s'être présenté victorieusement à une élection quelle qu'elle soit, était seul de nature à faire changer l'impétrant de substance. Pour preuve aussi le fait, qui m'a toujours paru très étrange, qu'il n'existe pas à proprement parler de formation à l'exercice du métier d'élus ; comme si l'onction électorale faisait descendre l'Esprit Saint sur la tête de l'élus. Regardez la vie municipale. Il existe de très nombreuses formations pour les cadres administratifs et techniques mais la seule formation s'adressant aux élus concerne leurs responsabilités juridiques. En clair : le risque de se retrouver en prison si un panneau de basket tombe sur la tête d'un élève pendant une séance de sport. Cela veut dire que l'élection vaut brevet de capacité à gouverner. De là découle le fait que, dans nos démocraties, les concepts de légitimité et de légalité tendent à se confondre. On le voit même dans le vocabulaire courant. On parle « d'exercice légitime du pouvoir » dès lors que celui qui l'exerce a été régulièrement élu. Or, *légitimité et légalité se situent sur des registres différents.*

La légitimité renvoie au sentiment général d'être bien gouverné, et la légalité au respect des règles et des compétences dans le choix des gouvernants et des modalités d'exercice du pouvoir. La confusion entre les deux fait l'impasse sur une question essentielle pour la société : à quelles conditions la gouvernance est-elle légitime ? À quelles conditions est légitime l'exercice du pouvoir ? A force de nous polariser sur la légalité de l'exercice du pouvoir, nous avons oublié la question essentielle de savoir si les règles que nous mettons en œuvre aboutissent finalement à une gouvernance légitime. De nombreuses enquêtes internationales existent, portant sur la question de savoir en quelles institutions les citoyens ont le plus confiance. C'est un test indirect de la légitimité du pouvoir social qu'elles exercent, chacune dans son domaine. La constante de ces enquêtes, dans différents pays démocratiques, est que le taux de confiance dans des élites politiques est faible. De quoi se faire des cheveux blancs pour la démocratie ! C'est là que se situe l'aporie : pour avoir confiance en ses dirigeants il faut pouvoir les choisir mais le fait de les choisir n'induit pas automatiquement qu'on a confiance en eux.

Quels en sont les facteurs constitutifs de la légitimité et comment peuvent-ils guider une stratégie de réforme ? J'en ai identifié cinq : l'évidente nécessité de l'action publique ; l'exercice du pouvoir selon des règles, principes et valeurs compris et admis par la société ; la personnalité, la compétence et le comportement des dirigeants ; la pertinence des règles et dispositifs de gouvernance ; le principe de moindre contrainte.

Tout d'abord, **l'évidente nécessité de l'action publique**. Les réglementations, donc les limites posées à la liberté de chacun, doivent être clairement justifiées par l'intérêt général. Chacune de ces règles l'a certainement été au moment où elle a été instaurée, mais qu'en est-il de leur empilement ? Qu'il s'agisse d'une salle de classe ou d'un pays, le glissement est subtil de l'autorité à l'autoritarisme. L'autorité est globalement perçue comme nécessaire par l'ensemble des élèves ou des citoyens, l'autoritarisme est un exercice de l'autorité qui vise avant tout à faire la preuve de son existence. Cette peur du vide, cette crainte d'être suspecté de passivité face aux événements, cette agitation fébrile à légiférer que l'on constate si souvent en France peut sembler politiquement payante à court terme, mais ses effets à moyen et long terme sont dévastateurs. Se juxtaposent des mesures législatives dans un sens, puis dans un sens contraire. Elles se neutralisent, constituent des vaguelettes sur la réalité et chargent la gouvernance de mauvaises grasse. Comment croire nécessaires à l'intérêt public ces mouvements browniens, ces coups de barre successifs pour satisfaire l'une après l'autre des catégories de clientèle ? L'idée de revue générale des politiques publiques (RGPP) est globalement bonne, à condition de s'inscrire dans un processus général de réforme, et à condition que l'objectif de fond soit de recaler l'action publique autour de ses objectifs essentiels, non de s'en tenir à la recherche des économies possibles. Dans ma pratique professionnelle ancienne, j'ai surtout fréquenté le permis de construire et le Code de l'urbanisme. J'ai pu noter que les contraintes, souvent sévères, imposées aux désirs des particuliers au nom de l'intérêt général, étaient acceptées pour autant qu'un effort permanent de pédagogie soit fait : dès que la finalité de la règle est obscure ou inexplicée, les résistances à la contrainte se font plus vives. C'est normal.

Deuxième facteur, *l'exercice du pouvoir selon des principes, modalités et valeurs admis et compris par tous*. Il y a une grande continuité entre tous les champs d'exercice de la régulation et du pouvoir : la famille, l'école, l'entreprise, la commune, l'État. L'adéquation entre le mode d'exercice du pouvoir et la culture de la société est essentielle. L'inadéquation est parfois dramatique dans les pays anciennement colonisés, qui ont hérité de règles et de principes juridiques souvent étrangers à la société. La question se pose de façon moins aiguë dans un pays comme la France, où la gouvernance est un produit historique de la société elle-même. Mais il faut néanmoins se demander si notre manière de penser le pouvoir a évolué au même rythme que la société elle-même. Il y a, me semble-t-il, des formes patriarcales et autoritaires d'exercice du pouvoir, qu'il s'agisse du fonctionnement interne aux administrations publiques ou des rapports

entre elles et les usagers, dans lesquels la société ne se reconnaît plus. J'ai montré aussi, à propos de la construction des communautés, puis à propos de la responsabilité, combien il était nécessaire que la société entreprenne une vaste réflexion sur elle-même et sur les valeurs qui la fondent au xxi^e siècle. Difficile par exemple de prôner la responsabilité en général, et de faire fonctionner des administrations sans les fonder sur le même principe. De même, s'il est vrai qu'une société s'institue en élaborant ses propres règles de fonctionnement, ne faut-il pas admettre que donner dans un certain nombre de domaines un pouvoir législatif aux Régions ? D'une manière générale passer en revue régulièrement les principes éthiques qui sous-tendent nos règles serait un bon moyen de renforcer la légitimité de la gouvernance.

Troisième facteur de légitimité, *la personnalité, la compétence et le comportement des dirigeants*. Bien souvent, cette question est considérée comme un non-sujet : si le peuple élit des dirigeants médiocres, qu'il s'en prenne à lui-même, et, entend-on dire, « une société a les dirigeants qu'elle mérite ». Pas si simple ! Comme dans tout processus de promotion professionnelle, il faut se demander si le processus même de sélection est adéquat pour faire émerger des dirigeants dont les qualités répondent aux besoins de la société. Il n'est pas rare pour un peuple de gagner la guerre puis de perdre la paix qui suit et paradoxalement, il est plus fréquent de gagner la paix quand on a perdu la guerre. La raison en est assez simple : les vertus nécessaires pour gagner la paix sont antinomiques des vertus pour gagner la guerre. Et comment demander à ceux qui ont gagné la guerre de se reconnaître incapables de continuer à exercer le pouvoir une fois la guerre gagnée ? C'est facile quand la guerre a été conduite par une armée que l'on fait rentrer dans les casernes et qui redonne le pouvoir aux civils. C'est beaucoup plus difficile dans d'autres cas. C'est un peu la même chose en politique. Il y a dans le combat politique une sorte d'approche darwinienne de la survie du plus apte - mais du plus apte à quoi au juste ? Toute la question est là. Plus les médias imposent au débat politique leurs contraintes et leur rythme et plus on s'éloigne d'une sélection des qualités nécessaires à la gestion d'un monde complexe. Réagir à l'événement, faire semblant de tout savoir et de tout connaître, disposer de réponses toutes prêtes pour pouvoir réagir du tac au tac, autant de vertus précieuses pour s'imposer dans un débat télévisé, mais peut-être éloignées de l'animation d'une réflexion collective, de la recherche de solutions nouvelles, de l'inscription de l'action dans le long terme. Assez naïvement, je rêverais d'un dirigeant nous disant sur les ondes : « Cette question me prend au dépourvu, je vais y réfléchir, consulter, écouter, et je vous apporterai des éléments de réponse. » Je connais toutes les objections que l'on peut opposer à cette naïveté : le combat politique aguerrit et prépare à faire face à des situations inattendues ; le pouvoir corrompt et ce qui compte de toute façon c'est de construire des contre-pouvoirs ; l'important pour un dirigeant est de s'entourer de bons conseillers, etc. Tout cela comporte bien sûr une part de vérité. Il n'empêche. Je crois que la société a besoin, pour retrouver confiance dans ses élites politiques, d'être fière d'elles. On leur demande de représenter dignement la communauté, pas de se comporter comme

monsieur tout le monde. Voir des dirigeants ne jamais reconnaître leurs erreurs, ne pas démissionner quand ils ont dérapé, en un mot être sans vergogne, comment on disait autrefois, abaisse la communauté tout entière. Ce qui serait tolérable si nos dirigeants étaient tirés au sort ne l'est plus quand ils ont tant aspiré à nous représenter. Et cessons de sacrifier l'onction électorale. Que j'aimerais voir un nouveau gouvernement formé annoncer qu'il commence par s'enfermer huit jours pour apprendre son métier et que les ministres sont inscrits à une session de formation permanente !

Quatrième facteur de légitimité, *la pertinence des règles et des dispositifs*. C'est en soi un gros morceau que je traiterai plus en détail plus loin. Bornons-nous à noter ce qui se situe dans le droit fil du facteur précédent : on attend d'un artisan qu'il utilise ses outils à bon escient. Il en va de même pour la gouvernance. La reconnaître comme un processus, où les méthodes et les dispositifs de travail comptent autant sinon plus que les décisions et les réformes législatives ou réglementaires, nous ferait faire un bond en avant. Cela commence par une hygiène mentale simple, celle du vocabulaire. On devrait par exemple bannir le terme de *décideur*, que l'on emploie à tout bout de champ sans y penser, qui met le projecteur sur le moment de la décision plutôt que sur le processus dont elle n'est que l'aboutissement, et qui fait de nos dirigeants des machines à trancher. La gouvernance ne se débite pas ainsi en tranches.

Enfin, dernier critère, *le principe de moindre contrainte*. Il rejoint le premier : il faut que les contraintes imposées à chaque citoyen et les limites posées à la liberté individuelle soient pleinement justifiées par la poursuite du bien commun. Il faut aussi qu'elles soient les plus légères possible au regard du but recherché. Il y a souvent plusieurs manières d'atteindre au même résultat. *Préférons systématiquement celles qui incitent à la coopération, qui font le pari de l'éducation et de la prévention, celles qui accompagnent les désirs et les capacités des citoyens à celles qui font la démonstration de l'autorité de l'État*. C'est du bon sens mais, dans la pratique, j'ai rarement vu cet effort fait de façon systématique et collective. Nous gardons en France le goût de l'autorité, de la technique, du conflit bien clair et bien tranché, de la démonstration de force. Il est temps d'explorer d'autres voies.

Comme vous le voyez, partir de la distinction, apparemment ténue dans une démocratie, entre légalité et légitimité nous entraîne sur des chemins nouveaux, certes éloignés du débat politique classique mais susceptibles, de redonner à la gouvernance toute sa légitimité.

