

4. Œconomie, démocratie et citoyenneté

1. De la démocratie formelle à la démocratie substantielle

Il est fréquent de considérer, en milieu anglo-saxon en particulier, que la démocratie va de pair avec l'économie de marché. Le lien historique est évident. À la liberté politique répond la liberté d'entreprendre. Le droit imprescriptible de propriété fait partie des droits fondamentaux, sans éprouver le besoin d'en préciser les limites. Le libéralisme politique, manifesté par la liberté d'opinion et celle des mœurs, a son pendant en économie dans le souci de ne pas voir l'État s'immiscer dans les modes de consommation des citoyens ou dans les modalités de production des entreprises. Selon cette philosophie politique, le contrat de travail lui-même relève du droit privé, d'une libre décision de s'associer, et les pouvoirs publics ne sont impliqués que pour limiter les effets d'une dissymétrie trop flagrante dans les rapports de force.

Au moment de la Révolution française, la loi Le Chapelier dissout les corporations dont les règles protectionnistes étaient considérées comme un obstacle à l'innovation. De l'autre côté de l'Atlantique, à la fin du XIX^e siècle, les États-Unis adoptent des lois antitrust pour tenter de ne pas s'éloigner trop de l'utopie d'une

libre concurrence entre des producteurs dont aucun n'est en mesure de dicter sa loi au marché.

Mais les conditions concrètes de l'exercice du pouvoir politique et du pouvoir économique se sont, au fil du XX^e siècle, radicalement éloignées de ces hypothèses de départ. Du côté politique, les interdépendances entre les sociétés et les rapports de force font de la souveraineté des États une apparence plus qu'une réalité. Du côté économique, l'économie mondiale est largement structurée par de très grandes entreprises qui, quoique n'étant pas, en général, en position de monopole mondial, jouent, comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises, un rôle décisif dans la conduite des évolutions technologiques et dans l'organisation d'ensemble du système de production et de distribution, d'où leur statut d'acteurs pivot.

L'éloignement progressif des sociétés des conditions premières de la démocratie classique s'est traduit aussi par un certain appauvrissement de l'idée de citoyenneté. On sait que ce concept a deux acceptions. L'une est héritée de Rome, le fait d'être citoyen par la naissance, qui donne des droits. L'autre est héritée de la Grèce, la citoyenneté implique, ou même exige, la participation active aux affaires de la cité, à sa défense comme à son administration et à sa justice. Force est de reconnaître que dans le système à tendance impériale qu'est devenu le nôtre, la conception romaine s'est progressivement imposée et la citoyenneté, manifestée par la nationalité ou, à défaut, par un titre de séjour durable, est ce qui donne droit à un ensemble de protections et de prestations de la part de l'État plutôt que ce qui induit des responsabilités à l'égard de la communauté.

Ces évolutions expliquent que « la démocratie est en miettes » et que la citoyenneté a perdu beaucoup de son sens premier. Ne se sentant pas en mesure d'influencer les orientations fondamentales de la société, orientations qui ne se définissent ni au niveau local ni au niveau national mais au niveau international, le simple citoyen tend à se percevoir plutôt comme bénéficiaire de droits et consommateur de services publics. La vitalité des engagements

citoyens, incontestable dans tous les pays d'Europe, se manifeste en dehors du champ politique traditionnel, à travers le foisonnement des associations qui, bien plus que les partis politiques, sont devenues les matrices de la fabrique sociale.

Pour surmonter la crise, il faut revenir à une conception substantielle et non plus formelle de la démocratie et de la citoyenneté. Démocratie substantielle s'entend comme la possibilité de tous de participer à l'orientation du destin commun. Cette démocratie s'exprime donc nécessairement simultanément à différents niveaux, depuis le territoire local jusqu'à la planète tout entière, car c'est à ces différents niveaux que se construit le destin commun et que se gère la société.

La citoyenneté, quant à elle, en est le corollaire : c'est l'ensemble des attitudes, droits et devoirs qui découle de cette participation au destin commun. Elle aussi s'exprime nécessairement aux différents niveaux, du local au mondial.

Dans les deux livres que j'ai consacrés à la gouvernance, *L'État au cœur* sur la réforme de l'État⁸¹ et *La démocratie en miettes*⁸², j'ai exploré les causes de la crise de la démocratie et cherché à définir les composantes d'une démocratie substantielle. J'en rappelle les termes en quelques mots pour les appliquer ensuite à l'économie.

Tout d'abord, la démocratie a changé d'échelle d'espace et de temps. Au plan de l'espace, elle doit, pour exister, avoir une dimension planétaire puisque c'est l'échelle de nos interdépendances réelles. Science et économie sont les plus évidentes illustrations de ce constat : si la science et l'économie modèlent notre destin, y compris au sein de notre vie quotidienne, il y a pas de démocratie substantielle sans capacité à orienter leur évolution. Or celle-ci s'opère à l'échelle mondiale. En outre, il n'est plus possible de raisonner à une seule échelle d'espace. L'importance de l'articulation des échelles de gouvernance découle du fait qu'aucun problème réel de la société ne peut se traiter à une seule échelle

81. André Talmant, Pierre Calame, *L'État au cœur*, Desclée de Brouwer, 1997.

82. Pierre Calame, *La démocratie en miettes*, *op. cit.*

d'espace mais implique la coopération et la responsabilité partagée d'institutions politiques de divers niveaux.

Il en va de même pour les échelles de temps. Le politique doit pouvoir s'exprimer du très court au très long terme. Les politiques énergétiques déjà évoquées en sont une bonne illustration, qui vont du très court terme au très long terme.

Dans ces conditions, les quatre, cinq, six ou sept ans que représentent les mandats politiques ne correspondent plus à l'échelle de temps de la société, caractérisée plutôt par les deux extrêmes de l'immédiateté et du très long terme. Le système de production et d'échange en est une bonne illustration : il appelle à la fois des régulations à court terme et des mutations à long terme ; aucune des deux ne correspond aux temporalités politiques.

Le deuxième facteur de crise tient à l'augmentation de la complexité de nos sociétés. Cette augmentation transforme la nature et les formes de l'action politique.

