

# Séminaire « Soutenabilités »

## Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

**Nom :** Su

**Prénom :** Romain

**Institution ou entreprise :**

**Axe(s) :**

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?
- Quel modèle social pour « faire avec » nos vulnérabilités ?
- Quelle voie pour une économie soutenable ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

**Intitulé de votre contribution :** Reprendre la maîtrise du pouvoir - démocratie et monde complexe au XXI<sup>e</sup> siècle

**Résumé de votre contribution :**

Collectivement, l'humanité est devenue si puissante qu'elle constitue aujourd'hui une force géologique à part entière. Individuellement, nous n'avons sans doute jamais eu autant le pouvoir de déterminer le cours de nos vies. Dans le même temps pourtant, convaincus de ne plus avoir la maîtrise du devenir de nos sociétés, nous nous faisons une vision pessimiste de notre avenir collectif et par adhésion sincère ou par protestation, nous donnons crédit à ceux qui offrent la promesse illusoire de « reprendre le contrôle » en restaurant le passé. Le monde est-il devenu trop complexe pour pouvoir être encadré dans quelque système institutionnel que ce soit, a fortiori démocratique ? Reconcentrer le pouvoir et s'affranchir des liens qui nous attachent aux autres est-il l'unique moyen de recouvrer une forme de souveraineté et de maîtrise sur notre destin ? Cet essai a pour ambition de démontrer le contraire : en démultipliant la citoyenneté, notamment dans le champ des entreprises et de la société civile, et en révisant les fondements de nos systèmes économiques, nous pensons possible de rendre à la démocratie sa force exécutoire tout en poursuivant son extension à de nouvelles sphères de la vie collective.

# Reprendre la maîtrise du pouvoir

## Démocratie et monde complexe au XXI<sup>e</sup> siècle

Collectivement, l'humanité est devenue si puissante qu'elle constitue aujourd'hui une force géologique à part entière. Individuellement, nous n'avons sans doute jamais eu autant le pouvoir de déterminer le cours de nos vies. Dans le même temps pourtant, convaincus de ne plus avoir la maîtrise du devenir de nos sociétés, nous nous faisons une vision pessimiste de notre avenir collectif et par adhésion sincère ou par protestation, nous donnons crédit à ceux qui offrent la promesse illusoire de « reprendre le contrôle » en restaurant le passé.

Le monde est-il devenu trop complexe pour pouvoir être encadré dans quelque système institutionnel que ce soit, *a fortiori* démocratique ? Reconcentrer le pouvoir et s'affranchir des liens qui nous attachent aux autres est-il l'unique moyen de recouvrer une forme de souveraineté et de maîtrise sur notre destin ?

Cet essai a pour ambition de démontrer le contraire : en démultipliant la citoyenneté, notamment dans le champ des entreprises et de la société civile, et en révisant les fondements de nos systèmes économiques, nous pensons possible de rendre à la démocratie sa force exécutoire tout en poursuivant son extension à de nouvelles sphères de la vie collective.

L'auteur est journaliste correspondant en Pologne pour des médias francophones, dont *Ouest France*, *Courrier international* et le *Soir* de Belgique. Il publie également de façon régulière de courts essais sur l'Union européenne, la gouvernance mondiale et les politiques publiques liées au développement durable.

Romain Su  
ul. Krasińskiego 2/4/6 m. 16  
01-601 Varsovie - Pologne  
<http://www.romain.su>  
[contact@romain.su](mailto:contact@romain.su)  
+48 533 636 751

## Table

Introduction.....	1
Chapitre 1 - Un monde de plus en plus complexe.....	4
Complexité technique.....	5
Complexité sociale.....	7
Quelle(s) crise(s) ?.....	11
Chapitre 2 - Démocratie et monde complexe.....	15
Un monde fini.....	15
La vision erronée du jeu à somme nulle.....	17
Pour une gestion juste et optimale des ressources.....	19
Une grande réforme fiscale.....	20
Démocratiser la gouvernance d'entreprise.....	25
Renforcer la société civile.....	28
Une refonte de la protection sociale.....	32
Reconstruire les institutions politiques.....	36
Remettre les tribunaux à leur juste place.....	42
Sortir l'UE du mode « pilote automatique ».....	46
Bien mesurer le progrès.....	50
Mieux tirer profit des nouvelles technologies.....	53
Conclusion.....	59

## Introduction

*« L'art de gouverner consiste, non à s'approprier en apparence toute la force, mais à employer toute celle qui existe. »*

François Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans la France d'aujourd'hui*, 1821

Qu'y a-t-il de commun entre le Brexit, l'élection de Donald Trump, et le succès grandissant des partis populistes en Europe continentale ?

Bien que la rhétorique anti-immigration soit aujourd'hui présente dans la quasi-totalité de ces phénomènes, elle n'en constitue pas l'acte fondateur. Ni le Tea Party américain, ni l'AfD allemande, ni le Mouvement 5 étoiles italien ne sont nés comme des partis anti-immigration, et dans ce dernier cas, l'attitude à l'égard des étrangers demeure floue.

Toutefois, la question migratoire a permis à tous ces mouvements d'illustrer de façon très marquante la thèse centrale de leur diagnostic, dont découle ensuite la clé de leur programme. Puisque les États ont perdu la maîtrise de nombreux leviers affectant la vie des populations (flux migratoires, politique économique et monétaire, droits des individus et de diverses minorités...), en l'absence de mécanisme alternatif de gouvernement combinant effectivité et légitimité démocratique, ces mêmes États doivent « reprendre le contrôle » de leurs frontières, de la monnaie, ou encore de leur ordre juridique pour redonner au corps politique – la nation ou le peuple, en fonction des langues et des traditions – le pouvoir de décider de son destin. Dans ce raisonnement, la question migratoire est perçue comme existentielle car aux yeux de nombreux citoyens, elle pourrait, faute d'être maîtrisée, conduire à l'extinction de la communauté et de la culture autochtones.

Le rejet de l'impuissance politique n'est pas en soi antidémocratique, au contraire. L'étymologie nous rappelle que la démocratie est avant toute chose une forme de gouvernement, qu'elle a intrinsèquement trait au pouvoir. Une démocratie sans pouvoir, sans prise sur le réel, est un non-sens.

Ce n'est pas que le pouvoir lui-même ait disparu. Chaque jour sont adoptées des milliers de décisions qui influencent notre quotidien, des prix des produits en magasin aux Unes des médias en passant par les permis de construire accordés à nos voisins. Les non-décisions et les refus peuvent être aussi lourds de conséquences, comme l'insuffisance des efforts en matière de lutte contre les changements climatiques.

L'immense majorité de ces décisions ne résultent pas de procédures démocratiques et de la volonté du peuple. Elles ne sont même pas soumises aux règles du champ politique, alors que les dénonciations du pouvoir économique, du « quatrième pouvoir » de la presse, ou

de l'arbitraire supposé des fonctionnaires – juges ou « technocrates » – suggèrent malgré tout que nous avons affaire à des manifestations de pouvoir.