2. La citoyenneté et la démocratie

C'est le second principe de gouvernance. Je me suis longuement expliqué à ce sujet : la citoyenneté appelle un nouvel équilibre entre droits et responsabilités. La démocratie, pour être substantielle, appelle de nouvelles méthodes d'intelligence collective. Pour cela, la citoyenneté ne peut se penser seulement comme exercice du droit de vote. On est

citoyen d'une communauté, pas sujet ou administré d'une commune ou d'un État. Au cours des vingt dernières années, le vocabulaire a changé, manifestant une prise de conscience collective encore peu reflétée dans le débat politique. Le mot *citoyen* est utilisé de moins en moins comme un substantif et de plus en plus comme un adjectif. Une *démarche citoyenne* pour illustrer le souci spontané du bien commun, une *attitude citoyenne* pour montrer le désir d'assumer ses responsabilités, une *consommation citoyenne* quand on prend conscience que l'acte d'achat pèse aussi lourd dans l'évolution de la société que le bulletin de vote, une *science citoyenne* ou une *université citoyenne* pour montrer le désir de ces institutions et de leurs membres d'être utiles à la cité tout entière. C'est intéressant. Cela révèle, en creux, les impasses d'une citoyenneté qui serait seulement fondée sur les droits et en particulier les droits politiques. Civisme et montée des incivilités, autant d'éléments de vocabulaire qui contribuent à ce retour aux sources. L'idée d'un service civique européen mérite vraiment d'être promue et généralisée. Car *la citoyenneté est un apprentissage*. Quitte à paraître ringard, je trouve essentiel de repenser globalement cet apprentissage de la citoyenneté dans un continuum qui va de la famille et de la petite enfance à l'Europe. Une communauté se définit avant tout par son capital immatériel. C'est une construction sociale. Le sens de la citoyenneté n'est ni acquis d'avance ni transmis automatiquement d'une génération à l'autre. Il fut un temps, pas très lointain, où, pour les hommes, comme c'était déjà le cas dans la cité grecque, le beau titre de citoyen impliquait de participer à la défense de la patrie, dont la préparation valait titre de passage à l'âge adulte. Je ne suis évidemment pas nostalgique du service militaire obligatoire, qui avait perdu tous ses fondements objectifs, mais je crois urgent d'engager une vaste réflexion politique sur les nouvelles formes de citoyenneté et de contrat social.

3. La pertinence des dispositifs

C'est le troisième principe de gouvernance. Une question vaste sous son apparence simplette. Elle consiste à se demander si les outils que nous utilisons sont adéquats au but poursuivi. C'est le problème majeur de toute organisation et le cœur de ce qu'on appelle l'ingénierie institutionnelle : l'art de concevoir des institutions dont le fonctionnement *spontané*, organique, va dans le sens des objectifs qu'on lui assigne. Cet art est nécessaire dans toute organisation. Il a fait l'objet d'un investissement intellectuel massif dans le domaine de l'entreprise. Mais rien d'équivalent n'existe pour la gouvernance publique ou pour la gouvernance du monde associatif par exemple. J'ai vécu ce manque dans la fonction publique et, plus tard, comme dirigeant de fondation. S'il y a un investissement massif à consentir dans les dix prochaines années dans le champ de la gouvernance, c'est bien celui-là. Ce déficit est lié à l'illusion que des organisations qui se définissent par leur **finalité** sont en quelque sorte entraînées par elle et qu'il est inutile – voire carrément impie – de s'interroger sur les *modalités concrètes* de leur fonctionnement.

Dans le cas de l'État et des collectivités publiques, c'est la conséquence de l'exaltation du pouvoir politique, considéré comme légitime à donner du sens. Même si chacun sait le pouvoir considérable de l'administration, on fait semblant de croire que la seule vertu attendue du fonctionnaire est son respect des règles et sa loyauté au pouvoir politique. Dès lors, pourquoi s'embêter à comprendre et à infléchir cet organe complexe qu'est toute organisation humaine amenée à travailler en coopération ? Même chose pour le monde associatif, a fortiori quand il est d'inspiration religieuse : la question du conflit n'est-elle pas dépassée d'avance par l'adhésion de tous au même but et aux mêmes valeurs ?

Regardons le fonctionnement d'une collectivité locale. Dans la plupart des cas, elle est structurée en grands services dont chacun est placé sous l'autorité d'un maire adjoint. Celui-ci, étant élu, revendique l'autorité légitime mais ne l'exerce que sur son territoire de pouvoir. Sur le terrain, la pertinence de l'action publique demanderait une étroite coopération entre les acteurs venus des différents services. Celle-ci est encouragée dans les discours mais frappée de suspicion dans la pratique, car coopérer c'est créer des espaces autonomes d'initiative et de pouvoir qui échappent aux maires adjoints. Beaucoup de structures publiques fonctionnent sur le mode des injonctions contradictoires : recherche de la pertinence de l'action par la coopération d'un côté et loyauté à l'égard du patron politique de l'autre. Cela se double du fait qu'on sous-estime toujours les marges de manœuvre au sein d'institutions en apparence très régulées : le pouvoir réel se situe à des échelons beaucoup plus bas qu'on ne l'imagine. Mais dans un système où la légitimité du pouvoir est supposée descendre en cascade du haut vers le bas, par délégations successives, cette réalité du pouvoir est vécue comme une menace plutôt que comme une opportunité. Dans les villes qui ont fait le pari d'une démocratie plus participative, encourageant au dialogue entre l'administration et le reste de la société, il n'est donc pas étonnant que, contrairement aux idées reçues, les fonctionnaires soient plus facilement acquis à ces nouvelles pratiques que leurs patrons élus : les premiers y gagnent de l'autonomie quand les seconds y perdent leur monopole de représentation !

Mon propos n'est pas ici de faire un cours de sociologie des organisations, mais d'illustrer par ces quelques exemples concrets l'importance dans la gouvernance de s'intéresser à la réalité complexe du fonctionnement quotidien des institutions, de mettre l'accent, dans les stratégies de réforme, sur la transformation de ce fonctionnement au lieu de réformer des organigrammes ou de promulguer des directives. Ce que je résume par la formule lapidaire : « L'essentiel est aux cuisines. » C'est dans la tambouille des procédures, des cursus cachés, des processus d'apprentissage, de la gestion des désirs, des passions et des frustrations que se fait la politique, bien plus que dans les grands discours. Si le monde politique veut retrouver une emprise sur la réalité il lui faut assumer cette évidence et considérer que son premier devoir n'est pas de promulguer de nouvelles lois mais de faire évoluer le fonctionnement des institutions qu'il dirige et, pour cela qu'il ait pour boussole quelques principes directeurs. Je

vous en propose quatre : l'art de la gestion des relations ; le devoir de pertinence ; la mise en place d'organisations apprenantes ; les cycles temporels de la gouvernance.

Art de gestion des relations, tout d'abord. La relation étant au fondement des sociétés l'art de gestion des relations est au fondement de la gouvernance. Son importance est néanmoins variable selon les époques. Dans le cas de la France, la « maison royale » a longtemps été un tout indistinct. Le trésor de l'État se confondait avec le trésor royal et les propriétés du « domaine royal » assuraient une part importante des revenus du roi. Très progressivement, l'administration a pris son autonomie institutionnelle avec la création des bureaux, en petit nombre au début puis progressivement diversifiés pour prendre la forme moderne des ministères. De la même façon, l'université ne s'est détachée que progressivement de l'institution religieuse et la science n'a pris que progressivement son autonomie par rapport à la théologie. C'est au début du XIXe siècle, à Berlin, que naît, sous l'impulsion de Von Humboldt, l'université moderne, organisée en facultés disciplinaires. La modernité s'est trouvée associée pendant des siècles à un effort de classification méthodique et de spécialisation. La Russie tsariste a été sans doute le dernier État européen pensé dans des termes moyenâgeux : le pays était le domaine du tsar et les administrations placées directement sous ses ordres.

L'organisation du gouvernement en ministères et le découpage clair des compétences entre les différentes échelles de gouvernance nous sont si familiers qu'ils paraissent des évidences. Mais vient un moment, et je le crois venu, où cette démarche « cartésienne » de découpage de la réalité en rondelles -la classification des savoirs en disciplines, l'activité agricole se séparant de la gestion de l'écosystème, chaque entreprise se centrant sur son métier, les espaces de la ville dédiés chacun à une activité particulière et les infrastructures à un seul usage- devient contre-performante face aux défis de la société. La polyfonctionnalité des espaces agricoles et la crise de l'agriculture industrielle, basée sur des monocultures et l'artificialisation des sols, sont au cœur des débats de la Politique Agricole Commune européenne. Les gestionnaires urbains cherchent à recréer des quartiers et des infrastructures polyfonctionnelles. La Responsabilité Sociale des Entreprises tente de recréer un lien entre efficacité économique, cohésion sociale et protection de l'environnement. Se multiplient les efforts pour introduire de la relation dans des systèmes intellectuels et institutionnels qui en ignoraient jusque là l'importance. Les politiques dites « de la ville », de réhabilitation des quartiers d'habitat populaire, sont un bon exemple de la difficulté des structures actuelles de gouvernance à gérer les relations. Dans le décompte des sommes investies dans ces quartiers, on oublie de dire que l'essentiel va à la réhabilitation des logements : ce sont des opérations mobilisant d'importantes ressources matérielles et incapables d'aborder les questions, nécessairement complexes, d'évolution des quartiers. La politique de la ville se veut interministérielle. C'est le bon sens. Mais pour être interministérielle sans marcher sur les plates bandes des différents

ministères concernés, il faut mettre en place de lourdes structures de concertation. Faute de repenser en profondeur le mode de relation entre l'administration et les citoyens on se condamne à l'impuissance.

Aucun problème de la société aujourd'hui ne peut être traité par un seul département ministériel ou à une seule échelle de gouvernance. C'est l'articulation entre les différentes actions qui doit devenir la règle et le traitement séparé des problèmes l'exception. Mais passer du discours à la réalité implique un changement organisationnel et culturel profond. Faute de ce travail en profondeur, on continuera à multiplier les structures formelles de concertation sans vrai progrès de pertinence. La complexité ne se gère de façon naturelle qu'au contact des réalités concrètes. C'est sur le terrain et dans ces fonctions horizontales qu'il faut envoyer les jeunes fonctionnaires d'avenir. C'est là et non dans les cabinets ministériels qu'ils apprendront leur métier, au contact avec la société. J'ai eu moi-même, dans les années soixante-dix, à diriger pour le Ministère de l'Équipement un arrondissement territorial polyvalent à Valenciennes dans le Nord et je dois à cette expérience le meilleur de ma connaissance de la gouvernance. L'idée de faire travailler ensemble et sous une autorité unifiée les administrations d'État territorialisées est bonne à condition que cette direction unifiée ne soit pas assurée par des préfets placés sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur, ce qui crée une dangereuse confusion des rôles et à condition de repenser les relations entre États et collectivités locales. Au Ministère de l'Équipement, il y a près de quarante ans, existait l'ébauche d'une organisation matricielle, telle qu'on peut la connaître dans certaines entreprises : des services territoriaux en charge de la définition de la stratégie et de la cohérence de l'action et des directions fonctionnelles qui développent les savoirs faire dans un domaine donné, routes, infrastructures, eau, habitat, planification urbaine, etc. Mais, faute d'une pensée claire sur la gouvernance, le choix n'a jamais été fait entre des directions fonctionnelles fortes considérant les échelons territoriaux comme leurs représentants multi-cartes sur le terrain et des services territoriaux forts capables de s'appuyer sur des services spécialisés. Et, en raison du vieux tropisme centralisateur, quand le choix était fait c'était plutôt en faveur de la première option.