Son premier rôle est d'aider la société à se comprendre elle-même en organisant l'espace du débat public. Nous avons montré avec André Talmant, dans le livre *L'État au cœur*, consacré à la réforme de l'État en France, que le travail administratif quotidien devait contribuer à l'intelligibilité de la société au profit de tous les citoyens. Or les informations dont nous disposons sont formées par la logique de ceux qui les produisent. Ainsi, dans le cas de la France, une grande masse d'informations est produite à travers l'activité des administrations, mais leur segmentation et la diversité de leurs besoins opérationnels fait que cette addition d'informations n'est pas suffisante à une « entrée en intelligibilité ». En outre, dans le domaine de l'économie, bien des processus sont complexes, résultent de l'interaction de facteurs enchevêtrés et il est malaisé de conclure à des liens évidents de causalité. C'est d'ailleurs ce que j'ai illustré par la polémique, souvent stérile, entre néolibéraux et altermondialistes. C'est aussi ce que montrent les polémiques, illustrées par le débat entre Rodrik et Dollar sur les relations entre ouverture des pays à la mondialisation et taux de

croissance⁸³, ou sur le caractère bénéfique ou néfaste des politiques de substitution de la production nationale aux importations, en Amérique latine.

Tout système d'indicateurs véhicule, consciemment ou non, une vision du monde et nous la transmet comme une sorte de message subliminal d'une formidable efficacité. Aujourd'hui, le produit intérieur brut par habitant, le taux de croissance de l'économie marchande ou même le taux de chômage obscurcissent notre compréhension de la société autant qu'ils l'éclairent. Mais l'appareil statistique ayant été structuré autour de ces indicateurs, ils continuent à modeler, quelles qu'en soient les critiques, notre représentation de la société et de l'économie. C'est pourquoi, la construction des systèmes d'information, *a fortiori* des indicateurs quantifiés, est une des dimensions majeures de la gouvernance et de la démocratie moderne⁸⁴. Pour ne citer que deux exemples classiques, l'usage d'autres définitions de la richesse⁸⁵ et la publication de données régulières sur la productivité d'usage des ressources naturelles⁸⁶ peuvent contribuer au fil du temps à transformer la vision de l'œconomie.

Le débat et le dialogue démocratiques sont indispensables pour éclairer les enjeux, sans d'ailleurs nécessairement permettre d'aboutir à un consensus ou à des certitudes. Une administration moderne, dans une société complexe, ne peut se borner à traiter les citoyens en administrés anonymes et uniformes. L'action publique suppose une capacité de dialogue – et pour commencer d'écoute – avec tous les acteurs de la société. Les impulsions politiques sont plus nécessaires que jamais, mais les politiques publiques ne peuvent plus se limiter à l'énoncé de lois et de règles. Stefan

83. Dani Rodrik, "Trading in illusions", in *Foreign Policy*, mars-avril 2001 (www.foreignpolicy.com).

84. Voir cahier de propositions de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire : Pierre Calame, *Repenser la gestion de la société, 10 principes pour la gouvernance du local au global*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2003.

85. Patrick Viveret, *Reconsidérer la richesse*, Éd. de l'Aube, 2003.

86. Wuppertal Institut, "Increase of resource productivity as a core strategy for sustainable development".

Bringezu du Wuppertal Institut fait observer, à propos de l'usage durable des ressources naturelles, qu'agir par des règlements impliquerait de fixer des centaines de normes pour un impact final aléatoire⁸⁷ et que seule une approche globale de l'efficacité-matière, impliquant une coopération entre pouvoirs publics et entreprises, peut permettre d'arriver au résultat. Mais, on ne construit pas le dialogue et le projet comme on construit une politique publique classique. L'organisation du débat a la vertu de contribuer à éclairer les enjeux. C'est plus important que la confrontation des réponses que proposent les différents partis politiques à ces enjeux. L'organisation de la scène de débat public devient la première fonction du politique. On le constate *a contrario* en Europe. Faute d'espace européen de débat public, les enjeux de la construction européenne restent opaques aux citoyens. Un peu partout, l'organisation de panels de citoyens ou de conférences de consensus tente de répondre à ce défi. Ces panels et conférences contribuent à rendre la société intelligible, à préciser les termes du débat⁸⁸.

L'augmentation de la complexité de la société modifie également profondément les processus de décision. On parle couramment en politique de « décideurs », entendons par là « ceux qui prennent les décisions ». Cette représentation de l'acte politique privilégie le moment où l'« on » choisit entre deux politiques alternatives, typiquement « celle de droite » et « celle de gauche ». S'y substitue progressivement une autre vision où le rôle du politique est d'organiser le processus par lequel les différentes parties prenantes entrent en dialogue en vue de rechercher une solution aussi satisfaisante que possible, prenant en compte des intérêts contradictoires. J'ai parlé à ce sujet de « démocratie de processus » ou de « cycle de gouvernance⁸⁹ » pour mettre en évidence cette dimension temporelle de la décision. Le politique n'a d'ailleurs pas le

87. Stefan Bringezu, "Materialising Policies force sustainable use and economy-wide management of ressources", 2006, www.wupperinst.org

88. Pour un développement sur ces deux points, voir Pierre Calame, *La démocratie en miettes* (La construction de l'opinion publique et l'organisation de la scène de débats publics), *op. cit.*, p. 310 et s.

89. Pierre Calame, *La démocratie en miettes*, *op. cit.*, p. 302 et s.

monopole de l'organisation du dialogue. Il peut fort bien, sans rien perdre de sa noblesse, avoir dans certaines circonstances un simple rôle de greffier ou de notaire, actant l'accord auquel sont parvenues les parties, sans qu'il ait eu à intervenir. Dans le domaine de l'œconomie, un bon exemple est celui des labels d'agriculture biologique, d'exploitation durable des forêts ou d'épargne éthique : ces labels ont parfois un impact bien plus grand que des règlements publics. Ils résultent pourtant d'initiatives privées. Michel Crozier a popularisé le concept d'« État modeste⁹⁰ ». Il faudrait parler dans les mêmes termes et pour les mêmes raisons de « politique modeste ».

Cette conception de l'action politique est en fait très noble. Les États restent par excellence les régulateurs, dont on a vu toute l'importance dans les stratégies de changement, mais les règles, pour être vraiment appliquées et légitimes, supposent le consentement et, le plus souvent possible, la participation des acteurs à leur élaboration.