L'histoire du monde compte d'ailleurs des exemples de société où l'intégralité de ces prérogatives relevaient du domaine politique, sans toutefois être placées sous contrôle démocratique. Au XXe siècle, les effets tragiques de telles concentrations de pouvoir ont convaincu les hommes de le fragmenter autant que possible. La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, principe de base du libéralisme politique classique, a ainsi été complétée par la décentralisation territoriale, l'économie de marché, le pluralisme des médias et des syndicats, ou encore les dispositifs anti-monopole.

En parallèle de ce processus volontaire, quoique souvent mené sans grand plan d'ensemble, de démembrement du pouvoir, d'autres tendances vont dans la même direction sans que personne ne leur ait assigné un tel but. La multiplication d'États formellement souverains et égaux en droits, le renforcement de puissances moyennes capables de faire obstacle aux desseins des grandes puissances historiques, les nouvelles technologies – d'Internet à la blockchain en passant par l'impression 3D et la production décentralisée d'énergie – sont autant d'évolutions qui, depuis la fin du XXe siècle, dispersent encore davantage le pouvoir.

Dans ces conditions, de quoi peut décider le politique, donc la démocratie et, *in fine*, les citoyens eux-mêmes en tant que sujets politiques et non, par exemple, en tant que consommateurs ? Leurs droits politiques ne peuvent-ils avoir d'autre objet que de garantir la « *jouissance paisible de l'indépendance privée* », cette « *liberté moderne* » chère à Benjamin Constant ? La démocratie se réduirait-elle alors à des fonctions de contrôle permettant d'éviter les abus, mais pas de faire des choix positifs et de mobiliser les sociétés autour de projets communs ambitieux ?

Ceux qu'on appelle à tort ou à raison populistes semblent résolus à réouvrir le champ des possibles en replaçant dans les mains du politique des éléments de pouvoir et de « souveraineté » abandonnés à d'autres acteurs. La dénonciation de prétendus « gouvernements des juges » (européens ou nationaux), la critique des « experts », de l'Union européenne, des multinationales, ou encore la renationalisation de certains secteurs de l'économie sont autant de tentatives d'inverser le processus volontaire de démembrement du pouvoir. En ce sens, ces mouvements sont certainement « illibéraux », tandis que les éventuelles différences de valeurs et de programmes entre gauche et droite passent au second plan. Même si leurs finalités ultimes peuvent varier (justice sociale et souveraineté populaire d'un côté, puissance et cohésion sociale de l'autre), le moyen est identique : la

construction ou la restauration d'un État-nation fort, seul à disposer d'une base suffisamment large et homogène pour légitimer et conduire des politiques au service de ces objectifs.

Toutefois, les partisans de l'illibéralisme ignorent ou feignent d'ignorer deux choses. Premièrement, en dépit de défauts bien réels, le libéralisme moderne continue d'afficher sur la longue durée un bilan d'ensemble positif : réduction du nombre de conflits armés et du niveau de violence dans les sociétés, amélioration des conditions matérielles de vie des populations (revenus et biens de confort, santé, environnement...), élévation de leur degré d'autonomie et d'autodétermination (éducation, culture, liberté de religion, démocratie locale et participative, liberté d'expression et droit à la critique...). En outre, à l'échelle de la planète, ces progrès bénéficient à une proportion de l'humanité inédite dans l'histoire.

Deuxièmement, la réaction illibérale peut certes inverser le processus volontaire de démembrement du pouvoir, mais elle ne semble pas à l'heure actuelle capable d'interrompre les autres tendances non intentionnelles allant dans la même direction – en Chine et en Russie, les nouvelles technologies vont-elles en fin de compte permettre de consolider les régimes autoritaires ou les renverser ?

Néanmoins, il est vrai qu'en nous maintenant dans l'illusion que par un simple vote périodique, nous avons indirectement le pouvoir de « changer la vie », nos démocraties occidentales ne paraissent pas adaptées au XXI<sup>e</sup> siècle. Si une telle croyance était sans doute déjà infondée au cours des siècles passés, elle est aujourd'hui devenue dangereuse, car les espoirs déçus se reportent sur de nouveaux marchands d'illusion sans scrupule.

En quoi se distingue le « monde complexe » du XXI<sup>e</sup> siècle ? Comment les citoyens peuvent-ils reprendre la maîtrise sur le cours des choses sans céder ce pouvoir à des charlatans désireux de le monopoliser au prétexte mensonger de l'utiliser au nom du peuple et à son profit ? Face à l'impuissance du politique dans le monde d'aujourd'hui, les dirigeants populistes promettent de rebâtir le monde d'hier, avec ses frontières physiques et douanières, l'État-providence et des valeurs appuyées par l'autorité de la tradition ou de la religion. Incapables de concevoir une vision positive de l'avenir, ils se réfugient dans ce que le sociologue polono-britannique Zygmunt Bauman appelait la « *rétrotopie* ».

Nous croyons, pour notre part, en l'existence de formes nouvelles d'action politique combinant, dans le monde d'aujourd'hui et de demain, effectivité et légitimité démocratique, et c'est l'ambition de ce livre que d'en faire la démonstration.

## Chapitre 1 - Un monde de plus en plus complexe

« *Le battement d'ailes d'un papillon au Brésil peut-il provoquer une tornade au Texas ?* », s'interrogeait le météorologue américain Edward Lorenz lors d'une conférence scientifique en 1972. Sans prétendre répondre à cette question, il expliquait qu'en l'absence de connaissance exacte et complète des facteurs influant sur l'atmosphère, notre capacité à générer des prévisions valides de la météo ne pouvait être que limitée.

Bien sûr, il ne soutenait pas que le papillon brésilien pouvait être la cause première et essentielle du déclenchement d'une tornade aux États-Unis. Cependant, il était difficile, voire impossible, de découvrir toutes les conséquences que pouvait avoir dans la durée le simple battement d'ailes d'un petit insecte.

Au-delà des sciences « dures » (mathématiques, informatique, physique, météorologie...) dans lesquelles ont émergé les expressions contemporaines des théories du chaos et de la complexité, cette image est également utilisée en économie, en sociologie ou en psychologie sociale pour illustrer le fonctionnement de phénomènes collectifs. Dans son encyclique *Laudato si'*, le pape François abolit même la frontière entre nature et société humaine en résumant par une formule lapidaire le principe fondamental du monde complexe : « *tout est lié* ».

En matière spirituelle, l'affirmation de l'existence d'un grand tout intégré n'est pas nouvelle. On la retrouve aussi bien dans les religions à proprement parler que dans l'hypothèse Gaïa, qui voit dans la Terre un superorganisme autorégulé et pourvu d'une volonté de favoriser la vie. Ces croyances comportent toutefois un principe ordonnateur dont sont dénuées les théories du chaos et de la complexité. Il n'est donc pas nécessaire ici de s'étendre sur cette dimension spirituelle.

En revanche, en supposant que les théories du chaos et de la complexité soient justes, il convient de vérifier si, comme nous l'affirmons dans le titre de ce chapitre, le monde est non seulement complexe, mais qu'il l'est de plus en plus. Dans une perspective politique, nous laisserons de côté la sphère strictement naturelle et n'étudierons que l'activité humaine, sans pour autant négliger ses interactions avec l'environnement. Pour la même raison, nous n'approfondirons pas davantage la théorie du chaos, souvent caractérisée par une approche déterministe des systèmes alors que le champ politique implique l'existence d'une pluralité d'options possibles. Les choix y sont certes contraints, mais pas prédéterminés.