Voilà pour la réforme de l'État un champ très concret d'exploration et d'expérimentation. Santé, éducation, gestion des éco-systèmes, énergie, développement économique, lutte contre l'exclusion sociale, autant de domaines où le succès d'une politique dépend d'actions intégrées, relevant de multiples ministères. En affirmant que la reconstruction de la relation est l'objectif premier de la pertinence des dispositifs institutionnels, on engagera une véritable révolution culturelle.

Second principe directeur, *le passage du devoir de conformité au devoir de pertinence*. À côté de l'art de gérer les relations, la gouvernance est l'art de concilier au mieux la double exigence d'unité et de diversité. Chaque fois que l'on prend un de ces termes isolément de l'autre on passe à côté de l'essentiel. Si l'on ne pense qu'en terme d'unité, au nom de l'égalité des citoyens devant la loi et de cette sacrée République une et

indivisible, on fabrique des procédures uniformes qui méconnaissent la diversité de la société. Lorsque règne l'obsession de l'égalité, seules deviennent concrètes des procédures uniformes. La société elle-même, dans sa complexité et son infinie diversité, devient le point d'application abstrait de la norme. La perversion bureaucratique c'est l'inversion du concret et de l'abstrait. C'est la règle qui devient concrète car elle guide l'action tandis que la société n'est plus qu'une réalité abstraite à laquelle s'applique la règle. Cette inversion est une des causes de la faible efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Au milieu des années 80, nous voyions, avec la fin du plein emploi, monter des formes nouvelles d'exclusion sociale. C'était au temps où l'on tentait de répondre à chaque problème qui naissait par un nouveau dispositif et une nouvelle enveloppe financière. Les résultats obtenus ont été médiocres. Pourquoi ? Du fait, précisément de cette perversion bureaucratique. Il était à la mode il y a quelques années de parler à Bruxelles du caractère multi-dimensionnel de l'exclusion. Fichtre, quelle découverte ! S'apercevoir que les problèmes familiaux, culturels, professionnels, de logement, d'éducation, venaient se renforcer mutuellement n'est pas vraiment de l'ordre du scoop ! Allez dire aux exclus qu'ils sont l'objet multi-dimensionnel de la sollicitude publique ! L'exclusion sociale n'est multi-dimensionnelle que parce que chacune des facettes de l'exclusion est prise en charge par des dispositifs différents. Là où chaque personne est unique et aspire à être traitée comme un sujet unique, nous procédons par des catégories uniformes « d'ayant droit » en faisant converger sur les personnes une diversité invraisemblable de dispositifs. Un département français, récemment, a recensé l'ensemble des services concernés par l'enfance inadaptée, c'était plusieurs dizaines. La fonction principale des politiques de la lutte contre l'exclusion est de créer des emplois dans les services sociaux. Il est bien sûr facile d'ironiser et les réponses à apporter ne sont pas simples mais on voit bien par cet exemple que seuls des fonctionnaires construisant leur éthique professionnelle autour du devoir de pertinence -la prise en compte de la réalité sociale-et non autour du devoir de conformité -la mise en oeuvre pointilleuse des procédures- peut répondre au problème.

Mettre au centre de l'éthique professionnelle le devoir de pertinence suppose une autre révolution culturelle : comme la prise en charge des relations, c'est un transfert de pouvoir du sommet vers la base et la reconnaissance que le sens de l'action publique est une co-construction politique et administrative et non le monopole du politique.

Troisième principe directeur, *la mise en place d'organisations apprenantes*. Au sein de l'ensemble du système social, le système administratif est un sous-système agissant sur l'ensemble de la société. Il y a donc nécessairement des boucles de rétroaction permettant d'adapter le système administratif en fonction des informations qui lui parviennent en continu de l'impact de son action sur la société. Plus un système administratif est décentralisé, plus l'éthique professionnelle est une éthique de la pertinence et non de la conformité, plus l'information circulera de façon horizontale, reliant les millions de points de contact

quotidiens entre l'administration et la société, et plus on pourra parler d'organisations s'adaptant de façon continue à une société elle-même en constante transformation.

Cela suppose de concevoir le système comme une vaste intelligence décentralisée et comme une organisation apprenante. Mais ce modèle est, une fois encore, contradictoire avec le modèle théorique de la démocratie. Selon ce modèle le politique détient le monopole du sens et c'est par lui qu'est censée transiter l'information sur les résultats de l'action administrative, par des boucles de rétroaction qui remontent directement au sommet, au niveau du législateur, seul supposé pouvoir modifier l'action administrative. Un principe démocratique incontestable se transforme en un principe organisationnel absurde. Dans le cas d'un régime qui se présidentialise, où seule l'élection présidentielle compte vraiment et où le Président de la République prétend incarner la totalité de la volonté politique, l'absurdité est poussée à son comble : les dysfonctionnements de l'administration ne sont pris en compte que s'ils remontent par les médias et le président les traduit invariablement en projets de loi. Dieu merci pour l'administration, la surenchère législative perd toute emprise sur le fonctionnement réel de l'administration : l'excès de loi tue la loi.

Tant qu'on ne valorise pas l'autonomie d'adaptation et d'initiative des fonctionnaires au niveau local, qu'on n'encourage pas systématiquement les échanges d'expérience horizontaux durables on ne mettra pas en place dans les services publics, d'organisations apprenantes.

Quatrième principe directeur, *les cycles temporels de la gouvernance*. Au fil de la réflexion sur l'ingénierie institutionnelle, nous voyons se transformer, se densifier et se concrétiser le regard sur la politique et sur l'administration. On passe d'une représentation purement formelle - le politique définit le sens, l'administratif met à exécution les directives du politique - à une représentation concrète et, pourrait-on dire, cybernétique de la gouvernance : une interaction constante, une influence réciproque du système administratif et politique et de la société.

Cette approche cybernétique se traduit logiquement par un nouveau regard sur le processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. La représentation traditionnelle met l'accent sur le moment du choix. Le corps politique se représente lui-même comme une machine à faire des choix, à prendre des décisions. De là ce substantif étrange de « décideur » qu'on utilise à tout bout de champ et comme sans y penser. Qu'il s'agisse de voter des projets de loi ou d'arbitrer sur les affectations budgétaires, le corps politique serait une machine à trancher entre des solutions alternatives. L'expression « gouverner c'est choisir » vient en quelque sorte sacraliser cette représentation. Il en résulte une vision fragmentée du processus politique : la prise de décision d'un côté, puis la mise en oeuvre de ces décisions, enfin, et seulement occasionnellement, l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur la société.

J'ai participé dans les années 90 à la mise en oeuvre de l'évaluation des politiques publiques et animé en particulier une évaluation collective de la politique de réhabilitation du parc de logement social. L'évaluation des politiques publiques était à l'époque une innovation importante, le premier pas vers une approche cybernétique de la gouvernance. On admettait, enfin, l'impossibilité de se contenter, en guise d'évaluation, de ce qui remontait au corps politique par l'intermédiaire des élus du peuple, remontée nécessairement globalisée et biaisée par le dualisme majorité-opposition. Mais la mise en oeuvre de cette innovation s'est à nouveau trouvée entravée par la représentation traditionnelle que l'on se faisait des rapports entre le politique et l'administratif. L'évaluation était menée dans une « logique d'artilleur » : on pointe, on tire, on va voir où est tombé le boulet, en fonction de ce constat, on rectifie la hausse, etc. L'accent était donc mis sur le caractère « scientifique » de l'évaluation. Saisissant l'aubaine de nombreux établissements d'enseignement supérieur se sont mis à créer des cours d'évaluation des politiques publiques, sans s'intéresser à ce qui, personnellement, me semblait essentiel : la capacité auto transformatrice, pour une organisation, d'une évaluation menée de façon partenariale et collective.

Dans cette métaphore de l'artilleur, l'administration est le canon lui-même. Il n'a pas son mot à dire sur la trajectoire du boulet. A cette vision mécanique j'en ai opposé une autre : faire de l'évaluation des politiques publiques par tous leurs acteurs un moyen de réflexion de chacun sur son rôle et sur la logique de ses relations avec les autres. Au lieu de considérer les acteurs, notamment administratifs, comme le véhicule passif des directives politiques, il fallait faire fonds sur leur désir de sens. C'est pourquoi, dans l'évaluation de la réhabilitation du logement social, j'avais mis en place dix groupes de réflexion régionaux, réunissant l'ensemble des acteurs, placés dans un contexte leur permettant de sortir du jeu de rôle institutionnel qui était leur pain quotidien. J'ai fait le pari de leur capacité de distance critique pour évaluer la pertinence sociale des processus dont ils étaient les protagonistes. J'étais confiant dans la capacité des uns et des autres à lever le nez du guidon, à sortir de plaidoyers pro domo et à adopter une distance critique vis-à-vis de leur propre action. J'ai été stupéfait de la qualité du travail fourni. La suite est un peu plus triste : nous avons démontré que la qualité des opérations de réhabilitation dépendait avant tout de la qualité du processus collectif aboutissant à la mise en place des projets. Conséquence logique, il aurait fallu, dans l'attribution des financements, donner la priorité à ces processus, donner aux opérations de réhabilitation le temps de se co-construire. La pérennisation de l'échange d'expériences entre ces groupes locaux était le meilleur moyen d'assurer une évaluation continue des progrès accomplis. Mais, du côté de l'administration centrale, on voulait retrouver du pouvoir en transformant les conclusions de l'évaluation en de nouvelles directives uniformes ; quant aux préfetures, elles préféraient financer des « projets bien ficelés », assurés de consommer les crédits annuels, que des opérations élaborées à l'issue d'un véritable travail collectif. Fermez le ban. L'évaluation n'a servi à rien parce qu'elle était contradictoire avec la logique bureaucratique.

J'en reviens à cette conception de « décideur », à l'accent mis sur le moment du choix entre plusieurs solutions. Elle postule qu'il y a réellement plusieurs solutions, qu'elles ont été également approfondies et qu'elles ont fait, les unes et les autres, l'objet d'une véritable élaboration collective. Comme s'il allait de soi que de multiples solutions également crédibles s'offrent aux responsables politiques et qu'il leur appartient de choisir la solution optimale en fonction de leurs options politiques, des valeurs qui leur semblent prioritaires. Je ne crois pas que dans des sociétés complexes cette hypothèse soit vraie. Je crois plus juste de se représenter la politique comme l'effort de co-construire une solution satisfaisante eu égard aux multiples contraintes : satisfaisante du point de vue de l'acceptation par tous les acteurs ; satisfaisante du point de vue de la conciliation d'impératifs contradictoires ; satisfaisante par la capacité à prendre en compte les multiples facteurs en présence. Si mon hypothèse est exacte, les conséquences en sont considérables : il faut remplacer le concept de décision politique par celui de cycles temporels de l'élaboration et de l'évaluation des politiques. Décrivant la politique comme une éthique et une méthode, j'ai déjà longuement détaillé des processus auxquels je pense. Je voulais seulement les replacer ici dans une réflexion générale sur la révolution de la gouvernance.