Un troisième rôle du politique est de contribuer à la conception des agencements institutionnels, notamment par l'invention de nouveaux cadres juridiques. Nous en avons vu un exemple avec les CIC (Community Interest Companies) récemment créées au Royaume-Uni. Le Wuppertal Institut, dans la note déjà citée, considère la « constitution de la société », c'est-à-dire l'articulation de ses différents organes, comme le facteur déterminant de l'efficacité d'usage des ressources naturelles. C'est sur le dessin des agencements institutionnels de l'œconomie que doivent porter aujourd'hui en priorité les choix politiques.

90. Michel Crozier, *État modeste, État moderne : stratégie pour un autre changement*, Seuil, 1991.

2. Les conditions d'un débat politique renouvelé sur l'œconomie

Construction du débat public pour aider la société à se comprendre elle-même, organisation du processus de dialogue pour aboutir à des stratégies multiacteurs, conception des agencements institutionnels : voilà les véritables rôles de la politique dans l'œconomie. Ce rôle est-il rempli ? Sur quoi portent, aujourd'hui, les débats politiques sur l'économie ? Permettent-ils durablement d'orienter les systèmes de production et d'échange ? Vont-ils vers la construction d'une œconomie et d'une société durables ? Mettent-ils l'œconomie au service des objectifs généraux de la gouvernance ? Je n'en ai pas le sentiment. La situation actuelle est même pour le moins paradoxale. D'un côté, on a le sentiment que la vie politique est envahie de considérations économiques, à l'image de ce fameux commentaire de Bill Clinton à propos des priorités de son mandat lors de sa première candidature à la présidence des États-Unis en 1992 : *"It's the economy, stupid!"* – « l'économie, bien évidemment ! » – comme si tout se jouait sur l'aptitude des gouvernants à rendre l'économie prospère. Mais, de l'autre, l'action des gouvernants dans le domaine économique ne porte que sur la surface et sur le court terme ; elle subordonne le pouvoir politique aux logiques économiques plutôt que l'inverse, en donnant un sentiment d'impuissance à infléchir ou même questionner ces logiques. C'est la fameuse formule de Keynes : « Les hommes d'action qui se croient parfaitement affranchis des influences doctrinales sont d'ordinaire des esclaves de quelque économiste passé⁹¹. » Comment expliquer ce paradoxe ?

D'abord, par le fait que le débat politique sur l'économie est enfermé dans des concepts et des représentations hérités du passé. L'histoire longue, seule, nous permet de comprendre les circonstances des grandes « bifurcations⁹² ». La transformation de

91. John M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1982.

92. Voir première partie, chapitre 1.

théories nées à un moment de l'histoire en présumées « lois naturelles », le caractère de prophétie auto-réalisatrice de ces théories, fossilise les termes du débat⁹³. Ainsi, la rivalité entre « bloc communiste » et « bloc capitaliste » a longtemps fait de la question de la propriété publique ou privée des moyens de production la question fondatrice du débat politique sur l'économie. En France, qui, dans ce domaine fait un peu figure de butte témoin des débats du passé, la question est restée au centre des débats politiques, jusqu'à l'alternance de gauche en 1981 et même jusqu'en 1995. La question de savoir ce que change réellement la nature de la propriété du capital dans une économie mondialisée est à peine posée. Je me souviens encore de mon étonnement, devenant en 1985 secrétaire général d'Usinor, un groupe sidérurgique à capitaux publics, de découvrir qu'après toutes les polémiques qui avaient entouré, quatre ans plus tôt, la politique de nationalisation de la gauche, il n'existait pas l'ombre d'une réflexion collective sur ce que ces nationalisations impliquaient concrètement pour la gestion des ressources humaines ! L'État s'était doté de leviers d'action mais n'avait guère d'idée sur la manière de s'en servir dans le contexte d'une économie largement ouverte sur le monde. Et, de ce fait, la marche arrière entamée quelques années plus tard par des gouvernements de droite privatisant à nouveau les entreprises nationalisées en 1981 s'est faite dans une relative indifférence. Notre représentation de l'économie reste datée pour l'essentiel de l'époque où « l'économie nationale » avait une forte cohérence interne. Sans aller jusqu'au mercantilisme des monarchies du XVII^e siècle, on se représentait volontiers l'économie et les sources de la prospérité nationale comme une concurrence entre les entreprises phares des différents pays. Nous l'avons vu à propos de la polémique autour du rachat d'Arcelor par Mittal.

Formulé souvent dans des termes hérités du passé, le débat politique sur l'économie privilégie également la temporalité courte. On reproche au système financier international son tropisme du

93. Voir première partie, chapitre 3.

court terme, mais que faudrait-il dire alors du tropisme du court terme de systèmes politiques, non seulement scandés par des élections rapprochées, mais aussi de plus en plus attentifs à la cote de popularité dans les sondages ! Que la gestion à court terme de certains paramètres de l'économie soit décisive dans la régulation de l'économie et des sociétés, nul ne peut en douter. L'art du pilotage à court terme a probablement contribué largement, depuis la Seconde Guerre mondiale, à espacer et à atténuer des cycles de dépression économique⁹⁴ au moins dans les pays les plus développés. Cet art n'a pas été déployé avec la même attention au profit des pays plus pauvres. Ainsi, le FMI n'a pas su signaler à temps les dérives des systèmes financiers asiatiques à la fin des années 1990, qui transformaient des prêts à court terme en investissements peu liquides à long terme, notamment dans l'immobilier, de sorte que la crise financière asiatique a été très douloureuse pour les populations les plus vulnérables de ces pays. De même, la légèreté de la politique de prêts aux pays pauvres dans les années 1970, prêts indexés sur le dollar, qui fut un moyen commode de recycler les pétro-dollars, s'est traduite pour ces pays par une crise de la dette extérieure dont les effets sont encore ravageurs. Enfin, nos brillants régulateurs ferment aujourd'hui pratiquement les yeux sur les risques croissants d'implosion du système du fait du double déficit commercial et budgétaire américain qui peut déboucher à tout moment sur un effondrement du dollar⁹⁵, même s'ils ont su éviter la complète sortie de route du système quand s'est déclenchée la crise des *subprimes*. Dans ces différentes crises, il y a plus de capacités à réagir à court terme qu'à prévenir ou à trouver des solutions à long terme.