Pour vérifier si le monde est de plus en plus complexe, nous devons en revenir au principe fondamental du monde complexe, à savoir que tout est lié. Si c'est bien le cas, la suite logique du raisonnement est la question suivante : tout est-il plus lié aujourd'hui que par le passé ? Autrement dit, les canaux d'influence réciproque qui relient des personnes ou des choses parfois géographiquement très distantes les unes des autres sont-ils devenus plus nombreux ?

Après l'effet papillon, abordons le problème avec une seconde métaphore. En 1958, Leonard Read, essayiste libertaire américain, publia une brève histoire intitulée *Moi, le crayon* sur la généalogie de cet objet en apparence si banal. Son matériau de base – du bois de thuya géant – est transporté sur des centaines de kilomètres en Californie pour être scié puis envoyé dans une usine de crayons où il reçoit une mine de graphite originaire du Sri Lanka, une bague de métal et une gomme fabriquée à base d'huile de colza indonésienne. En plus des matières premières entrant directement dans la composition du crayon, sa fabrication a indirectement nécessité des services de transport, de communication, des réactions chimiques et de l'énergie. « *Des millions d'êtres humains ont contribué à ma création, mais aucun d'entre eux ne connaît plus de quelques-uns de ceux-là. [...] Aucun, même le président de l'entreprise de crayons, n'apporte plus qu'une infinitésimale partie de savoir-faire. [...] Il y a un fait encore plus stupéfiant : l'absence de chef d'orchestre dictant ou dirigeant par la force ces innombrables actions qui m'ont fait naître.* »

L'histoire du crayon se termine par une apologie de la main invisible d'Adam Smith et de la liberté individuelle sans entrave, supposées plus efficaces que des mécanismes de coordination centralisés pour satisfaire les besoins des hommes. Soixante ans plus tard, la « *foi dans les hommes libres* » et dans les marchés débridés n'est sans doute plus aussi forte, mais la complexité de l'histoire du crayon reste actuelle et se manifeste aussi bien d'un point de vue technique que social.

## **Complexité technique**

Sur la longue durée, du point de vue des biologistes, l'un des marqueurs de l'espèce humaine est sa capacité à fabriquer et manipuler des outils « complexes », issus de la transformation et de l'assemblage d'objets disponibles dans la nature (os, pierres...). Précisons entre parenthèses que marqueur ne signifie pas monopole, car de plus en plus de chercheurs observent cette aptitude également chez des animaux comme les singes et les corbeaux.

Quoiqu'indéterminée et non linéaire, l'histoire des techniques peut néanmoins dans une certaine mesure être schématisée comme une quête d'amélioration des capacités humaines et de maîtrise des éléments naturels extérieurs. Les pierres taillées et les lames de métal coupent plus facilement la viande que les dents. Les moyens de transport – animaux domestiqués, chariot à roues, pirogue... jusqu'à l'avion – nous confèrent la possibilité de parcourir de plus grandes distances en moins de temps et avec moins d'efforts. Dans son *Choc du futur* (1970), le futurologue américain Alvin Toffler estimait ainsi que ses compatriotes parcouraient en moyenne 16 000 kilomètres par an, contre 2 620 en 1914.

En plus de l'éducation et de la tradition orale, le stockage de l'information sur des supports durables (écriture, imprimerie, mémoire électronique) permet à l'humanité de conserver et d'accumuler de manière relativement fiable sur plusieurs générations des connaissances, mais aussi de les échanger plus vite et plus facilement à l'échelle planétaire d'Internet. Dans un autre registre, la maîtrise du feu, l'agriculture, ou encore le développement des techniques de construction – bâtiments, routes, barrages... – sont autant d'outils donnant aux hommes le pouvoir de se soustraire, jusqu'à un certain point, aux caprices de la nature et de se créer les conditions de vie les plus hospitalières possibles.

La puissance sans cesse grandissante des techniques tend à accroître la portée de leurs effets, y compris ceux secondaires – et parfois indésirables. La destruction d'un moulin du Moyen-Âge pouvait être handicapante pour les habitants des villages locaux, mais n'avait pas *a priori* d'impact au-delà de quelques kilomètres. Le naufrage d'une pirogue n'occasionnait pas non plus de catastrophe planétaire. On ne peut pas en dire autant d'un accident de centrale nucléaire ou d'une marée noire, aux conséquences à la fois durables, géographiquement beaucoup plus étendues, et potentiellement irréparables par l'homme. C'est ce que le sociologue britannique Anthony Giddens appelle la capacité d'« *action à distance* ».

La force qu'exerce l'espèce humaine sur la planète est aussi démultipliée par la croissance exponentielle de sa population. Si 200 000 ans ont été nécessaires pour atteindre le milliard d'individus, 200 ans nous ont suffi pour passer de 1 à 7 milliards d'habitants sur la Terre, au point que nous serions devenus une « force géologique » à l'origine d'une nouvelle ère dans l'histoire de notre planète : l'anthropocène.

Cette évolution technique et démographique est indissociable d'un processus parallèle de division du travail, dans l'espace comme dans le temps. S'il est possible d'imaginer que sur

la durée d'une vie, un être humain apprend à peindre à partir de pigments naturels, à construire un chariot à roues et à exploiter un lopin de terre pour se nourrir, il semble inenvisageable qu'il soit capable à lui tout seul de fabriquer de A à Z une automobile, un pont, ou encore un ordinateur. Cela ne l'empêche d'ailleurs pas de s'en servir au quotidien, malgré des externalités négatives dont il n'est pas toujours conscient (pollution de l'air, transmission de virus informatiques...). Théoricien de la *Société du risque*, le sociologue allemand Ulrich Beck cite le cas des agriculteurs qui utilisent engrais et pesticides. Ces « petits gestes » sont à l'origine de dommages importants, mais mettre en cause personnellement les fermiers serait ignorer leur dépendance au « système ».

De fait, le caractère cumulatif des connaissances techniques et des appareillages, la multiplication des étapes de transformation des matières premières et avec elle, les besoins croissants en outils de production de plus en plus puissants et complexes rendent la coopération entre êtres humains indispensable pour bénéficier des fruits du progrès technique. Dans la *Société des inconnus*, l'économiste britannique Paul Seabright montre brillamment comment notre survie dépend à chaque instant de l'activité de milliers, voire de millions de nos congénères sans que ceux-ci n'aient même conscience de notre existence.

Les technologies qui permettent en théorie de redonner plus d'autonomie aux individus, comme l'impression 3D ou la production décentralisée d'énergie, ne nous rendent pas véritablement plus indépendants, car il faut bien se procurer les machines ou leurs composants quelque part ! L'élévation du degré de complexité technique rend donc la quasi-totalité des hommes de la planète, qu'ils le veuillent ou non, de plus en plus interdépendants, et les communautés qui feraient le choix politique de renoncer à certaines technologies ou processus d'intégration globalisants resteraient malgré tout exposées aux effets provenant de « l'extérieur » – changements climatiques, pollution de cours d'eau ou accident nucléaire.