4. La co-construction du bien public

Un proverbe africain dit : « on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt ». C'est le quatrième principe général de gouvernance. Le bien public est le résultat de l'interaction entre un grand nombre d'acteurs de toutes natures. Mais on se heurte, pour la mise en oeuvre de la co-construction du bien public, au même obstacle institutionnel et culturel que dans les autres domaines. Notre philosophie politique continue à reposer sur le principe de séparation. J'ai déjà évoqué la prévention culturelle que l'on cultive en France à l'égard des fondations : de quel droit et selon quelle légitimité des structures privées se mêleraient-elles du bien public ? Aux institutions publiques devraient revenir le monopole du service public ! Telle est, en gros, la vulgate.

Heureusement, la réalité est plus forte que l'idéologie et il y a belle lurette que se sont développées des formes mixtes de gestion du service public, à travers lesquelles le contrôle des orientations demeure aux mains des pouvoirs publics et la gestion est déléguée, selon des formules juridiques multiples, à des structures de gestion commerciales ou associatives, disposant de moyens d'action plus souples que n'en permettent le statut des fonctionnaires ou les règles de gestion publique.

Toutes ces structures de gestion des « services d'intérêt général », comme on dit dorénavant dans l'Union Européenne dans le but de souligner la différence entre le but poursuivi - l'intérêt général - et les modalités de sa poursuite -éventuellement, une gestion commerciale, nous sont si familières qu'il est peu utile de s'étendre sur le sujet. Les différentes combinaisons possibles et l'évaluation de leurs résultats sont, à elles seules, une branche passionnante de la gouvernance, pour laquelle

l'Union Européenne, riche de la grande diversité de ses traditions nationales et des solutions adoptées, dispose d'un avantage culturel encore insuffisamment exploité.

Si j'en reste à la France, qu'il s'agisse de la santé -avec la combinaison originale d'une médecine libérale et d'un financement largement public de la santé- de la gestion de l'exclusion sociale ou de la vieillesse, largement déléguées au monde associatif, de l'eau, de l'énergie, des transports collectifs ou même de l'éducation avec les établissements privés sous contrat, le partenariat dans l'investissement ou dans la gestion des services publics est de rigueur.

Malheureusement, le partenariat dans l'investissement ou la gestion ne change pas substantiellement la manière dont on conçoit la délivrance des services publics.

Une petite anecdote. A l'époque déjà lointaine où mes enfants fréquentaient le collège, je me suis égaré un jour dans une réunion de professeurs avec les parents d'élèves. Il se trouve, comme cela arrive dans toute communauté humaine, qu'un des professeurs était gravement défaillant. C'était l'avis unanime des élèves et ils me semblaient assez bien placés pour en juger. Ils avaient transmis cette conviction à leurs parents. L'un d'eux, plus courageux ou inconscient que les autres, bravant le risque d'ostracisme qui pourrait en résulter pour sa chère tête blonde, eut l'audace d'évoquer timidement « le problème du professeur un tel ». Le mur des profs s'est instantanément dressé face au blasphémateur : vous ne pouvez pas juger ! vous n'êtes pas pédagogue ! vous n'êtes pas un professionnel de l'enseignement ! vous ne sauriez avoir voix au chapitre sur les méthodes d'enseignement ! Franchissant la porte du collège, l'enfant échappe à votre contrôle. Il est mis entre les mains d'un professionnel soustrait à votre jugement et soumis à ceux qui, pendant les heures de classe, sont les seuls en charge de son éducation. Et je me souviens, il y a quelques années, de la tempête de protestations qui avait accueilli la création d'un site web sur lequel des élèves pouvaient noter leur professeur. Blasphème. Les mêmes qui ne voient d'autre issue que les notes pour encourager les élèves à travailler et à s'évaluer voyaient dans l'idée que les élèves notent leurs professeurs une dérive vers la tyrannie d'opinion, une prime à la démagogie, un stress supplémentaire voire un risque de lynchage médiatique de certains professeurs.

Ainsi, il y a dans la délivrance du service public, parce qu'il n'est pas soumis à la concurrence, une distinction d'essence posée entre des corps de professionnels qui savent et une population bénéficiaire du service public qui, par un contrat non écrit, doit renoncer à toute prétention à la connaissance, à toute capacité de co-construire le service public à la qualité duquel elle est pourtant la première intéressée.

La coupure entre l'action publique et ses bénéficiaires se double ainsi d'une distinction entre des corps professionnels « qui savent » et des bénéficiaires « réputés ignorants ». Cette légitimité accordée à la parole

savante invalide d'entrée de jeu la parole et le jugement des bénéficiaires, exclut par construction la coproduction du service public. Sauf, bien entendu, dans des fonctions ancillaires pour lesquelles aucune compétence n'est requise : accompagner les enfants lors de sorties d'école par exemple.

Contrairement à d'autres pays européens, on se méfie des velléités de la population à se prendre en charge aussi bien dans le domaine de la santé que dans le domaine de l'éducation. L'éducation à l'hygiène, à la prévention, l'encouragement au développement au sein des familles de connaissances médicales de base me paraissent avoir reculé plutôt qu'avancé au cours des deux dernières générations. Il me semble qu'au début du 20e siècle, encore sous le choc des découvertes pasteuriennes, un grand effort avait été consenti, au stade de l'école primaire et jusqu'au certificat d'étude, pour préparer les enfants à la gestion de leur environnement. Cet effort s'est relâché, comme si le dense réseau de médecins, le tiers payant et les antibiotiques dispensaient les familles de chercher à maîtriser leur propre corps. L'automédication, qui connaît un nouvel élan avec Internet, nous est souvent présentée comme une dangereuse inconscience. Le débat sur le « trou de la sécu » remplit les pages des gazettes mais on culpabilise, au nom de risques certes réels mais improbables, qui voudrait espacer ses visites chez le médecin ou recourir moins souvent au fétichisme du médicament.

Quand, pour rétablir les relations entre une future maman et sa famille, considérant que la qualité affective de l'environnement a un poids comparable, pour une nouvelle accouchée, à l'excellence des moyens techniques déployés pour que l'accouchement se passe bien, l'idée de maternité proche du domicile a été relancée en France, ces maternités ont été vues par les corps professionnels essentiellement sous l'angle de leurs inconvénients potentiels et sans jamais mettre équitablement en balance le risque potentiel d'un côté et l'avantage relationnel de l'autre. Non ! donner naissance est une affaire trop sérieuse pour s'en remettre en quoi que ce soit à des parents ignorants ! Ces maternités familiales ne seraient-elles pas responsables, par avance, de la mort de bébés faute de moyens techniques modernes en cas d'accouchements difficiles ? Et ne risque-t-on pas de voir ces crèches tomber sous la coupe de sectes profitant de la fragilité psychologique de la jeune accouchée ? Je ne me permettrai pas de dire que ces questions n'ont aucune valeur. J'observe seulement qu'elles sont dressées, comme mes enseignants tout à l'heure, tel un mur opposé à cette intrusion des « bénéficiaires » du service public dans la conception et la gestion de celui-ci.

La « consultation » des bénéficiaires du service public est à la mode mais elle se limite le plus souvent à la phase préalable et ne s'étend pas à la gestion elle-même du service. Avec la crise des finances publiques et celle de l'Etat providence, les prochaines décennies vont voir la co-construction et la cogestion des services publics s'imposer comme une nécessité. Il serait dommage qu'elle soit conçue comme une solution de pauvre et non comme une occasion de progrès global de la société. En parlant de

« solution de pauvre » je pèse mes mots. Dans les pays en développement, faute en effet de disposer des moyens financiers publics d'assurer un service pour tous, les pauvres sont soumis à une véritable « injonction à participer ». La justification de la co-construction du service public ne peut être cantonnée au registre de la nécessité. Elle doit, au contraire, être vue comme un élément majeur de la construction du capital immatériel de la société.

Les services publics doivent cesser de considérer l'élévation des compétences des usagers comme une menace qui pèse sur leur pouvoir, une mise en cause implicite de leurs compétences, la source de contestation de leur action, et les voir plutôt comme la création d'un vaste partenariat à travers lequel la société s'éduque elle-même, progresse et s'épanouit. Je crois que la société y est prête. On le voit avec le foisonnement d'initiatives d'économie solidaire, à travers lesquelles la société, même si cela reste au niveau de groupes précurseurs minoritaires, exprime le désir de retrouver prise sur elle-même, d'apporter des solutions innovantes, coopératives, aux problèmes qu'elle rencontre. Crèches parentales, renouveau des coopératives de logements, maîtrise des circuits commerciaux, relations entre agriculteurs et groupes d'habitants, ces dynamiques, qui ont presque toutes pour caractéristique un ancrage dans le territoire, sont autant de signes d'une société qui sans rejeter ou nier l'importance de l'action publique, revendique une part plus active dans la gestion de la cité.

La période de crise structurelle dans laquelle nous venons de retomber, sans doute pour longtemps, va être propice à l'élaboration d'un nouvel âge de cette co-construction. Ne ratez pas l'occasion de cette vaste remise à plat. Et, surtout, ne sous-estimez pas l'importance de l'effort de formation collective, de développement de nouveaux modèles d'apprentissage, que cela va impliquer dans la mesure où la co-construction de services publics implique des partenaires dotés chacun de son propre registre de compétences. Ne sous-estimez pas ce que cela comportera d'apprentissage et d'échange d'expériences. Ne sous-estimez pas, enfin, l'ampleur des changements culturels et institutionnels que cela implique pour les administrations et services publics en place : ils doivent apprendre à voir dans tous les autres acteurs de la société des alliés et non des sources d'ennuis potentiels.

5. L'unité dans la diversité et l'articulation des échelles de gouvernance

C'est le cinquième principe général de gouvernance et c'est, avec l'art de gérer les relations, le second trait caractéristique de l'art de la gouvernance. C'est celui auquel vous devrez, dans un pays comme la France, vous attacher plus particulièrement car il rompt avec des traditions très ancrées.

Le sens commun oppose en effet recherche de l'unité et sauvegarde de la diversité. Les régimes politiques semblent même se distinguer par ce

critère, entre les régimes centralisés, qui au nom de la cohésion de la nation voient en toute expression de la diversité régionale, linguistique ou culturelle une menace potentielle, et les régimes fédéraux ou confédéraux, pour lesquels il importe de sauvegarder la singularité de chaque communauté territoriale, et la centralisation du pouvoir, toujours menaçante, n'est concédée que du bout des lèvres, lorsque la nécessité l'impose, comme la défense, les infrastructures, l'unification des grands services publics ou encore l'économie, le risque étant toujours présent qu'au nom de ces nécessités des autorités centrales, toujours avides d'étendre leurs pouvoirs, encerclent progressivement les sacro-saintes communautés de base de leurs tentacules.