Le pilotage macroéconomique, satisfaisant ou non, ne constitue pas pour autant un choix politique au sens où l'on choisirait le système de production et d'échange le mieux à même de

94. Source : Bureau of Economic Analysis, du Département du commerce des États-Unis, www.bea.gov/national/nipaweb/SelectTable.asp

95. Bernard Lietaer, *Money and Sustainability: The Missing Link*, Citerra Press, 2006.

construire des sociétés durables et de contribuer au bien-être de tous. Il s'agit plutôt d'un art du pilotage technique d'un système complexe. Les Américains, puis les Européens sous l'influence des Allemands, en ont tiré les conséquences en faisant des banques centrales des organismes indépendants. Cela fait hurler des Français qui y voient une démission du politique et un triomphe de l'économisme ; c'est peut-être, au contraire, le moyen de faire sortir du champ du politique les techniques de régulation macroéconomique de l'économie telle qu'elle est, pour ramener la politique à l'essentiel : quelle économie faire advenir ? Mais les responsables politiques souhaitent-ils revenir à ces débats de fond ? En sont-ils capables ?

Je crois à l'avenir de la démocratie. Non pas aux formes actuelles et circonstanciées de la démocratie représentative au niveau national mais à la vraie démocratie, à la capacité des femmes et des hommes de notre temps à débattre de leur destin commun et à l'orienter. Je crois à l'indétermination de l'histoire et à la capacité des citoyens de l'écrire ensemble. Mais cela suppose de renforcer leur capacité à débattre de l'économie du XXI^e siècle.

Les choix politiques majeurs, dans le champ de l'économie comme dans les autres, sont liés aux grands objectifs de la gouvernance et aux modalités que l'on entend mettre en œuvre pour les atteindre. Je suggère dix questions pour engager ce débat. Quels systèmes de production et d'échange veut-on, du local au mondial, pour obtenir le maximum de bien-être avec des ressources limitées ? Quelle est la place assignée, dans l'organisation de la société, aux différentes formes de production et d'échange : l'économie domestique ou de proximité, l'économie associative et solidaire, l'économie fondée sur le travail salarié ? Comment conduire la transition à long terme qui permettra de retrouver une nouvelle cohérence entre l'humanité et la biosphère ? Quelle contribution le système de production et d'échange peut-il apporter à l'organisation d'une communauté mondiale citoyenne et à la paix ? À quelle équité parvenir entre les différentes régions du monde ? Comment peut-on construire la représentation d'un « système

monde » en progrès et quels sont les indicateurs sociétaux qui permettent d'apprécier cette évolution ? Quelles régulations de l'économie veut-on privilégier aux différentes échelles et en particulier à l'échelle mondiale ? Comment les différents moyens de l'action publique sur l'économie – la monnaie, la fiscalité, la conception des services publics, la dépense et l'investissement public, la coopération entre secteur public et secteur privé, les normes, les règles, les statuts juridiques – peuvent-ils être utilisés ou repensés au service de ces objectifs ? Comment les préférences collectives en faveur de tel ou tel domaine de production et d'échange peuvent-elles s'exprimer à différentes échelles ? Comment organiser le débat public aux différentes échelles pour définir puis mettre à jour de nouvelles perspectives ?

Je n'aborderai dans le cadre de ce chapitre que quelques-unes de ces questions en tentant un aller et retour entre des principes généraux et des approches sectorielles tant il est vrai que l'on ne peut pas parler du système de production et d'échange de façon abstraite, sans référence aux biens et services concernés.

3. Concevoir et conduire la stratégie de changement, la grande transition vers une société durable

Analysant dans la première partie de l'ouvrage les composantes d'une stratégie de changement, j'en ai distingué trois : les acteurs, les échelles et les étapes. Et je notais aussi l'observation du Wuppertal Institut à propos de la mise en place de systèmes de production, d'échange et de consommation plus économes en ressources naturelles : les solutions techniques existent ; ce sont les conditions sociopolitiques qui ne sont pas réunies.

La fonction du politique est bien là : faire converger les efforts des différentes catégories d'acteurs ; penser le changement à différentes échelles ; en organiser les étapes. Je rappelais, en particulier, les quatre étapes de toute mutation systémique : avoir une claire conscience de la crise, condition indispensable pour oser

se mettre en mouvement ; partager la vision du but à atteindre faute de quoi la crise n'accouche que d'un repli ; trouver des alliés pour le changement et faire en sorte que chacun, en osant renoncer à des avantages acquis puisse y gagner ; définir les premiers pas pour prouver le mouvement en marchant.

Les responsables politiques, s'ils n'en ont pas le monopole, sont bien placés pour faire parcourir à la société ces étapes.

Dans une entreprise, comme le rappelle le livre de Michel Berry *Le management de l'extrême*⁹⁶, c'est à la tempête que l'on reconnaît le marin et c'est dans les situations de crise qu'un leadership fort et visionnaire est nécessaire. L'économie vise à produire à l'échelle mondiale le maximum de bien-être avec le minimum de ressources. Le système actuel n'y conduit pas. Certains, comme Serge Latouche⁹⁷, ont voulu symboliser l'incompatibilité du système actuel avec le but poursuivi par le terme de « décroissance ». Le terme a le mérite d'être provoquant mais l'inconvénient d'être approximatif. Le mérite d'être provoquant, en montrant que l'équilibre actuel de nos sociétés, qui repose sur une croissance indéfinie et un prélèvement croissant des ressources naturelles, n'est pas viable. Serge Latouche récuse l'oxymore que constitue l'expression « développement durable », particulièrement pernicieux selon lui parce que, comme le concept de « responsabilité sociale et environnementale des entreprises », il donne à entendre que moyennant quelques précautions, aménagements de détails et une conscience sociale et environnementale plus prononcée, on peut continuer à se développer comme on l'a fait jusqu'à présent. Or c'est faux. Archifaux. Les efforts entrepris depuis vingt ans pour améliorer notre efficacité énergétique et notre utilisation de la matière sont indéniables, la croissance de l'économie mondiale est aujourd'hui plus rapide que l'empreinte écologique de l'humanité... mais celle-ci continue à croître inexorablement. Or, dès les

96. Michel Berry, *Le management de l'extrême*, op. cit.

97. Serge Latouche et al., *Antiproduktivisme, altermondialisme, décroissance*, Parangon, 2006.

années 1990, elle dépassait les capacités de reproduction de la biosphère.