## **Complexité sociale**

Comme le remarquait le sociologue français Émile Durkheim dès la fin du XIXe siècle, les phénomènes de division du travail et d'interdépendance grandissantes ne se limitent pas à la sphère techno-économique mais affectent en réalité tous les domaines de la vie sociale. Cette hétérogénéité et cette complexité accrues sont encore renforcées par la « *logique de l'accélération* ».

Dans une perspective historique, selon le sociologue allemand Hartmut Rosa, elle constituerait l'un des facteurs de rupture entre période pré-moderne, modernité et « *modernité tardive* », c'est-à-dire l'époque contemporaine. Lors de la première phase, les structures sociales, culturelles, familiales et professionnelles montreraient une stabilité « *intergénérationnelle* ». Les changements sont possibles, mais se produisent à un rythme plus lent que le renouvellement des générations. La condition – statut social, métier, voire lieu de vie – léguée par des parents à leurs enfants ne diffère alors pas beaucoup de celle dont ils avaient eux-mêmes hérité. Les fils de paysans restent paysans, comme sont héréditaires les titres de noblesse et de pouvoir. Les élites voyagent dans un espace régional – par exemple l'Europe ou le bassin méditerranéen – et diffusent des idées dont l'actualité dépasse l'espérance de vie moyenne. Ainsi, le courant baroque né en Italie à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle domine encore cent cinquante ans plus tard la production artistique en République polono-lituanienne.

Avec la modernité et l'idéal des Lumières d'émancipation individuelle, l'horizon devient « *générationnel* ». Affranchi du fardeau de la tradition et des chaînes qui maintenaient l'ordre social de l'Ancien Régime, l'individu est censé être maître de son propre sort. Les privilèges héréditaires sont abolis, les corporations dissoutes, tandis que l'industrialisation draine vers les villes des paysans en quête d'ascension sociale et de meilleures conditions matérielles. Avec l'emploi à vie et le mariage « *jusqu'à ce que la mort nous sépare* », ce modèle demeure encore aujourd'hui la norme, mais il est de moins en moins accessible et de plus en plus contesté.

À partir des années 1960, la généralisation dans différentes régions du globe du droit au divorce sans faute, la fin du plein emploi dans les économies occidentales, la deuxième mondialisation et la vogue de la flexibilité inaugurent pour Hartmut Rosa une nouvelle ère de « *modernité tardive* » dans laquelle le rythme des évolutions devient « *intragénérationnel* ». En l'espace d'une seule vie, on peut – ou l'on doit – changer plusieurs fois de carrière, de conjoint, d'adresse de résidence. Non seulement ces changements se font plus nombreux, mais le champ des possibles s'élargit pour englober virtuellement le monde entier. Sans être devenues l'expérience d'une majorité d'êtres humains, les situations d'expatriation et de couples binationaux ont cessé d'être réservées à une élite aristocratique, même si elles ne sont pas toujours le fruit de décisions volontaires. On pense notamment aux réfugiés-expatriés forcés, ou bien aux épouses « importées » pour compenser dans des pays comme la Chine un ratio hommes-femmes déséquilibré.

La volatilité croissante des biographies individuelles et des sociétés ainsi que la globalisation de leurs horizons rendent plus difficile leur « encastrement » dans des institutions stables et pérennes telles que les États-nations, les Églises, les partis politiques, les associations, voire même la famille, la profession et l'emploi (au sens de relation à un employeur). L'accélération est perceptible jusque dans le langage : comme aime à le répéter l'historien des sciences Michel Serres, le vénérable dictionnaire de l'Académie française s'enrichit désormais en moyenne de 35 000 mots par édition, contre moins de 5 000 lors des siècles précédents.

Si tous les habitants de la planète n'ont pas la possibilité de choisir pour eux-mêmes ou pour leurs enfants ce qui se fait de mieux sur Terre, l'essor du cinéma, de la télévision, d'Internet et du tourisme permettent néanmoins de faire des comparaisons à l'échelle globale et contribuent à la convergence des aspirations, en particulier matérielles. Dans cette gigantesque compétition, les institutions qui apparaissent moins performantes ou attrayantes que d'autres perdent la confiance de leurs membres, voire leurs membres tout court. À chaque instant, ceux-ci peuvent sans trop d'hésitation changer de paroisse, voire de religion, de préférence électorale ou de lieu de résidence, pour autant qu'ils en aient les moyens.

Outre ce décalage de vitesse et de fluidité avec l'évolution des individus et des communautés, les institutions sont également affaiblies par une « *crise de l'autorité* ». Dans les années 1960, la philosophe germano-américaine Hanna Arendt allait jusqu'à soutenir que « *l'autorité a[vait] disparu du monde moderne* » en raison de la « *perte* » de la tradition et de la religion, seules capables d'après elle d'obtenir l'obéissance des hommes « *sans la coercition par force, ni la persuasion au travers d'arguments* ».

On peut être d'accord avec ce constat sans en partager le jugement négatif et pessimiste. Le crépuscule des autorités « traditionnelles », commencé au XVIII<sup>e</sup> siècle avec le rationalisme des Lumières, a d'abord renversé de leurs piédestaux la noblesse et le clergé au nom d'un principe d'égalité entre les hommes devenu pratiquement incontestable. Il ne devait pas abandonner toute forme de hiérarchie sociale, mais la reconstruire sur de nouveaux fondements comme le mérite et le savoir, au point de faire de la science une nouvelle religion : le scientisme. Bien qu'en fin de compte, cette idéologie ne se fût jamais véritablement imposée, l'autorité-*auctoritas* passa dans une large mesure aux instituteurs et autres « notables » (médecins, hommes de loi, représentants de l'État...). Dans les années

1950, ils jouissaient encore d'un respect proche de la déférence, en particulier chez les nombreuses populations rurales de l'époque.

L'élévation générale du niveau d'instruction, le recul massif de l'analphabétisme et la démocratisation des outils d'accès à l'information – journaux, radio, télévision, Internet – ont à leur tour contribué à remettre en question l'autorité des « sachants », d'autant qu'en parallèle, les expériences des camps d'extermination nazis, des goulags soviétiques et de la bombe atomique américaine ont donné naissance à une critique moderne de la science et du progrès. Les débats ne devaient plus désormais opposer aux rationalistes des « obscurantistes » qui refusaient l'usage d'arguments scientifiques, mais des chercheurs ou des militants munis chacun de leurs propres expertises et contre-expertises, par exemple au sujet de l'énergie nucléaire, des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou des changements climatiques. D'une certaine manière, c'est le signe d'une démocratisation de la science, non pas au sens où la vérité scientifique pourrait être établie par le suffrage universel – aucun vote ne peut renverser la loi de la gravitation –, mais en tant que disparition du monopole d'un petit groupe social sur le recours à des arguments scientifiques réputés irréfragables.