J'ai déjà évoqué à plusieurs reprises notre « République une et indivisible ». Il faut y revenir ici, tant le legs de la Révolution française reste prégnant dans les esprits et les institutions. L'expression « loi de décentralisation » veut bien dire ce qu'elle veut dire. La seule légitimité procédant du peuple, uni en une nation indivisible, elle n'existe qu'au niveau national ; reconnaissant l'importance des dynamiques locales, le législateur a fait la part du feu en déléguant aux autorités locales une part de l'autorité nationale mais c'est toujours au niveau national que se définit en dernier ressort l'intérêt général de la nation. Cet intérêt ne saurait procéder d'un consensus entre les autorités locales.

Lorsque Gaston Deferre et François Mitterrand ont concocté les lois de décentralisation en 1982, ils ont d'ailleurs posé un principe étonnant, dont les conséquences institutionnelles et politiques ont été considérables : aucune collectivité territoriale ne peut exercer d'autorité sur aucune autre. En d'autres termes, c'est du pouvoir central que procède l'autorité déléguée de chacune d'elles et c'est du pouvoir central et de lui seul que peuvent émaner les contraintes et les arbitrages.

Nos deux décentralisateurs ont montré là le bout de leur nez : politiques jusqu'au bout des ongles, ils se méfiaient du politique et n'imaginaient pas un Président de région de gauche imposé des règles à un Président de conseil général de droite qui à son tour aurait imposé des règles à des communes de gauche, etc.. Il fallait qu'à chaque niveau on en referât à l'Etat central et à lui seul, car il disposait, pensait-on, d'une bureaucratie professionnelle capable de neutralité dans la définition de l'intérêt général.

De ce principe a découlé un autre, qui est à la source de l'imbroglio institutionnel français dont vous devrez un jour venir à bout : aucune collectivité territoriale ne pouvant être placée sous la tutelle d'une autre collectivité territoriale de niveau supérieur, il est impératif de délimiter de façon exclusive les compétences de chacune. D'où le découpage de la gestion publique en « bloc de compétence » pour reprendre l'expression même des lois de décentralisation, alloués exclusivement aux collectivités territoriales d'un niveau donné. D'où l'inquiétude du législateur et l'embrouillamini sur le terrain dès lors que des collectivités territoriales de plusieurs niveaux peuvent jouir de « compétences générales », c'est-à-dire

peuvent intervenir, outre leurs compétences exclusives, dans de nouveaux domaines. Corollaire de la règle générale selon les compétences doivent être réparties de façon exclusive à chaque niveau de collectivité territoriale, la coopération entre ces niveaux, supposée ne pas exister, est renvoyée dans l'impensé.

On voit par cet exemple le lien intime entre les deux facettes de l'art de la gouvernance : lister des compétences exclusives à attribuer à chaque niveau de collectivité territoriale et considérer qu'ainsi les vaches seront bien gardées, revient à postuler que l'on peut déliter l'action publique en rondelles pour la réduire à une liste de compétences spécialisées.

Au contraire, dans les pays de tradition germanique, c'est la communauté de base, autrefois famille élargie, clan ou tribu, qui constitue la communauté souveraine de base. Cette communauté, au fil du temps, s'est identifiée à un territoire, parfois même un territoire assez restreint comme dans le cas des cantons suisses. C'est là le siège de la souveraineté. La délégation de l'autorité à un niveau supérieur, en l'occurrence à la Confédération dans le cas de la Suisse, peut, en théorie, être reprise à tout moment. Et les décisions prises au niveau confédéral doivent, encore aujourd'hui, être ratifiées par une double majorité, celle de la population et celle des cantons. A une autre échelle, c'est aussi ces principes qui animent la construction européenne : les pères de l'Europe savaient la nécessité de sortir des nationalismes européens, qui avaient pratiquement conduit le continent au suicide, mais ils savaient aussi que leurs propositions seraient rejetées s'ils ne reconnaissaient pas les communautés nationales comme la source ultime de la légitimité. D'où l'importance accordée au principe d'unanimité qui préserve certes les intérêts des petits pays mais a conduit si souvent l'Europe à la paralysie.

Les empires du passé, macédonien, chinois, romain, ottoman ou russe ont tous été confrontés à la nécessité de trouver un équilibre entre la diversité, c'est-à-dire la reconnaissance des différentes populations cohabitant dans l'empire et l'unité, c'est-à-dire la nécessité de maintenir la cohésion de l'ensemble. L'empire anglais de la reine Victoria, celui sur lequel le « soleil ne se couchait jamais » a de son côté expérimenté cet équilibre à une échelle jamais égalée. Tous ces empires doivent concéder aux différentes nationalités qui les composent de larges droits d'auto administration. Il n'était d'ailleurs pas rare que soient maintenus en place les institutions, les usages et même les lignées dynastiques dans les nouvelles conquêtes de l'empire.

Ce respect de la diversité se retrouve même, dans l'empire ottoman, au niveau du système juridique. Juifs et Chrétiens réglent leurs conflits internes selon leurs usages et juridictions propres, les conflits entre eux et les Musulmans ou entre les Musulmans d'entre eux étant gérés par les règles de l'empire. Force est de reconnaître que ces institutions impériales, grâce à l'équilibre conscient entre unité et diversité sur lequel elles se fondaient, ont été parmi les plus stables de l'histoire.

Mais le propre de toutes ces constructions, de la République française une et indivisible à l'Empire ottoman, est de placer le curseur à un endroit différent, sur l'axe qui va de la totale unité à la totale diversité, tout en admettant que ces deux exigences de recherche de l'unité et de respect de la diversité constituent deux pôles antagoniques entre lesquels il faut arbitrer.

Or, l'art de la gouvernance, que nous allons maintenant explorer, est de ne pas faire de l'unité et de la diversité un jeu à somme nulle, où ce qui est gagné au profit de l'unité est perdu au détriment de la diversité et vis versa, mais *un jeu à somme positive*, un jeu « gagnant gagnant comme on dit, qui permet d'obtenir à la fois plus de diversité et plus d'unité.

L'importance de cet art est allé croissant d'année en année du fait de l'évolution du monde : dans la plupart des pays, les sociétés sont devenues de plus en plus multiculturelles, souvent même à une échelle géographique restreinte, comme une ville, du fait des brassages de populations. En sens inverse, les interdépendances mondiales sont allées en croissant du fait de l'impact des sociétés sur la biosphère, de la circulation rapide des connaissances et des informations et de la globalisation, de l'économie. De sorte que tous les problèmes sont à la fois locaux et mondiaux : aucun ne peut se traiter à une seule échelle de gouvernance.

Dans votre approche des relations entre unité et diversité, vous aurez pendant votre mandat à traiter en particulier deux questions : la place des villes et territoires dans la construction de la gouvernance ; l'articulation des échelles de gouvernance.

Place des villes et territoires. Ils méritent bien le qualificatif de « brique de base de la gouvernance au 21^e siècle ». Vous noterez que dans mes propos je ne m'intéresse pas à une institution politique particulière, commune, communauté de communes, département ou régions. Certes, ces institutions monopolisent l'attention des politiciens et des politologues car c'est leur fonds de commerce. C'est vers elles que se porte souvent l'attention : quand on parle de politique locale, même dans le champ économique, on entend presque toujours la politique des collectivités territoriales et on ne pense jamais, ou presque, à la coopération locale entre acteurs économiques, à la stratégie d'investissement des diasporas ou à celle des grandes entreprises disposant d'établissements sur ce territoire. Mais, vues sous l'angle de la théorie de la gouvernance, ces institutions, souvent héritées de l'histoire, découpent de manière parfois aléatoire la réalité sociale profonde des villes et des territoires. C'est à cette réalité sociale que je me réfère en parlant de villes et de territoires et non aux institutions politiques.

Fort bien, me direz-vous, mais comment définir une ville et un territoire si ce n'est ni une portion d'espace délimitée sur la carte Michelin par les tirets ou croisillons des limites des institutions politiques territoriales ni ces collectivités elles-mêmes ? C'est assez simple vu sous l'angle du bassin

d'habitat, du marché de l'emploi, des trajets domicile travail, des zones de chalandise des pôles commerciaux, des établissements scolaires et hospitaliers, bref, de tout ce qui fait la trame de la société dans la vie quotidienne. Or, cet énoncé frappe par son imprécision géographique. Bien des développements urbains périphériques appartiennent aujourd'hui à deux marchés de l'emploi à la fois. De même, le développement des déplacements motorisés brouille les frontières entre bassins d'habitat. Les aires de recrutement scolaire ou de services hospitaliers ne se recouvrent qu'imparfaitement. Ce qui explique que la recherche d'une bonne délimitation administrative et politique ou du « territoire pertinent », pour traiter d'une question particulière, s'apparente plus à la quête du Saint Graal qu'à un travail directement opérationnel. Le territoire pertinent est un savon qui vous glisse entre les doigts chaque fois que vous tentez de le saisir. Par contre, on peut déduire de ces quelques constats une définition du territoire inhabituel, floue mais féconde. C'est *une densité particulière de relations*. Chaque relation s'étend du local au mondial mais avec une densité particulièrement forte au niveau territorial.

Le territoire étant par excellence l'espace de la relation, c'est l'échelle de base de la gouvernance. C'est par exemple le niveau fondamental de construction du capital immatériel d'une société. C'est l'espace naturel de coopération entre les acteurs. L'espace où l'on peut le mieux appréhender la complexité. Quelle que soit la question qu'une société veut appréhender, c'est au niveau territorial qu'elle doit commencer par le faire si elle veut sortir d'une approche segmentée des problèmes.

Politique globale de l'éducation ? Elle suppose l'insertion de l'école dans son contexte. Politique de l'énergie ? C'est au niveau territorial que se combinent les différents modes d'utilisation de l'énergie et s'organisent ses usages successifs, depuis sa forme la plus polyvalente, l'électricité, jusqu'à sa forme la plus dégradée, les basses températures. Politique de la santé ? À l'échelle territoriale elle va pouvoir combiner les multiples approches de la prévention ou associer les facteurs environnementaux et sociaux d'une bonne santé, en particulier l'alimentation et les conditions d'environnement. Politique économique, c'est au niveau territorial que se crée un contexte propre à la compétitivité économique.

Pour souligner l'importance nouvelle du niveau territorial, il m'arrive parfois de parler de « revanche des territoires ». Lors de la Révolution française, la victoire des Jacobins centralisateurs sur les Girondins partisans d'un certain degré d'autonomie locale avait marqué le recul de cette France constituée d'une mosaïque disparate de provinces, de circonscriptions religieuses et militaires, de langages, d'usages, voire de monnaies au profit d'un « progrès » nécessairement unificateur.

Rien n'est plus significatif à cet égard que les premiers projets de découpage de la France en départements, sous forme d'un carroyage uniforme, un chef lieu de département étant placé au centre de chaque carreau au détriment des « bonnes villes » chères à l'ancien régime. Et les dites « bonnes villes » avaient dû batailler ferme pour faire prévaloir la

réalité historique et sociale sur le zèle géométrique et abstrait des révolutionnaires.