En Europe, par exemple, notre usage, plus économe en apparence, de l'énergie et de la matière se fait en réalité par effet de substitution : localement, nous utilisons moins d'énergie et de matière pour un produit intérieur brut en constante croissance, en revanche, nos importations ont consommé, en amont, plus d'énergie et de matière. Le graphique ci-dessous, tiré du document déjà cité de Stefan Bringezu l'illustre parfaitement bien⁹⁸.

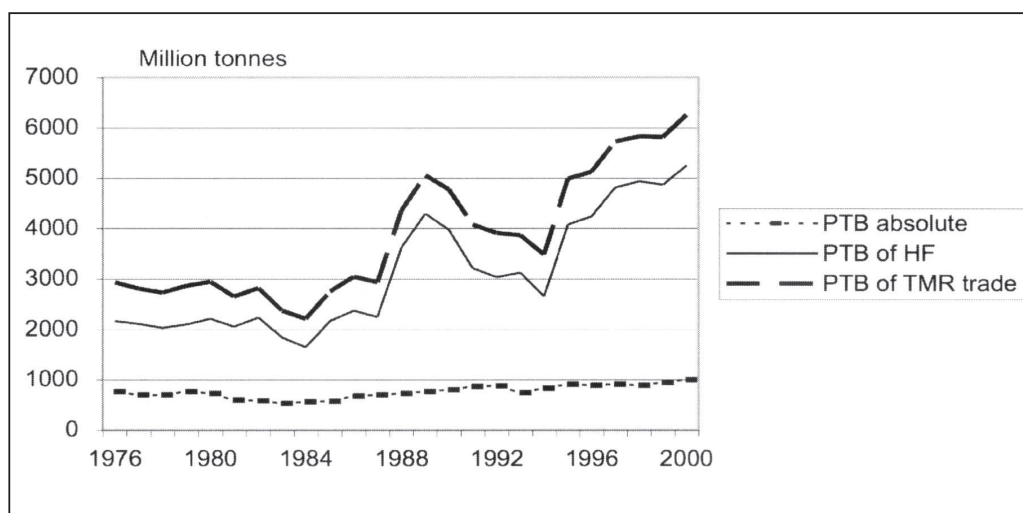


Figure 3: Dynamics of the physical trade balance (PTB) and net primary resource requirements of foreign trade of EC/EU-15 (Schütz et al. 2004). TMR = Total Material Requirement, HF = hidden flows (also termed “ecological rucksacks” or “indirect flows”).

C'est à partir de 1980, au moment où la deuxième mondialisation prend son essor, que les flux cachés de matière et d'énergie incorporés dans nos importations ont commencé à croître rapidement. C'est ce que le Wuppertal Institut appelle du nom évocateur de « sac à dos écologique » (*ecological rucksack*).

Prendre conscience de la crise c'est mettre en débat public ces données, faire reconnaître qu'à la fin du XXI^e siècle les différentes

98. Stefan Bringezu, *op. cit.*, www.wupperinst.org

sociétés du monde auront droit à leur juste part des matières premières et de l'énergie de la planète et que cela impliquera pour nos sociétés un changement d'ordre de grandeur du rapport entre bien-être de la population et matières et énergie consommées. Le terme de « décroissance » donne à ce titre un signal intéressant : ce n'est pas l'efficacité relative de l'énergie et de la matière qu'il faut améliorer, c'est la quantité absolue qu'il faut réduire. Le « paquet énergie climat » de l'Union européenne, adopté en 2008, a donné un signal positif dans ce sens, tout en restant pour le moins pudique sur la question du sac à dos écologique.

Le terme de décroissance est néanmoins approximatif parce qu'il associe la notion de croissance à celle de consommation de ressources naturelles non renouvelables. Ce faisant, il met sur le même plan la créativité humaine et les ressources naturelles. Or, comme nous l'avons montré, ces deux facteurs de production et de bien-être sont incommensurables. Je préférerais donc que l'on parle de décroissance de la consommation de matières mais de croissance de la créativité et du travail humain.

Partager une conscience de la crise radicale c'est donc, pour le politique, cesser de se bercer et de bercer le public d'illusions, cesser de croire et de faire croire qu'un zeste de conscience environnementale et sociale, une once d'humanisme, une livre de progrès technique et une bonne rasade de myopie permettront d'éviter les remises en cause radicales⁹⁹.

Une vision partagée de l'avenir

Une fois partagée la conscience de la crise, le rôle du leadership politique et celui du débat citoyen est de découvrir ensemble comment faire face à la crise et dans quelle direction aller. Là

99. Note de décembre 2008. Il sera intéressant de voir la manière dont les responsables politiques mondiaux utiliseront la crise économique et financière pour la prise de conscience des impasses du modèle de développement actuel. Malgré le slogan de "green new deal" qui associe crise et inflexion du modèle, les dirigeants occidentaux et chinois comme le FMI traitent plutôt la crise comme un trou d'air de la croissance qu'il faut relancer au plus vite.

aussi nous ne partons pas de rien. L'Allemagne et le Japon, puis le Royaume-Uni et la France se sont engagés au début des années 2000 dans des exercices de simulation autour du « facteur 4 », c'est-à-dire autour de l'hypothèse d'une division par quatre des consommations d'énergie et de matières d'ici 2040. En France, le Conseil d'analyse économique, chargé par Jean-Pierre Raffarin, quand il était Premier ministre, d'élaborer une réflexion sur ce sujet, a rendu son rapport en 2006. Quoique restant empêtré dans des conceptions économiques classiques, le rapport montre qu'il existe une issue possible, à la condition expresse que le pouvoir politique donne les impulsions à long terme.

C'est un bon point de départ. Il faut aller plus loin, organiser un débat local, national, continental et mondial sur la définition du bien-être, sur les objectifs dont la société veut se doter, sur les modalités actuelles de production et de consommation, sur les conditions d'équité entre régions du monde sur de nouveaux arrangements substitutionnels. C'est la condition indispensable pour faire converger les efforts des acteurs du losange du changement. Innovations et innovateurs sont disponibles. Le travail doctrinal est en route. Mais, sans généralisateur et sans régulateur, les deux premiers resteront des Cassandre impuissantes, annonçant la catastrophe jusqu'à ce que celle-ci arrive.