Aujourd'hui, la « crise de l'autorité » se manifeste dans la plupart des sphères de la vie sociale, qu'il s'agisse des institutions politiques, de la santé publique, ou de l'éducation. Les médecins professionnels s'étonnent de voir des patients renseignés par « docteur Google » exiger certains traitements ou rejeter des vaccins, tandis que les enseignants reçoivent les plaintes de parents insatisfaits de leurs méthodes pédagogiques ou du contenu des leçons. Même les relations entre adultes et enfants sont plus égalitaires que dans le passé. C'est l'« *ordre social post-traditionnel* » dont parle Anthony Giddens.

Le personnel politique, quant à lui, fait l'objet de la part du reste de la population d'une défiance d'ampleur sans doute inédite depuis la Deuxième Guerre mondiale. Dans la majorité des démocraties occidentales, la participation électorale est sur une pente descendante, de même que le taux d'adhésion aux partis politiques. La perte de confiance touche aussi des institutions non politiques au sens strict comme les médias et les organisations non gouvernementales.

C'est qu'à la différence de la première crise de l'autorité de l'époque des Lumières, celle dont nous sommes actuellement les témoins et les acteurs ne fait pas émerger de nouvelles sources d'autorité en remplacement des précédentes. Même si toutes les formes d'exercice du

pouvoir-*potestas* n'ont pas encore pris acte de la disparition progressive de l'autorité-*auctoritas*, cette tendance semble irréversible et s'inscrit dans le processus d'émancipation individuelle. Entamé il y a plus de deux siècles, il a dans l'intervalle été renforcé par l'extension du suffrage universel, la démocratisation de l'enseignement (y compris supérieur dans les pays les plus riches) et le caractère de plus en plus horizontal des moyens de communication, c'est-à-dire la diffusion à un nombre croissant de personnes du pouvoir d'accéder à l'information et d'en émettre. Bien que la crise de l'autorité rende les sociétés plus difficilement gouvernables, donc plus complexes avec la multiplication des cellules de décision, elle n'est somme toute que la conséquence logique d'un principe d'égalité entre êtres humains guère plus remis en cause.

### **Quelle(s) crise(s) ?**

La crise de l'autorité est-elle un parfait synonyme de la crise des institutions, de la crise du politique, ou encore de la crise de la démocratie ?

L'affaiblissement des institutions découle en partie de la crise de l'autorité, mais elle ne s'y réduit pas. C'est la forme des institutions modernes, relativement rigide et hiérarchique, qui les rend de moins en moins apte à « capturer » ou « encastrier » une réalité sociale de plus en plus fluide – « *liquide* », dirait Zygmunt Bauman – et érode donc leur légitimité. Il n'en découle pas que les institutions sont toutes vouées à disparaître ou qu'elles sont devenues inutiles. Le terme de désinstitutionnalisation, désignant en médecine le transfert de personnes atteintes de troubles de longue durée de grandes structures hypermédicalisées vers des établissements plus petits et proches de la vie « normale », ne revient pas à supprimer la prise en charge et à laisser les individus livrés à eux-mêmes. Dans un monde de plus en plus complexe et instable, les institutions sont au contraire plus que jamais nécessaires pour amortir les effets de l'accélération sociale et apporter un filet de sécurité aussi large et solide que le permet notre niveau de richesse.

De telles institutions doivent-elles être nécessairement mises en place ou contrôlées par le pouvoir politique ? Si l'on entend par là les instances traditionnelles de l'État-nation sanctionnées périodiquement par des élections, la bataille semble perdue d'avance. Quoique la crise du politique touche à peu près tous les échelons d'exercice du pouvoir, des mairies aux Nations Unies en passant à

l'Union européenne, elle frappe d'autant plus fortement les États que ces organes souverains disposent en droit d'une forme de clause de compétence générale : les citoyens attendent d'eux qu'ils puissent intervenir dans tous les domaines, de la défense nationale à la sécurité alimentaire en passant par la régulation d'Internet, l'accès au logement et l'état des routes.

Or, comme nous l'avons expliqué dans l'introduction, les États ont perdu à la fois en capacité d'action et en légitimité pour des raisons tenant notamment à la fragmentation du pouvoir, à l'émancipation individuelle, et au progrès technique. « *L'État ne peut plus prendre de décisions souveraines car il dépend dans une trop grande mesure d'un savoir, de capacités de décision et de moyens financiers qui sont largement partagés au sein de la société* », résume le philosophe espagnol Daniel Innerarity dans son essai sur la *Démocratie sans l'État*.

Toutefois, cette crise touche bien le politique dans son ensemble, et pas seulement l'État, car « *dans les sociétés actuelles, la politique n'a plus le pouvoir d'obliger* », poursuit Daniel Innerarity. Ulrich Beck ajoute que « *la société moderne n'a pas de centre de régulation* », c'est pourquoi « *la politique doit tirer les conséquences de son autolimitation historique. La politique n'est plus le seul lieu, ni même le lieu central où l'on décide de la configuration de l'avenir social* ».

La crise du politique ne doit pas pour autant conduire à son extinction pure et simple, mais à une redéfinition de son périmètre d'action. Au cours des deux derniers siècles, l'État a eu tendance à accomplir la « prophétie » hégélienne qui voyait en lui la forme suprême d'organisation sociale, au-dessus de la société civile et de la famille. À la différence des échelons inférieurs, l'État serait doté d'un grand principe unificateur, d'une prétention à l'universel. C'est ce qui fonde cette sorte de clause de compétence générale mentionnée plus haut et étendue par suite aux organes directeurs de l'État – la nation ou le peuple souverain et ses représentants au Parlement.

Bien que dans l'intervalle, les questions considérées comme devant être régulées par les pouvoirs publics se soient grandement multipliées (droit de l'espace et des fonds marins, bioéthique, intelligence artificielle et voitures sans conducteur, drones...), notre système politique continue à reposer sur l'hypothèse selon laquelle les citoyens-électeurs et leurs représentants peuvent et doivent avoir un avis éclairé sur chacune d'entre elles. De la même façon, nous attendons encore souvent des partis politiques qu'ils aient réponse à tout et qu'ils

prennent position sur tout, comme si nous n'avions pas remarqué qu'avec la chute des grandes idéologies au XXe siècle, nous avons perdu les explications totalisantes du monde – en dehors peut-être des religions et de l'écologie politique, elles-mêmes démembrées sous l'effet de la crise de l'autorité.

Certes, dans la pratique, le repli du politique est déjà à l'œuvre, forcé par la réduction des moyens d'action (finances publiques, décentralisation...) et un renoncement des élus à intervenir dans des thèmes jugés trop sensibles comme les grands choix sociétaux et les droits des minorités. Devant ce vide, les juges sont appelés à la rescousse. Tirailés entre l'interdiction du déni de droit et l'accusation de « gouvernement des juges », ils doivent se prononcer sur le port du voile, le droit au mariage homosexuel ou l'euthanasie. Ce phénomène de judiciarisation est renforcé par la constitutionnalisation d'une série de droits ou de règles qui sortent du champ politique ordinaire et deviennent extrêmement difficiles à réviser. On pense au premier chef aux libertés fondamentales, mais la généralisation en Europe des règles d'or budgétaires montre qu'il est aussi possible de « graver dans le marbre » des normes de nature économique.