Je suis toujours frappé par le parallélisme entre le triomphe, à la même période, de préceptes de l'économie libérale, qui voyait dans l'institution d'un « marché parfait » où l'offre et la demande de travail, de capitaux, de biens et de services venait se confronter en toute transparence et sans entrave, et les préceptes jacobins, qui aspiraient à créer une « société sans grumeau », où aucun corps intermédiaire ne devait s'interposer entre le citoyen et la Nation. Tout cela correspondait d'ailleurs au triomphe de la chimie et de la mécanique de l'époque : c'est au « gaz parfait » que l'on s'intéressait et non à la réalité complexe, opaque, colloïdale, de la matière vivante et des écosystèmes.

Ce refoulement des spécificités et autonomies territoriales et urbaines comme autant de résidus d'une société pré-industrielle et pré-rationnelle a duré très longtemps. Moi-même, jeune haut fonctionnaire de la fin des années 60, héritier spirituel des techniciens chargés de porter le progrès, avec l'eau, les routes et les chemins de fer dans les campagnes arriérées, ne voyais-je, pas l'administration de la France par des fonctionnaires compétents et plus ou moins interchangeableables - de façon significative, la règle non écrite de durée maximum d'un haut fonctionnaire dans son poste étant la garantie qu'il ne succomberait pas lui-même aux adhérences avec la société locale - comme un triomphe de la raison, face à un des élites locales souvent dominées par des propriétaires fonciers, des notables économiques ou des professions libérales ?

Cette marginalisation des territoires n'allait-elle pas être encore accélérée par la mondialisation ? Au moment où la souveraineté elle-même des Etats devenait un slogan plus qu'une réalité, que pouvait-il rester d'autonomie au niveau local ? Ce ne pouvait qu'être un refuge, un conservatoire : le lieu de déploiement d'une démocratie plus participative, limitée aux affaires de quartier, pendant que l'avenir du monde se jouait à Bruxelles, New York ou Pékin ; l'infirmerie de campagne où l'on gérait les éclopés de la mondialisation, loin de la ligne de front de la guerre économique mondiale ; ou encore le conservatoire de la coutume, la réinvention de la fête des moissons par des néo-ruraux en quête d'identité et de racines ?

Eh bien, c'est exactement l'inverse qui s'est produit. L'économie moderne est celle de pôles de développement urbains et territoriaux fonctionnant en réseau au niveau mondial. Plus l'enjeu de la gouvernance est de gérer les relations et plus s'imposent les niveaux territoriaux où l'ensemble des relations peut être géré. Et c'est bien le territoire, nœud de relations, qui s'impose.

Je trouve d'ailleurs assez frappant que, dans beaucoup de pays, les anciennes villes marchandes, dont le capital immatériel se fondait sur la gestion des relations, tombées en léthargie au 19e et au 20e siècle lors de la révolution industrielle, se réveillent, tandis que les anciennes villes industrielles ont du mal à survivre au système de production, dominé par

le textile, la sidérurgie, la métallurgie, la chimie, l'automobile qui leur avait donné naissance. Non seulement l'économie de la connaissance est une économie de la relation mais, qui plus est, tous les systèmes techniques modernes, à commencer par les télécommunications et internet, tendent à substituer des systèmes d'auto organisation en réseau, proches du vivant, à des systèmes d'emboîtement en poupées russes et des systèmes hiérarchiques hérités de la mécanique. Ce qui fait à la fois que les géographes de l'économie identifient beaucoup plus volontiers des zones de développement régionales ou transfrontalières que des économies nationales.

Peut-on imaginer une révolution énergétique sans en considérer les cohérences territoriales ? Evidemment pas. On ne peut non plus espérer sortir des impasses de la lutte contre l'exclusion sociale sans concevoir des pactes locaux de lutte contre l'exclusion et pour l'emploi. De l'habitat à l'organisation des flux entre activités économiques en passant par les transports, c'est la conception et le mode de gestion des villes et territoires qui sera décisive. Ces territoires ne vivent pas en autarcie. Ils sont reliés par des grands réseaux de production et de transport qui font fi des frontières nationales.

Il est donc impossible de penser le cinquième principe général de gouvernance, les relations entre unité et diversité, sans mettre au centre de la réflexion cette brique de base de la gouvernance qu'est le territoire.

J'en viens maintenant au second volet, le *principe de subsidiarité active* qui définit les modalités concrètes de coopération entre les différents niveaux de gouvernance. Dans un pays comme la France, avec ses 36 000 communes, l'articulation entre échelles de gouvernance s'impose dès le niveau le plus local : les villes, comme Toulouse ou Marseille, où la commune centre de départ était si vaste qu'elle a pu pendant longtemps contenir l'essentiel de l'expansion urbaine, sont en effet l'exception. Toutes les agglomérations sont pluricommunales et, comme on l'a vu, la création de nouvelles structures de coordination, les plus récentes étant les communautés d'agglomération et de communes, passent leur temps à courir après la réalité économique et sociale, qui leur échappe de toute part.

Dès le niveau territorial, nous avons donc à faire à trois ou quatre niveaux d'administration, de la commune à la région en passant par les communautés de communes ou syndicats intercommunaux et par les départements. Auxquels il faut bien entendu ajouter le niveau national, le niveau européen et, pourquoi pas, pour faire bonne mesure, le niveau mondial. Il suffit de penser à la gestion du changement climatique ou à celui de la santé pour voir que *tous ces niveaux sont actifs à la fois*.

Comme vous allez le voir, le principe de subsidiarité active constitue une manière nouvelle de concevoir les relations entre échelles de gouvernance. C'est lui qui est à la base de ce que l'on appelle de plus en

plus fréquemment en Europe, dans la ligne du Livre Blanc publié en 2009 par le Comité des régions, « la gouvernance à multi- niveaux ».

Regardons d'abord comment cette relation a été gérée jusqu'à présent. La modalité la plus fréquente était celle de la pure et simple dénégation : l'attribution à chaque niveau de gouvernance de compétences exclusives était supposée régler d'avance les problèmes de coordination ! L'exemple le plus typique est celui de l'éducation nationale : au niveau national de fixer les programmes et de payer les enseignants, au niveau régional de gérer les lycées, départemental les collèges et communal les écoles primaires.

Dans les systèmes décentralisés, on aboutit au fond aux mêmes principes à ceci près que la rémunération des enseignants, la fixation des rythmes scolaires ou l'établissement des programmes revient bien plus souvent aux entités décentralisées. Par exemple, les cantons suisses, pourtant souvent de petite taille, gardent de larges prérogatives en matière de rémunération des enseignants, de fixation des programmes, de dates de vacances, etc..

Le mode d'imposition des contraintes nées de la poursuite de l'intérêt général le plus fréquemment utilisé est celui de règles, de normes uniformes. C'est ce que j'appelle des « obligations de moyens ». Ce sont aussi bien les programmes scolaires déjà évoqués que les dispositifs financiers de lutte contre l'exclusion sociale. Ces règles, bien sûr, satisfont à l'égalité des citoyens devant la loi, une des obsessions françaises, mais on voit bien qu'elles réduisent artificiellement la diversité des solutions inventées sur le terrain : l'initiative locale est réduite à la portion congrue, la capacité à aborder les problèmes de façon globale est perdue, c'est le triomphe de l'unité sur la diversité. A l'opposé, l'autonomie pure et simple du niveau local est préjudiciable à la recherche de la cohérence.

Le principe de subsidiarité active, en substituant « l'obligation de résultats » à « l'obligation de moyens » transforme la donne, donne toute son importance à la créativité locale et à la mobilisation des systèmes de relations, permettant la recherche d'approches intégrées tout en empêchant que chacun en fasse à sa tête au détriment de l'intérêt général.

Comment ce principe se construit-il et se met-il en oeuvre ? Il est au coeur de la notion même de gouvernance puisque j'ai montré que la gouvernance était un fait social total, spécifique à chaque société et à chaque époque, mais qu'en comparant les modalités concrètes de la gouvernance d'une société à l'autre et d'une époque à l'autre, on pouvait dégager des principes communs, susceptibles de *résumer une vaste expérience comparative* pour la mettre au service de toute société qui voudrait, dans son contexte culturel et technique propre, repenser sa gouvernance à nouveaux frais.

Cette règle générale -diversité des solutions, unité des principes- s'applique à toutes les questions concrètes de gouvernance, de la santé à

l'éducation, de l'eau à l'énergie, de la lutte contre l'exclusion au développement économique, de la sécurité à la politique culturelle. Je l'ai expérimenté suffisamment de fois et sur différents continents pour oser l'affirmer avec certitude. Chaque fois que l'on prend un problème concret que l'on compare entre elles les politiques adoptées dans des contextes très différents, que l'on cherche, avec les acteurs et en faisant appel à leur propre réflexion critique, quels ont été les facteurs de réussite et d'échec, on voit progressivement apparaître, à la manière d'une photo plongée dans un révélateur, les principes directeurs communs qui expliquent les raisons de la réussite ou de l'échec.

Ces principes communs sont en quelque sorte un condensé de l'art de la politique. Postuler que ces principes directeurs du succès et de l'échec existent toujours et qu'ils sont tout aussi valables en Chine ou en Afrique qu'en Europe et en France, peut vous paraître présomptueux. Je n'ai pas la place de l'illustrer ici par divers exemples mais je vous ferai observer que cela n'a rien de si étonnant. Les anthropologues du droit, par exemple, ont bien montré que derrière l'infinie diversité des formes juridiques, orales ou écrites, rencontrées dans le monde, les fonctions du droit sont partout les mêmes. Partout aussi les fonctions majeures des régulations appliquées à un problème concret se ressemblent.

Et voilà la boucle bouclée. Le principe de subsidiarité active est une des pierres angulaires de la démarche qui substitue à l'ancien trépied de la gouvernance – les institutions, des règles, des compétences – le nouveau trépied – des objectifs, une éthique, des dispositifs de travail. A l'instar de ce que j'ai expliqué sur l'évaluation des politiques publiques, la mise en oeuvre du principe de subsidiarité active implique de concevoir la gouvernance comme un processus permanent où les « niveaux hauts » de la gouvernance ont pour première fonction d'organiser l'échange d'expériences entre les entités qui le composent, de façon à ce que l'énoncé des principes directeurs, ces fameuses « obligations de résultats » ne soient pas le fait du prince mais le résultat d'un processus d'apprentissage collectif fondé sur la recherche de sens de chacun des acteurs. C'est à l'issue de ce travail que le niveau haut peut imposer les principes directeurs au niveau d'en-dessous, en tant que « contrainte légitime », c'est-à-dire satisfaisant au principe de moindre contrainte. La mise en oeuvre de ces principes directeurs est le fondement de l'exercice de la compétence partagée. Et, de haut en bas, la mise en oeuvre des principes directeurs implique à chaque niveau un travail partenarial visant non pas à choisir entre plusieurs solutions mais à chercher, par tâtonnement et en coopération entre les acteurs, **une solution satisfaisante.**

Ce que je dis là n'est pas d'une absolue nouveauté. Bien des tendances vont déjà dans cette direction. C'est le cas de la méthode de coordination ouverte européenne, dont je ne saurais trop souligner l'importance dans la construction du capital immatériel de l'Europe. Elle consiste à mettre autour d'une table les porteurs d'expériences des différents Etats membres, pour confronter les solutions adoptées au fil du temps et en

dégager les principes directeurs. Principale limite, aujourd'hui ces principes directeurs n'ont aucune valeur contraignante, ce qui fait que pour de nombreux fonctionnaires européens c'est un peu une « gouvernance du pauvre », le vrai pouvoir de l'Union se déployant dans le domaine des règles, sur la base de la compétence exclusive de l'Europe en matière de concurrence. Mais ce contraste entre une gouvernance trop molle, celle des conclusions tirées des échanges d'expériences, et une gouvernance trop dure, celle des directives, est une des sources du malaise européen.