Dans son livre *Stratégie pour un futur souhaitable*, Philippe Lukacs¹⁰⁰, professeur de management à l'École centrale de Paris esquisse une définition de ce qu'est une vision à partir de l'exemple de quatre innovations « de rupture » : la Grameen Bank, Max Havelaar, Patagonia, la Logan. Il montre que les visions de rupture sont fort différentes des objectifs chiffrés qu'affectionnent nos chefs d'entreprise et nos dirigeants politiques. Une vision simple, ambitieuse, mobilisatrice. Le flou est la contrepartie de l'ambition. Il est le champ d'indétermination qui permettra précisément à tous d'inventer ensemble les solutions, chemin faisant¹⁰¹.

100. Philippe Lukacs, *Stratégie pour un futur souhaitable*, Dunod, 2008.

101. *Chemin Faisant* est le titre de la lettre du réseau « intelligence de la complexité » animé par Jean-Louis Lemoigne, www.mcxapc.org

Je partage pleinement cette conviction et c'est ce à quoi je m'attache en proposant le cahier des charges de l'œconomie. Je ne trouverai pas les réponses tout seul. C'est cela qui est enthousiasmant. Tout au plus suis-je capable d'esquisser quelques pistes.

L'expérience de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire a montré, certes à l'échelle d'un prototype, l'intérêt d'un travail collectif international pour élaborer une vision de façon démocratique. L'Assemblée mondiale de citoyens, qui en est résultée, en décembre 2001, a débouché sur l'Agenda pour le XXI^e siècle¹⁰² et sur la Charte des responsabilités humaines¹⁰³. Un tel processus peut être mis en œuvre à différentes échelles pour repenser collectivement et démocratiquement les termes de l'œconomie, pour forger de véritables « Agenda 21 » de l'œconomie là où les agendas issus des contradictions du Sommet de la Terre de 1992 – sauver la planète, ne pas toucher aux logiques économiques actuelles – ne sont le plus souvent que des cerises sur le gâteau. Seule une démarche collective permettra de surmonter les peurs.

Car le problème central auquel nous sommes confrontés est bien celui de la peur. Il est particulièrement sensible en France. Il est facile à des économistes de dire que la mondialisation fait des gagnants et des perdants. On le dit avec moins d'allégresse quand on se sent du côté des perdants. Je me suis risqué à une typologie sommaire en trois groupes : les « mobiles qualifiés », à l'aise dans la mondialisation et l'Europe, certains qu'ils sont de disposer du capital culturel et social nécessaire pour tirer leur épingle du jeu et bénéficier des opportunités offertes ; les « immobiles peu qualifiés », frappés de plein fouet par la concurrence des nouveaux pays industriels d'Europe centrale et d'Asie ; les « dépendants protégés », liés au territoire local et aux politiques de redistribution sociale¹⁰⁴, qui n'expérimentent pas au quotidien la concurrence

102. Agenda pour le XXI^e siècle, www.alliance21.org/lille/fr/resultats/agenda.html

103. Charte des responsabilités humaines, www.alliance21.org/lille/fr/resultats/charte-resp.html

104 Laurent Davezies, *La république et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, coll. « La République des idées », Seuil, 2008.

du grand large mais savent que, par ricochet, si le système de redistribution se fissure, ils seront les premiers concernés.

La coalition des deux derniers groupes est largement majoritaire dans notre pays et c'est cette majorité qui a exprimé en 2005 sa défiance à l'égard de l'Europe lors du référendum sur la Constitution. De la même façon, si l'on augmente brutalement le prix du pétrole, comme cela s'est passé en 2007-2008, ce sont les populations les plus fragiles, notamment les populations suburbaines pauvres implantées à la périphérie lointaine des villes à la recherche de terrains bon marché, entièrement dépendantes de l'automobile, qui basculent dans la précarité et la peur du lendemain. Le transport n'est-il pas devenu en France, en 2008, le premier poste de consommation des ménages ? Et l'augmentation des prix du pétrole a accéléré la crise immobilière des subprimes, aggravant encore l'insolvabilité des emprunteurs dont les maisons étaient en périphérie lointaine des villes, là où le foncier était abordable¹⁰⁵. Voilà une fois de plus la Chine dans sa fonction d'épouvantail alors que son intensité énergétique (rapport entre consommation d'énergie et PIB par habitant) n'est pas supérieure à celle des États-Unis et à peine supérieure à la moyenne de l'OCDE, la consommation d'énergie primaire chinoise restant d'ailleurs en 2006 de l'ordre de 1, 2 tonnes équivalent pétrole (TEP) par habitant tandis qu'elle est de 7, 8 pour les États-Unis¹⁰⁶.

Le processus de débat collectif sur l'œconomie du futur doit pouvoir impliquer tous ces groupes, ensemble, dans un dialogue qui permette l'écoute du point de vue de l'autre et l'exploration d'alternatives possibles. Les entreprises ont appris à construire la coopération dans les projets complexes¹⁰⁷. On peut tirer parti de

105. Communication orale au séminaire du groupe de Paris, New York, 15 novembre 2008.

106. Bernard Laponche, « Prospective et enjeux énergétiques mondiaux », AFD, document de travail n° 59, janvier 2008, www.afd.fr

107. Gilles Le Cardinal, Jean-François Guyonnet, Bruno Pouzoullic, *La dynamique de la confiance. Construire la coopération dans les projets complexes*, Dunod, 1997. Ou encore : « La méthode Pat Miroir », développée par l'université technologique de Compiègne : www.utc.fr/pat-miroir

ces apprentissages et les mettre à contribution, par exemple dans un panel européen de citoyens, permettant, comme ce fut le cas à propos de l'espace rural¹⁰⁸, de travailler en deux étapes : à l'échelle de territoires régionaux et à l'échelle de l'Europe¹⁰⁹.

J'ai la conviction que la combinaison de ces méthodes pourrait déboucher sur une vision forte et cohérente. Les personnes, je l'ai souvent expérimenté, sont prêtes à s'engager si elles voient une issue. Si, grâce à un processus d'élaboration collective, une vision se met en place, je suis certain que bien des hypothèses formulées dans cet essai, apparemment irréalistes aujourd'hui, deviendront évidentes. J'en veux d'ailleurs pour preuve que lors de la deuxième biennale du Forum China-Europa¹¹⁰, en octobre 2007, la réorientation des modèles de développement et la refonte profonde de la gouvernance se sont révélées deux thèmes communs majeurs de préoccupation des deux sociétés, chinoise et européenne.