Plus que du repli lui-même, la crise du politique vient d'abord de ce que cette contraction n'est pas assumée et qu'elle va parfois de pair avec un recul démocratique. C'est dans cette brèche que s'engouffrent les mouvements dits « populistes » et les partisans de la démocratie illibérale pour proposer à la fois une réextension du champ politique et une reconcentration du pouvoir exercé au travers de mécanismes démocratiques traditionnels – Parlement ou référendum. La démocratie illibérale prétend de la sorte remédier aux excès d'un « *libéralisme non démocratique* » (Yascha Mounk) accordant trop de place au(x) droit(s), et pas assez aux décisions politiques.

Si le diagnostic n'est pas dénué de justesse, la réponse apportée par la démocratie illibérale contient deux faiblesses majeures. Premièrement, elle présume que l'espace du politique n'est rien de plus qu'une affaire de volonté. Les « libéraux », les « élites » et autres représentants du « mainstream » auraient laissé le champ politique reculer parce qu'ils étaient faibles ou corrompus, il suffirait donc de les remplacer par des personnalités fortes et déterminées à taper du poigt sur la table pour parvenir à mettre en œuvre n'importe quel programme. Les expériences « volontaristes » et « décisionnistes » des dernières années, de Donald Trump au Brexit en passant par la Hongrie, la Pologne, ou l'Italie, démontrent

pourtant la réalité des contraintes limitant le pouvoir politique, et même la meilleure volonté du monde ne suffit pas à s'en affranchir. Le mur promis par le président américain à la frontière mexicaine ne verra vraisemblablement pas le jour, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne demeure incertaine, tandis que la Hongrie et la Pologne n'ont jamais accueilli d'autant d'immigrés. Dans un autre registre, au Venezuela, le populisme de « gauche », même dopé aux pétrodollars, a fini par être vaincu par l'économie et ne tient aujourd'hui que par la force des baïonnettes. Il n'est pas exclu que la Turquie connaisse bientôt un semblable sort.

La seconde objection que l'on peut formuler à l'encontre de la démocratie illibérale est qu'elle réduit l'esprit démocratique à ses expressions les plus élémentaires comme le référendum et la représentation parlementaire. Alors que l'intuition d'un recul démocratique causé entre autres par la complexification du monde est correcte, l'erreur des adeptes de la démocratie illibérale est d'en déduire que le seul moyen de redémocratiser la vie publique est de revenir à un ordre ancien plus simple et plus monolithique. Le caractère intrinsèquement rétrograde, pour ne pas dire réactionnaire, de la démocratie illibérale explique pourquoi ce concept est malgré tout plus populaire à droite, où il se marie à une lecture pessimiste de la modernité et un projet de restauration morale basé sur des valeurs traditionnelles comme la religion et la nation.

Nous allons voir que la démocratie est compatible avec la complexité du monde moderne, à condition de reconnaître qu'elle trouve aussi à s'appliquer en dehors du strict champ politique. En tant que mode de prise de décision fondé sur les principes de participation et d'égalité entre les hommes, elle peut – et le fait déjà dans certains cas – réguler des questions comme la gestion d'entreprise, les normes techniques, ou encore la Sécurité sociale et le fonctionnement des services publics.

## Chapitre 2 - Démocratie et monde complexe

### Un monde fini

Le XXe siècle nous a fait prendre conscience que le monde – en tout cas, notre monde terrestre – était fini. Cela ne signifie pas que nous soyons condamnés dans un avenir proche à l'extinction, et c'est autrement qu'il convient d'appréhender cette finitude. Tout d'abord, les « nouvelles frontières » ont cessé d'exister. Même s'il n'y a pas nécessairement d'être humain sur chaque mètre carré de la planète, la totalité de la surface du globe est, à défaut d'être maîtrisée, au moins connue et sous observation permanente. L'anthropologue américain Joseph Tainter, auteur d'une étude sur *l'Effondrement des sociétés complexes*, parle pour sa part de monde « saturé », c'est-à-dire « rempli de sociétés complexes » qui « occupent toutes les zones du globe, à l'exception des plus désolées ». Selon lui, « c'est un nouveau facteur dans l'histoire de l'humanité » qui rend notre monde contemporain singulier : en cas d'effondrement, à la différence d'exemples précédents comme l'Empire romain ou des civilisations précolombiennes, les conséquences ne seraient plus locales mais véritablement globales en raison du degré d'imbrication de nos sociétés à l'échelle planétaire. D'ailleurs, ce ne sont pas seulement les nouvelles frontières qui ont disparu, mais aussi les possibilités de refuge, du moins pour la majeure partie de l'humanité.

Le second aspect de la finitude du monde est la quantité limitée de ressources disponibles sur Terre, qu'elle soit mesurée en valeurs absolues (y compris l'espace, lieu de peuplement des hommes et d'absorption de nos déchets) ou bien en tenant compte des capacités de régénération de l'environnement (stocks de poissons, forêts...). D'après les travaux de Dennis Meadows et de ses collègues, dont le fameux rapport du Club de Rome, la « grande accélération » du XXe siècle, c'est-à-dire la combinaison entre explosion démographique et diffusion sur toute la planète de la révolution verte et de l'industrialisation, a entraîné un dépassement de ces capacités. Puisque notre consommation de ressources excède la production « naturelle » sur une même période, ce bilan négatif est synonyme de perte nette de « capital » et nous vivons en quelque sorte à crédit sur le dos des générations futures, sans parler des espèces non humaines qui pourraient aussi avoir quelque droit sur la Terre.

Admettre le caractère fini du monde a de profondes implications pour l'organisation de nos systèmes politiques et de nos économies, car cela soulève la question du partage, à la fois

entre êtres humains existants et *a priori* égaux en droits, mais aussi avec nos descendants. En outre, du fait de l'indivisibilité d'une série de biens publics tels que l'air ou le climat, nous ne pouvons pas nous contenter de partager le trésor du monde à parts égales et laisser chacun jouir de son pécule comme il l'entend : la gestion du *tout* doit être exercée *en commun* et au bénéfice de *tous*, vivants et générations futures.

Pour nos démocraties, c'est un sujet nouveau. Dans le cas des pays occidentaux, si l'on retient la fin de la Deuxième Guerre mondiale comme date de naissance de nos régimes contemporains avec la reconnaissance du droit de vote des femmes et un système de protection sociale quasi universel sortant les citoyens salariés de la dépendance à l'égard de la famille et des employeurs, la question du partage n'était pas dans un premier temps une priorité.

Tout d'abord, avant l'émergence de l'écologie dans le débat public des années 1960, la conscience des limites physiques de la planète était peu répandue. La forte croissance économique de l'époque rendait également la question du partage secondaire, car une large majorité de la population bénéficiait directement de la prospérité. « *La croissance est un substitut pour l'égalité des revenus. Tant qu'il y a de la croissance, il y a de l'espoir, et cela rend tolérable de grands différentiels de revenu* », déclarait encore en 1972 le gouverneur de la Réserve fédérale américaine Henry Wallich.