On observe aussi, dans les réseaux de villes, un souci croissant de l'échange d'expérience mais, faute de replacer cet échange d'expériences dans une pensée construite sur la gouvernance, en y voyant un point d'application du principe de subsidiarité active, il est rare que cet échange d'expériences soit systématisé, mené selon des méthodes rigoureuses et donne naissance à l'énoncé de véritables principes directeurs.

Vous disposez là d'un champ extraordinaire d'innovation et de progrès.

E- La transition vers des sociétés durables

Dès le début de votre mandat, vous aurez, en juin 2012, à représenter la France à la conférence dite de « Rio + 20 ». Il y a près de vingt ans en effet, en 1992, s'est tenu le premier « sommet de la terre ». Le mur de Berlin était tombé peu de temps auparavant, mettant fin, semblait-il, à une division du monde fondée sur des rivalités idéologiques héritées de la pensée du 19e siècle.

C'était, croyait-on, l'époque des grands dégels. L'espoir d'un monde plus unifié, plus solidaire, capable de prendre en charge de façon consciente son destin. Le signal avait été donné par le fameux discours de Mikhaïl Gorbatchev à l'Assemblée Générale de l'ONU, en 1988. Premier chef d'Etat à affirmer avec force que notre « oïkos », pour reprendre le terme grec désignant le foyer domestique, était devenu la planète toute entière, notre espace commun, notre responsabilité commune.

Tous les espoirs semblaient permis et ce Sommet de la planète fit l'objet d'une intense préparation collective dans de nombreux milieux. Ce fut aussi le premier des sommets mondiaux qui ont jalonné la dernière décennie du 20e siècle et ont voulu constituer autant d'espaces originaux pour débattre, sous l'égide de l'ONU, de nos problèmes communs.

Vingt ans après le premier sommet mondial de l'environnement de Stockholm en 1972, le sommet de la terre avait été préparé par le rapport Brundtland, notre avenir commun, le désenchantement est immense. Si la prise de conscience de la nécessité de changer est générale, chacun sait aussi que la véritable transition n'a été encore ni conçue ni engagée. Ce

sera votre devoir historique que de vous y atteler. « De l'audace, toujours de l'audace » disait Danton. Il vous en faudra pour vous attaquer à des dogmes économiques si bien installés, défendus par les innombrables cerbères de l'orthodoxie, pour oser questionner le fonctionnement des institutions les plus puissantes de la planète, les géants de la finance et de l'entreprise. La résistance du secteur bancaire à se faire imposer des régulations nouvelles alors même qu'il tend sa sèbile aux Etats, vous donne un avant goût des résistances qu'il faudra vaincre. Mais si vous osez le faire, l'opinion publique sera avec vous. Au G20 de Cannes, en novembre 2011, la Présidente du Brésil, Dilma Rousseff vous a tendu la perche. Elle a refusé que la conférence Rio+20 ne s'enlise dans des débats sans intérêt sur l'économie verte. Constatant que la convergence des crises, écologique, sociale, économique et financière, mettait en lumière l'épuisement progressif du modèle de développement que nous avons connu depuis la fin de la seconde guerre mondiale, elle a proposé de faire de cette convergence une opportunité: celle, pour la communauté internationale, de se mettre vraiment au travail pour inventer l'économie et le modèle de développement du vingt et unième siècle. Bien des voix s'élèveront pour minimiser une fois de plus ces crises et s'en tenir au « business as usual », moyennant quelques menus ajustements. Vous devrez montrer que vous venez au contraire à cette conférence avec de réelles propositions, vous devrez proposer des leviers pour cette grande transition. Cela fait des années que cette question m'obsède et j'ai publié en 2009 un « essai sur l'oeconomie » où j'ai mis en lumière la manière de concevoir un modèle alternatif de développement. J'en ai tiré à votre attention six leviers.

1. Adopter le nouveau concept d'oeconomie pour décrire l'enjeu du changement systémique

Ce que nous appelons aujourd'hui l'économie est en réalité un modèle de production, d'échange et de consommation qui repose sur l'idée que l'équilibre de la société dépend d'une croissance sans limite. Qui plus est, l'ensemble de nos outils économiques nous empêche de faire une distinction claire entre le travail humain d'un côté et la consommation de ressources naturelles de l'autre. Or, c'est cette absence de distinction qui n'a pas de sens dans la situation nouvelle où nous prétendons atteindre le bien être de tous, c'est-à-dire probablement d'un maximum de 9 milliards d'habitants, tout en nous imposant des limites strictes dans la consommation d'énergie fossile et de ressources naturelles non renouvelables, de façon à demeurer à l'intérieur des limites que nous considérons comme le « domaine de viabilité » de notre système vivant.

Malheureusement, depuis 200 ans, l'ensemble de la science économique, telle qu'on la développe et qu'on l'enseigne, a ignoré purement et simplement la réalité de ces limites naturelles de la planète. Les concepts, les acteurs et les politiques développés au cours de ces deux siècles ont découlé de cette vision de l'économie. C'est pourquoi nous avons besoin d'un changement systémique avec de nouveaux objectifs, de nouveaux

concepts, de nouveaux acteurs, de nouvelles institutions, de nouvelles politiques.

C'est ce renouvellement que je propose d'appeler le passage de l'économie à l'oeconomie. Jusqu'à présent, il advient au mot économie ce qu'il est advenu du mot développement quand le concept de développement durable a été créé. Développement durable est un oxymore ou, pour dire mieux, la résurgence de la pensée magique : croire qu'il suffit de nommer les choses pour leur donner vie. Quand le concept de développement durable a été adopté, à partir du rapport Brundtland « notre avenir commun », en 1986, il y avait un consensus sur la nécessité de poursuivre le développement tel que nous l'avions connu jusqu'à présent, c'est-à-dire en créant le bien être grâce à une augmentation incessante de la production et de la consommation de biens matériels. L'idée était si fortement ancrée que la cohésion sociale dépendait de la poursuite du développement que personne n'aurait envisagé de retirer du projet politique le développement lui-même. Et ce retrait eût été plus inacceptable encore pour les pays en développement, qui auraient interprété l'abandon de ce concept comme l'acceptation du fait qu'ils ne devaient plus se développer, au nom de la protection de la planète. Mais, au même moment, tout le monde avait pris conscience que ce modèle de développement n'était pas durable. D'où l'ajout de l'adjectif « durable » au substantif « développement » : c'est la définition même d'un oxymore, mettre ensemble deux concepts contradictoires dans l'espoir de résoudre magiquement la contradiction. Mais chacun peut voir ce qui s'est passé au cours de ces deux dernières décennies : aujourd'hui, tout le monde prétend pratiquer le développement durable, et pourtant nous continuons à évoluer vers la non durabilité comme le montre la croissance continue de l'empreinte écologique de l'humanité.

Même propension à la pensée magique avec la multiplication de concepts incluant non plus le mot développement mais le mot économie : économie verte, économie stationnaire, économie durable, etc.. Nous gardons le mot économie pour les mêmes raisons que nous avons gardé il y a vingt ans le mot développement. Même logique, probablement même résultat. En vérité, il est pratiquement impossible de changer le sens donné au concept d'économie, tout simplement parce que ce concept est enseigné dans des milliers d'universités à travers le monde. Dès lors, si nous voulons provoquer un changement et créer de nouveaux processus de production, d'échange et de consommation, respectueux des limites de la planète, nous devons aller plus loin et choisir un nouveau mot capable d'entraîner de nouveaux modes de raisonnement imprégnant à leur tour la recherche universitaire et la formation. Si nous ne le faisons pas, nous en resterons à la pensée magique. Et je suggère que l'on adopte pour cela le mot oeconomie.

Ce mot a un mérite immense : c'est justement l'origine étymologique du mot actuel économie et sa signification correspond exactement à ce que nous avons à faire dans le futur. En grec, il est en effet formé de deux mots: « oikos », qui signifie la maison, la terre familiale, et donc

maintenant notre planète, et « nomos » qui signifie l'art, les règles. L'oeconomie, c'est l'art de gérer les ressources rares au profit de l'humanité. Oeconomie veut donc très exactement désigner ce dont nous parlons à propos de la grande transition. Ce ne devrait pas nous étonner : à mains égards la nouvelle économie que nous devons créer pour le 21e siècle ressemble beaucoup, mais à une échelle globale, à celle qui se déployait dans les siècles passés à une échelle locale, aux situations que nous connaissions avant la révolution industrielle, à l'époque où chaque communauté locale devait veiller à préserver sa viabilité à long terme dans un contexte de ressources naturelles limitées.

2. Créer une monnaie à plusieurs dimensions

Toutes les contradictions politiques, et même la schizophrénie que nous observons aujourd'hui à propos de l'économie, résultent du fait que nous devrions développer le recours au travail humain – qui traduit le besoin que nous avons l'un de l'autre – de manière à renforcer la cohésion sociale, tout en limitant en même temps notre consommation d'énergie fossile et de ressources naturelles. Constatons qu'aujourd'hui nos gouvernements ne sont pas capables de résoudre cette contradiction.

Ce fut particulièrement visible en 2009 : au cours de la même période, le G20 s'employait activement à éviter une récession globale et participait aux négociations de Copenhague dans l'espoir d'aller au delà du protocole de Kyoto. Ainsi les mêmes dirigeants politiques disaient des choses complètement différentes, à quelques semaines d'intervalle, dans un lieu et dans l'autre.

Mais cette contradiction entre développement du travail humain et économie des ressources naturelles est-elle une contradiction « naturelle », une contradiction qui résulte de la nature même du monde, ou est-ce une contradiction « artificielle » résultant des outils que nous utilisons pour gérer l'économie ? Il est évident que c'est la seconde hypothèse qui est juste. C'est parce que nous utilisons la même monnaie pour payer le travail humain, auquel nous devrions avoir un recours croissant, et pour payer l'énergie et les ressources naturelles, que nous devrions économiser de plus en plus, qu'il y a contradiction. En d'autres termes, notre véhicule économique, aujourd'hui, n'a qu'une seule pédale pour le frein et l'accélérateur.

Cette manière de procéder n'est que l'héritage du passé et le fruit de l'habitude et de notre paresse intellectuelle car, aujourd'hui, les systèmes techniques qui sont à notre disposition nous permettraient très facilement d'utiliser une monnaie multi-dimensionnelle, c'est-à-dire de payer le travail humain d'un côté et l'énergie et les ressources naturelles de l'autre avec des monnaies différentes. C'est très facile avec la monnaie électronique. Il n'y a pas d'obstacle à utiliser différentes monnaies avec la même carte de crédit quand on veut payer des choses différentes : d'ores et déjà, nous utilisons régulièrement des points de fidélité ou des « miles », qui sont une monnaie créée par les compagnies aériennes.