Dans ces conditions, proposer une perspective à long terme, créer la confiance et donner des garanties que ces orientations à long terme seront poursuivies avec opiniâtreté à travers une série d'étapes concrètes accessibles et mesurables, devient la première tâche de la démocratie. Rupture radicale, évidemment, avec le morcellement actuel des débats par pays et avec l'horizon de court terme imposé par les alternances démocratiques. Nous n'échappons donc pas à ce que quelques pays et quelques partis politiques prennent l'initiative.

L'Europe dispose pour cela d'un double avantage historique : elle a créé les apprentissages nécessaires à un dialogue entre ses pays membres et elle est en mesure de concevoir un débat politique à plusieurs niveaux. Son modèle économique est relativement plus économe en matière et énergie, plus efficient, que le modèle

108. La FPH a co-organisé un panel de citoyens européens sur l'espace rural. Cf. Pierre-Yves Guihéneuf, *Chroniques d'une conférence de citoyens*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2008.

109. www.citizenspanel.eu

110. Voir www.china-europa-forum.net

américain. Allemagne, Royaume-Uni et France ont entrepris l'établissement de scénarios dits de « facteur 4 ». Les pays nordiques d'Europe, de leur côté, sont parmi les plus conscients de la nécessité de préserver la biosphère et les mieux armés culturellement pour conduire des débats publics démocratiques à ce sujet.

Cette démarche européenne doit privilégier le dialogue avec la Chine et l'Inde, deux grands pays continents disposant de ressources humaines immenses et de ressources naturelles limitées. C'est, d'ores et déjà, la rapidité du développement de la Chine qui remet en cause la répartition actuelle des ressources naturelles consommées par les différents continents, donc le mode de vie des pays déjà économiquement développés. La Chine est si consciente de sa fragilité dans ce domaine et de l'impossibilité de suivre le modèle américain que le Premier ministre chinois, Wen Jia Bao, a lancé en 2004 la directive dite de « l'économie circulaire », inspirée des travaux sur l'écologie industrielle¹¹¹. La « société harmonieuse », pour reprendre la terminologie en vigueur en Chine, combine cinq harmonies : entre la ville et la campagne ; entre la Chine littorale et celle de l'intérieur ; entre l'économique et le social ; entre la société et la biosphère ; entre la Chine et le reste du monde. Beau programme non ? Que l'Europe prenne la Chine au mot et travaille elle-même à ces cinq harmonies au lieu d'espérer garder ses privilèges par une illusoire « stratégie de Lisbonne » !

L'Inde va suivre dans la même voie. Elle pourra peut-être s'appuyer sur sa tradition néogandhienne et sur sa conscience du fossé entre développement humain intégral et consommation matérielle pour montrer la voie. Dès lors, il me semble réaliste d'imaginer que Japon, Union européenne, Chine et Inde prennent l'initiative d'une réflexion publique commune sur les chemins de la transition¹¹².

111. Voir dans la première partie, chapitre 4, paragraphe 4.

112. Note de décembre 2008. L'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis modifie radicalement la donne. Ses premières initiatives montrent sa volonté de renouer avec le multilatéralisme et de prendre à bras-le-corps le

Les alliés du changement

Les enfants d'aujourd'hui sont les acteurs de demain. Compte tenu du temps que prendra cette transition, de la transformation radicale de nos systèmes de pensée et de nos modes de régulation qu'elle impliquera, ceux qui la conduiront et en seront les principaux acteurs sont aujourd'hui sur les bancs de l'école. Comment ne pas mentionner à ce sujet l'initiative d'une portée considérable prise au Brésil par les ministères de l'Éducation et de l'Environnement pour conduire, de 2004 à 2006, un travail collectif qui a impliqué quatre millions de jeunes de onze à quinze ans et a abouti, au printemps 2006, à une Charte des enfants du Brésil, intitulée « Nous allons prendre soin du Brésil » (*Vamos Cuidar no Brasil*¹¹³). Cette démarche a montré combien les enfants, quand ils disposent d'une information de qualité et ont le loisir de la discuter, sont sensibles au caractère insoutenable de nos modes actuels de production et de vie. Ce qui illustre le fait que par la construction d'une vision collective de la transition à conduire, on fait naître des processus infiniment plus variés et plus profonds que le classique débat politique qui s'engage entre partis à la veille des échéances électorales. L'extension de cette démarche à l'échelle du monde a été proposée en 2008 par le Brésil aux autres États, en les invitant à une conférence mondiale des jeunes en 2010 au Brésil.

Comment ne pas rêver de s'appuyer sur l'enseignement primaire et secondaire pour éveiller les jeunes à une réflexion sur la nature et les modalités de la production et de l'échange ? Est-il une seule des questions traitées ici sur les buts de l'économie, sur la nature des biens et services, sur la légitimité de l'exercice du pouvoir, sur l'exercice de la démocratie qui soit hors de leur portée ?

caractère non durable du modèle de développement américain. Il aura à composer avec une majorité parlementaire très disparate mais la crise morale est telle aux États-Unis qu'il existe une fenêtre d'opportunité pour une approche audacieuse associant les États-Unis à l'Europe, l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud.
113. Pour la présentation de cette initiative, voir www.carta-responsabilidades-humanas.net

Cette recherche d'alliés ne s'arrête pas aux enfants. Les « chercheurs de sens » se trouvent dans tous les milieux. Il faut s'appuyer sur tous ceux – cadres, chefs d'entreprise, élus locaux, syndicalistes, militants politiques – plus sensibles que d'autres à la nécessité d'un changement systémique pour jeter les bases d'une économie que personne ne saurait imposer avec succès « depuis le haut ». Seule une coalition de ces anticipateurs permettra l'invention de modalités nouvelles.