À l'inverse, le ralentissement de la fin des années 1960, lié aux turbulences monétaires internationales provoquées par les États-Unis en guerre au Viêt Nam, sera mentionné au cours de la décennie suivante comme l'une des causes de la « *crise de la démocratie* » dans le rapport du même nom de Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki pour la Commission trilatérale (Communauté économique européenne, États-Unis et Japon).

La doctrine néolibérale, adoptée au Royaume-Uni et aux États-Unis au tournant des années 1970-1980 avant de s'imposer au reste du monde, avait elle aussi évacué la question du partage en soutenant que « *la marée montante soulève tous les bateaux* » – c'est la fameuse théorie du ruissellement. Il était donc inutile, voire contre-productif pour des autorités politiques de se mêler de répartition et de redistribution, car elles risquaient de la sorte de brider la croissance, et *in fine* de réduire les portions de chacun. Quarante ans plus tard, nous sommes parvenus à la conclusion que la croissance pouvait non seulement ne pas profiter à tous, mais qu'elle pouvait même, selon le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), être ralentie par un niveau excessif d'inégalités.

Pour autant, ces critiques ne remettent pas en cause le rôle central de la croissance, entendue comme augmentation de la production d'une année à l'autre, dans l'amélioration du bien-être et des conditions de vie de l'humanité. Malgré l'accumulation d'arguments soulignant les insuffisances du produit intérieur brut (PIB) à intégrer des phénomènes tels que la destruction de capital, les inégalités, ou encore les services non marchands mais socialement utiles (santé, éducation...), cet indicateur demeure avec le taux de chômage la principale cible des politiques économiques. Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la « *mesure des performances économiques et du progrès social* », commandé en 2008 par le président français d'alors Nicolas Sarkozy, n'a pas fondamentalement changé la donne, et même si l'OCDE a entretemps conçu un indicateur du vivre mieux, celui-ci n'a percé ni dans les discours politiques, ni dans l'espace médiatique.

Le terme de décroissance, de son côté, suggère l'idée d'une régression qui peut inciter de nombreux citoyens à se crisper encore davantage sur leurs acquis pour ne pas les perdre. Cette attitude défensive de repli sur soi se retrouve largement dans les débats sur l'immigration au sein des sociétés occidentales, angoissées par l'éventuelle nécessité de partager un gâteau perçu, à tort ou à raison, comme de plus en plus petit, ou à tout le moins insuffisant. En ce sens, pour beaucoup d'entre nous, la prise de conscience de la finitude du monde a été brutale, de même que la perte de foi en la croissance illimitée et ses bienfaits universels. Comment y réagissons-nous ?

## **La vision erronée du jeu à somme nulle**

Jusqu'à maintenant, la réponse qui semble convaincre une proportion grandissante de nos concitoyens consiste à renouer avec une vision du monde courante avant la Deuxième Guerre mondiale et l'analysant comme un jeu à somme nulle. Aussi bien au niveau des individus que des nations, si l'un gagne, l'autre perd, c'est pourquoi la tactique la plus rationnelle revient à donner le minimum et prendre le maximum, sans qu'il soit besoin de coopérer avec les autres, considérés non comme des partenaires mais des adversaires et des rivaux. Sur le plan politique, cette logique guide les actions de Donald Trump, des partisans du Brexit, ou encore des gouvernements en Hongrie et en Pologne qui prétendent ainsi faire preuve de réalisme. De nouveau, la question du partage est évacuée, car dans une telle lecture,

l'unique clé de fixation des « termes de l'échange » est le rapport de force imposé à autrui ou subi. Cela explique également pourquoi les hérauts du « réalisme » en politique étrangère tendent à adhérer en politique intérieure à un capitalisme sauvage régi par la seule loi du plus fort.

Deux défauts majeurs affectent cette analyse. Le premier résulte d'une confusion entre finitude des ressources disponibles et finitude des gains – monétaires ou non – tirés de leur exploitation. À l'image du lien entre croissance économique et inégalités, la clé de répartition des ressources entre individus ou nations n'est pas neutre sur l'utilité et le bien-être qu'elles leur procurent. À l'intérieur d'un pays, il n'est pas absurde de supposer qu'un partage plus équitable des richesses peut réduire les tensions entre différents groupes sociaux et abaisser les niveaux de violence et de criminalité. Les foyers financièrement plus aisés contrôleraient certes moins de ressources matérielles, mais bénéficieraient en contrepartie d'un environnement plus sûr et plus convivial. À l'échelle internationale, un partage plus équitable des richesses accompagné d'un développement des sociétés les plus pauvres permettrait de mieux protéger l'environnement (cours d'eau, forêts, qualité de l'air...), de diminuer les risques sanitaires et de détendre les situations conflictuelles, souvent à l'origine de vagues de migrations forcées. C'est d'ailleurs *grosso modo* la raison d'être des politiques de développement depuis les années 1950, bien que les sommes consacrées soient très modestes et prennent parfois davantage la forme de dons de charité que d'un partage basé sur la reconnaissance de droits.

Le deuxième défaut d'une défense des acquis ou de la conquête de nouvelles ressources par la force – aujourd'hui plutôt politique que militaire – est qu'elle est dépourvue de justification morale ou démocratique. Si un peuple ou une nation peut demander par les urnes à son gouvernement de conduire une politique prédatrice de maximisation des ressources nationales au détriment des autres pays, une telle politique n'en est pas moins anti-démocratique dans la mesure où elle repose sur l'hypothèse que les habitants de ces autres pays ont moins de droits sur la planète pour la seule raison qu'ils ont une capacité moindre à les faire valoir. Elle méconnaît donc le principe d'égalité entre les êtres humains, admis indépendamment des critères d'appartenance et de participation aux communautés politiques de niveau inframondial.

## **Pour une gestion juste et optimale des ressources**

Compte tenu du principe d'égalité déclaré entre les êtres humains, du caractère limité (rare, diraient les économistes) des ressources de la planète, et de leur participation à des processus globaux (« tout est lié »), on affirmera que chaque personne, vivante ou à venir, détient une parcelle de droit sur la Terre et ses ressources, indépendamment des rapports juridiques de propriété. Ceci ne revient pas à attribuer à chaque personne un lopin de terre ou une fraction de matière, mais une voix dans un système de gestion en commun de l'ensemble, à l'instar d'une coopérative.

Bien qu'une telle affirmation ne remette pas en cause de façon automatique tous les droits de propriété existants, il en découle que les personnes, propriétaires ou simples gestionnaires en droit de certaines ressources (terre, mines, forêts... et tout ce qui en est issu : produits alimentaires, machines...) ont le devoir de les exploiter en vue d'en maximiser l'utilité sociale pour les êtres humains vivants tout en les ménageant pour les générations futures. Cette version étendue du concept de développement durable, défini dans le rapport Brundtland de 1987 comme « *un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* », s'en distingue par la nécessité d'une gestion optimale, plus exigeante que la satisfaction de besoins potentiellement insatiables.