Il ne sera pas possible de parvenir à la fois à la justice sociale et à l'efficacité sans créer des quotas individuels négociables pour l'énergie et les ressources naturelles. L'existence de tels quotas, qui constitue en réalité une « monnaie énergie » créera le besoin d'une traçabilité tout le long de la filière de production et d'échange. Chacun sait aujourd'hui que les « fuites de carbone » (« carbon leaks »), c'est-à-dire la consommation d'énergie cachée parce qu'elle est incorporée dans les biens et services importés représente 25 à 30 % du total des émissions de gaz à effet de serre de l'Europe ou des Etats-Unis. C'est pourquoi de toutes façons cette traçabilité globale est une nécessité absolue.

3. Développer une gouvernance à multi-niveaux pour la production, l'échange et la consommation

Aujourd'hui, nous avons une approche duale. Certains estiment qu'un marché globalisé, généralisé, est la condition même du progrès global et considèrent que toute tentative pour recréer des systèmes d'échanges locaux est une démarche protectionniste qui nous renvoie à l'âge de la pierre. A l'opposé, de nombreux militants de la transition économique estiment que c'est la relocalisation de l'économie qui constitue la bonne réponse.

Mais aucune de ces deux positions ne peut être sérieusement défendue. D'un côté, on observe que la globalisation des échanges et la transformation de tous les biens et services en produits de marché conduit à faire coexister au niveau local des créativités inemployées et des besoins non satisfaits. Cette coexistence même rend l'économie actuelle illégitime. Mais, d'un autre côté, prétendre revenir à une localisation stricte des échanges n'a pas grand sens dans un monde où l'énergie fossile, l'eau et la plupart des ressources naturelles sont concentrées dans un petit nombre de régions.

Dans le domaine général de la gouvernance, de plus en plus de gens ont compris que l'avenir était à la gouvernance à multi-niveaux. Pour la première fois, en 2009, le Comité des régions européennes a publié son livre Blanc sur la gouvernance à multi-niveaux. Cela veut dire qu'il ne sert à rien d'essayer d'attribuer des compétences exclusives sur les affaires publiques à différents niveaux de gouvernance car, en réalité, aucun problème social, économique ou écologique ne peut être correctement traité à une seule échelle. C'est pourquoi l'avenir de la gouvernance réside dans l'élaboration de règles de coopération entre différents niveaux de gouvernance et non dans l'attribution de compétences exclusives à chacun d'eux.

Il en va de même pour l'économie. L'enjeu n'est pas de choisir entre une monnaie mondiale, permettant de gérer le commerce international et des monnaies nationales ou locales, permettant d'organiser les échanges à d'autres niveaux. Les deux sont également nécessaires. L'histoire nous montre que monnaie et communauté sont inséparables car la communauté se tisse par les échanges qu'elle crée en son sein et doit,

en retour, disposer du moyen d'organiser ces échanges. Ce qui signifie que l'oeconomie doit se construire sur une gestion de la production et d'échange à multi-niveaux.

4. Adopter des régimes de gouvernance adaptés aux différents types de biens et de services

Aujourd'hui, nous avons tendance à raisonner en terme d'opposition entre biens publics et biens privés. Mais, une fois encore, ce dualisme est trop simple pour permettre de traiter correctement de la véritable nature des biens et services. Or, un des principes de base de la gouvernance est de devoir adopter des règles qui soient réellement adaptées à la nature des problèmes à traiter. C'est pourquoi définir et adopter des régimes de gouvernance adaptés à la véritable nature des différents biens et services est essentiel pour passer de l'économie à l'oeconomie.

Encore faut-il savoir ce qu'est cette véritable nature des biens et services. Nous pouvons la définir grossièrement par un simple test : qu'arrive-t-il quand nous voulons partager un bien ou un service ? La réponse à cette question fait apparaître quatre catégories :

- les biens qui sont détruits lorsqu'ils sont divisés : c'est le cas par exemple des écosystèmes ;
- les biens et services qui se divisent quand ils sont partagés mais qui sont en quantité limitée. C'est typiquement le cas de la plupart des ressources naturelles comme l'énergie fossile, l'eau, les sols fertiles, etc, pour ce type de biens, nous devons trouver des régimes de gouvernance qui combinent justice sociale et efficacité ;
- les biens et services qui se divisent en se partageant mais qui existent en quantité indéfinie. C'est le cas pour la plupart des fruits de l'industrie humaine où la créativité, les connaissances scientifiques et techniques incorporées dans la production, les processus industriels et la mobilisation de savoir faire humains sont décisifs pour déterminer la quantité de biens qui sera finalement produite ; cette troisième catégorie est celle à laquelle s'appliquent le mieux les mécanismes du marché ;
- enfin, last but not least, il y a les biens et services qui se multiplient en se partageant. Pensons par exemple aux savoirs ou à l'expérience. C'est typiquement leur cas. Le régime de gouvernance qui s'applique à cette dernière et importante catégorie de biens est plus proche de la mutualisation que de la gestion par le marché.

5. Promouvoir des filières durables, en en faisant la nouvelle vocation de l'Organisation Mondiale du Commerce

En général, on nous présente la grande entreprise, en particulier la grande entreprise multinationale, comme l'acteur majeur de ce 21e siècle, plus puissante encore que ne le sont les Etats eux-mêmes parce que

l'entreprise, dont le chiffre d'affaires est supérieur au budget de la plupart des Etats est, de surcroît, plus mobile qu'eux. L'émergence des entreprises transnationales au cours du dernier siècle résulte directement de leur capacité à combiner la connaissance, le capital et la mobilisation d'une force de travail grande et diversifiée, c'est à dire les ingrédients de la révolution industrielle. On pourrait même dire que l'entreprise a été « l'être vivant collectif » le mieux adapté à la nouvelle situation créée par cette révolution. Ajoutons que les entreprises transnationales bénéficient d'un avantage comparatif dans le cadre de la globalisation ; la flexibilité dont elles sont capables contraste avec l'inertie des acteurs publics.

Des grands rituels, comme le Forum économique mondial de Davos, accréditent d'ailleurs année après année le fait que la grande entreprise transnationale est le plus puissant moteur de notre siècle. Mais n'est-ce pas une illusion ? Les entreprises telles que nous les connaissons sont-elles capables de faire face aux défis du 21^e siècle, de conduire la transition de l'économie à l'oeconomie ? Probablement pas. Il suffit pour s'en convaincre de se demander pourquoi une entreprise est incapable d'être réellement responsable et de ce fait pourquoi elle est illégitime ? La réponse est simple : c'est parce qu'elle ne contrôle qu'une partie de la filière globale de production et d'échange.

C'est bien connu dans ce que l'on appelle le commerce durable ou responsable : il n'est durable et responsable que pour une petite partie de la valeur ajoutée globale ! L'oeconomie suppose de parvenir à un véritable équilibre entre les individus, les sociétés et entre l'humanité et la biosphère, équilibre que les entreprises sont incapables de créer. Pour parvenir à cet équilibre, nous avons besoin de concevoir des filières globales durables. Cela implique l'émergence de nouveaux agencements institutionnels, responsables de la totalité de la filière.

L'évolution des critères de bonne gestion, leur élargissement au fil des années, comme l'atteste l'adoption de la norme ISO 26000, va déjà dans ce sens. Concevoir une filière globale durable implique une traçabilité tout au long du processus de production et de consommation.

De leur côté, l'intérêt porté aux « fuites carbone » c'est-à-dire à la quantité d'énergie incorporée dans les biens importés et la discussion sur la taxation carbone aux frontières sont autant de pas dans la bonne direction. Mais un pas décisif sera fait en donnant à l'Organisation Mondiale du Commerce mission d'organiser le commerce international sur la base de filières durables.

6. Reconnaître aux territoires le statut d'acteur pivot de l'oeconomie et donner aux territoires les moyens de gérer leurs capitaux naturels, matériels, humains et immatériels

Quel est le meilleur niveau géographique et humain pour gérer une société durable, pour utiliser au mieux l'énergie, les ressources naturelles et le capital ? De même que, il y a 35 ans, chacun aurait affirmé que l'entreprise était l'acteur pivot de l'oeconomie, il semble évident que le

niveau de l'Etat est le mieux à même d'organiser les différentes régulations nécessaires pour maintenir la société dans son domaine de viabilité. Encore récemment, les territoires locaux étaient plutôt considérés comme des réminiscences du passé, des échelles de gestion antérieures à la révolution industrielle. Dans la plupart des pays, c'est l'Etat national qui semblait le seul bon niveau pour concevoir une stratégie de modernisation, pour assurer la redistribution par la fiscalité. Aux yeux du nouvel ordre politique mis en place pour le 20e siècle, les territoires locaux étaient inconsciemment associés à l'idée de l'âge féodal ou pré-industriel. Mais, aujourd'hui, c'est l'Etat qui est en crise. Avec sa tradition de politique sectorisée, avec sa vision linéaire du progrès économique et technique, l'Etat est aujourd'hui plus souvent du côté du problème que du côté de la solution.

Mais alors quel est le meilleur niveau de gouvernance de la production et de la consommation pour gérer tout à la fois les relations entre les êtres humains, entre l'humanité et la biosphère ? Et, plus encore, quel est le niveau le plus adapté pour gérer les différentes catégories de capitaux - matériels, immatériels, humains et naturels - ? A l'évidence, ce sont les territoires. D'ailleurs, on peut constater que dans nos économies modernes les territoires, et en particulier les grandes villes, sont devenus des acteurs déterminants, y compris du développement économique.

Cela est bien plus vrai encore lorsqu'on essaie d'imaginer la transition vers des sociétés durables. Prenez l'exemple de « l'économie circulaire » (que l'on appelle également souvent en Europe écologie industrielle ou écologie territoriale). Elle se développe au niveau local. Il en va de même pour « l'économie fonctionnelle », celle qui consiste à remplacer chaque fois que l'on peut des biens par des services. Même constat pour l'économie sociale et solidaire, qui combine l'approche marchande et non marchande des biens et des services.

A l'évidence, les territoires seront le deuxième acteur pivot de l'économie, le premier étant les filières durables. Malheureusement, encore aujourd'hui, les « territoires » ne sont pas vraiment considérés comme des acteurs sociaux et économiques. Trop souvent, on confond, quand on parle du territoire, les autorités locales et la société locale prises comme un tout.

Qui plus est, les territoires ne disposent pas véritablement des moyens de comprendre leur propre métabolisme. Il y a là un paradoxe : quoique nous disposions de myriades d'informations, une ville moderne connaît très mal la manière dont elle fonctionne ; au contraire, il y a 2000 ans un village chinois le savait parfaitement, tout simplement parce que sa survie même dépendait de cette connaissance. Comprendre les territoires comme des nœuds dans des systèmes de relations, non pas isolés du reste du monde mais reliés à lui, voilà le premier changement à introduire. Mais ce n'est qu'un point de départ. Nous devons ensuite concevoir de nouvelles institutions, ce que j'appelle les « agences économiques territoriales »,

capables de tirer parti de tous les atouts d'un territoire et d'inventer pour les gérer de nouveaux agencements institutionnels.