J'ai exposé au fil des pages qui précèdent quelques idées simples, le caractère incommensurable du travail et de la consommation de ressources naturelles, les différents types de capitaux, les régimes de gouvernance applicables aux quatre catégories de biens et services. Tout cela n'est pas très sorcier et est plutôt frappé du coin du bon sens. Il faut que les citoyens dans leur ensemble puissent s'approprier ces idées et en débattre. On peut mettre en débat, à l'échelle d'un territoire local, la « juste » gouvernance de l'eau ou de l'énergie et, à partir de là, réfléchir avec des jeunes au régime de gouvernance applicable aux biens de deuxième catégorie. On peut discuter entre citoyens de la « juste » rémunération de la création intellectuelle et déboucher sur la gouvernance des biens de catégorie 4, qui se multiplient en se partageant, puis en déduire ce par quoi il faudrait remplacer les droits actuels de propriété intellectuelle.

4. Organiser le débat démocratique à l'échelle mondiale

Pour organiser le débat mondial, le mieux serait de partir de quelques filières de production et de consommation. Cela suppose, dira-t-on, le problème résolu : la traçabilité, préalable pour analyser, tout au long de la filière, la mobilisation des différentes catégories de biens et de capitaux, pour comprendre la répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs, n'existe pas encore. On peut néanmoins, pour quelques filières sélectionnées, en faire une approximation.

L'œconomie ne prend de sens concret qu'à partir du moment où l'on s'intéresse aux différentes dimensions du mode de vie. La santé, l'aménagement du territoire, l'organisation des villes, l'alimentation et l'habitat pourraient constituer cinq points d'appui communs au débat international. Construire le débat sur ces questions permet à tous les citoyens de participer. Trop souvent, les termes du débat excluent tous ceux qui ne se croient pas spécialistes de l'économie. Ce sont, en outre, des domaines de grande portée pédagogique parce qu'ils impliquent de penser en termes de relation et de substitution. Le mode et les conditions de vie, l'alimentation, l'environnement sont, on l'a vu, bien plus décisifs que l'appareil médical lui-même pour la santé. L'aménagement du territoire a un impact décisif sur les consommations énergétiques. L'alimentation pose les questions des rapports de l'agriculture, de la filière agroalimentaire, du mode de vie et du bien-être, etc.

Pour conduire le débat mondial, j'ai déjà dit pourquoi le plus efficace serait d'élargir le champ de compétences de l'OMC. La proposition en fera sursauter plus d'un qui voit dans l'OMC le bras armé d'une globalisation néolibérale militante. Mais c'est, précisément, l'espace à investir d'une réflexion plus large sur l'organisation des filières mondiales durables. Les barrières tarifaires que combat l'OMC se sont pas, à mon sens, le meilleur allié de l'œconomie et le débat sur les différentes catégories de biens et leur régime « naturel » de gouvernance devra, de toute façon, avoir lieu aussi à l'OMC.

Rappelons que la Charte de l'ONU (chapitres IX et X) soulignait la nécessité de renforcer la coopération économique internationale. En 1947, la Conférence internationale sur le commerce et l'emploi de la Havane avait même institué l'Organisation internationale du commerce (OIC). Tentative avortée, le Sénat des États-Unis ayant refusé de ratifier la Charte de la Havane. La situation n'était pas mûre pour créer, dans le climat de guerre froide, une véritable institution de régulation de la production et des échanges. Pendant plusieurs décennies, cette régulation ne fut plus assurée que par le Gatt (Global Agreement on

Transportation and Trade), traité signé au départ par vingt-trois pays seulement mais, au fil des huit cycles de négociation, élargi à plus de cent vingt pays signataires.

La création, en janvier 1995 à Marrakech, de l'Organisation mondiale du commerce a montré la nécessité de passer d'un simple traité à une organisation internationale de régulation. C'est aujourd'hui un cadre de négociation pour réduire les obstacles au libre commerce¹¹⁴. Mais, à mon sens, la crise actuelle des systèmes de pensée et des modèles de développement conduira à en élargir le champ de compétence à la régulation des systèmes de production et d'échange, ressuscitant en quelque sorte l'OIC mort-née. Faut-il s'en étonner ? La marche de l'Histoire est lente et chaotique mais bien réelle. La Communauté européenne de défense était prématurée en 1953, mais une brigade franco-allemande a vu le jour et l'Union européenne se dote progressivement d'une identité en matière de relations internationales. Les idées de Keynes sur la création d'une monnaie d'échange internationale différente des monnaies nationales reviennent à l'ordre du jour. L'élargissement du champ de compétence et le changement de cap de l'OMC s'imposeront un jour comme une évidence.

En 1999, dans le contexte, oh ! combien symbolique, du Forum de Davos, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a proposé de créer le Pacte mondial (*Global Compact*) pour associer les grandes entreprises à la gestion du monde. Cette proposition a rencontré un certain succès¹¹⁵. J'ai montré, à propos de la légitimité de l'économie, que le système international actuel, où les acteurs pivot de l'économie mondiale, les très grandes entreprises, n'interviennent dans les négociations mondiales que dissimulées derrière des États et en minimisant leur propre responsabilité, n'est pas viable. La création d'un véritable espace de débat démocratique mondial au sein de l'OMC, associant

114. Voir à ce sujet les rubriques Gatt et OMC de Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org>

115. www.un.org/french/globalcompact

explicitement les très grandes entreprises, prendrait acte de leur rôle actuel – donc de leurs responsabilités. Elle contribuerait aussi, peut-être, à l'invention des agencements institutionnels propres aux filières de production et d'échange, terrain sur lequel je m'aventurerai plus loin. Mais l'OMC ne peut pas être le seul espace de débat. Il reste intergouvernemental. Compte tenu du rôle futur des territoires dont je parle au chapitre suivant et de la construction du mondial en réseau, je pense que le réseau des villes du monde serait un autre espace adapté de débat. La création, en 2005, de l'Association mondiale des villes, CGLU (cités et gouvernements locaux unis)¹¹⁶, a fait sortir du bois cet acteur pivot de demain. Imaginons un instant ce que pourrait représenter une réflexion concertée des grandes villes du monde sur leur rôle d'acteur de la mondialisation. Une réflexion solidement étayée sur les flux de matière, d'argent et d'énergie. Une réflexion sortant résolument d'une vision hiérarchisée de la production et de l'échange pour privilégier une approche en réseau. Une réflexion collective, démocratique. J'ai la certitude qu'il en sortirait des perspectives nouvelles.

116. www.cities-localgovernments.org