En pratique, la reconnaissance de droits tiers sur l'intégralité des ressources de la planète conduit à rejeter toute forme d'absolutisme des droits de propriété individuelle, entendus depuis l'Antiquité romaine comme le droit d'user, de jouir, et de disposer des choses. Théoriquement, l'exercice de ce droit autorise un propriétaire à détruire des choses sur le seul fondement de sa volonté. Or, à partir du moment où l'on admet que le reste de l'humanité détient aussi des droits sur ces choses, non seulement leur propriétaire juridique ne devrait pas être autorisé à les détruire par simple caprice, mais il doit autant que possible en faire usage au profit de l'ensemble des « sociétaires », y compris lui-même. Aujourd'hui déjà, toutes les ressources disponibles sur Terre ne suffiraient pas pour permettre à chaque être humain de vivre sur le même pied qu'un Américain ou un Français.

Dans l'Islande des Vikings – un modèle de monde clos –, l'une des lois du *Grágás* interdisait aux propriétaires terrains de laisser des prairies non exploitées, car compte tenu de la petite superficie de l'île, toutes les ressources disponibles devaient être mobilisées pour permettre à la population de survivre. À notre époque, dans le monde de l'entreprise, la mauvaise gestion des intérêts d'une société par son dirigeant peut entraîner sa responsabilité.

L'ajout de contraintes dans l'exercice des droits de propriété n'équivaut pas à leur négation, et encore moins à la collectivisation des ressources au profit de l'État ou de toute autre entité unique. Jusqu'à présent, force est de constater que le régime de la propriété privée individuelle demeure de manière générale le système le plus efficace – ou en tout cas le moins inefficace – pour que les hommes entretiennent et fassent fructifier les ressources placées sous leur responsabilité directe. En plus d'en tirer un profit personnel, ils sont incités par le mécanisme de l'héritage à en prendre soin au bénéfice de leurs descendants.

Dans le même temps toutefois, ce modèle perd petit à petit en pertinence à mesure que les structures familiales traditionnelles se disloquent et qu'un nombre significatif d'individus ou de couples ne voit plus dans la parenté un objectif de vie incontournable. L'accélération de la mobilité géographique et socio-professionnelle rend également les transmissions de plus en plus incertaines, comme on le voit notamment en matière de transmissions d'entreprises et d'exploitations agricoles. L'affaiblissement des chaînes intergénérationnelles de transmission du patrimoine, voire des liens entre famille et patrimoine ne peut pas être sans effet sur les comportements de bonne gestion théoriquement encouragés par le mécanisme de l'héritage.

## **Une grande réforme fiscale**

De notre point de vue, l'un des moyens de conjuguer reconnaissance de droits tiers et préservation de la structure existante des droits de propriété est de taxer davantage la propriété juridique d'actifs financiers, de biens immobiliers et de certains biens durables (machines, véhicules...) ainsi que l'extraction de ressources naturelles.

Dans une perspective statique, une fiscalité de ce type permettrait de compenser, au moins pour partie, le renoncement des détenteurs de droits tiers à la fraction de jouissance des ressources qui devrait leur revenir.

Dans une perspective dynamique, elle inciterait les propriétaires à optimiser l'usage de leurs biens, car des ressources laissées inexploitées généreraient des coûts – les taxes – qui éroderaient progressivement la valeur du capital. Aujourd'hui, l'absence de coûts significatifs liés par exemple à la propriété d'un appartement ou d'une voiture cause des manques à gagner, voire des gaspillages, avec en France plusieurs millions de logements vacants – 8% du parc national selon l'INSEE ! – et des véhicules immobiles pendant 95% de leur durée de vie. À l'inverse, des coûts de détention plus importants devraient ramener au moins une partie de ces biens sur le marché locatif, notamment grâce à des plateformes comme Airbnb, Ouicar ou Drivy qui facilitent leur mise à disposition, y compris sur de brèves périodes.

Quant aux ressources naturelles (pétrole, gaz, charbon, minéraux, bois, poissons...), elles devraient être taxées au moment de leur extraction et non dès leur inscription à un bilan comptable, car tant qu'elles demeurent dans le sol ou sous les eaux, elles ne produisent pas, à la différence des biens immobiliers ou transformés, d'utilité immédiate pour leur propriétaire. L'alourdissement des coûts d'extraction doit accélérer la transition vers un modèle d'économie circulaire et réduire la surconsommation de capital naturel en encourageant l'industrie à améliorer sa productivité matières et à recourir en priorité aux ressources recyclées. Selon le rapport *Mission possible* de la Commission des transitions énergétiques ETC, l'optimisation de la production et de l'emploi des matières plastiques, de l'acier, de l'aluminium et du ciment pourrait apporter une contribution décisive à la réduction à zéro des émissions nettes de gaz à effet de serre de l'industrie et du secteur énergétique d'ici 2050.

Une fiscalité de ce type présente aussi l'avantage d'intégrer le caractère unique d'un certain nombre de biens. Par exemple, dans le domaine de l'habitat, tous les emplacements ne se valent pas. Combien peut-on construire de villas sur une corniche au bord de la Méditerranée ? Combien de citadins peuvent être logés à proximité des centres-villes ? De la même façon, la carte des sols les plus fertiles et des gisements de ressources naturelles sur Terre ne correspond pas à celle des foyers de peuplement. La taxation de la propriété en fonction de sa valeur hédonique est donc un moyen de réintroduire un peu de justice dans une distribution inéquitable et résultant le plus souvent pour l'essentiel des hasards de l'Histoire et de la Géographie. Dans le cas des biens immobiliers, le calcul de cette valeur pourra être facilité par la généralisation de passeports numériques comme HomePass en Belgique et Madaster aux Pays-Bas.

Si l'on se fie aux thèses défendues par Thomas Piketty dans le *Capital au XXIe siècle*, dans un contexte de croissance durablement faible et de rendement du capital proportionnellement plus élevé, l'introduction d'un impôt sur le capital est même l'unique solution pacifique pour stopper la hausse continue des inégalités, l'alternative étant un choc extrême comme une guerre, une révolution ou une épidémie. Cet impôt aurait des effets redistributifs non seulement entre contribuables d'un même État, mais également entre pays grâce au partage des rentes des ressources naturelles.

De son côté, l'OCDE considère qu'en plus de contribuer à la diminution des inégalités, le déplacement du centre de gravité des systèmes de taxation des flux de revenus vers les stocks de capital permettrait de générer plus d'emplois et de croissance, de réduire la pollution, de mieux préserver l'environnement et de freiner l'évasion fiscale. Cela s'explique par une plus grande mobilité des revenus que des stocks, et pour les États aux administrations moins efficaces, il est plus facile de surveiller des biens matériels que les transferts financiers souvent opaques des entreprises multinationales.

À défaut de pouvoir imposer au reste de la planète l'impôt mondial sur le capital auquel appelle de ses vœux Thomas Piketty, l'UE ou une coalition d'États européens volontaires pourrait d'ores et déjà adopter une telle solution sur son propre territoire tout en modulant ses tarifs douaniers en fonction de l'existence chez ses partenaires commerciaux de mécanismes équivalents. Les pays qui n'appliqueraient pas de taxe sur l'utilisation des ressources naturelles seraient soumis à des droits de douane plus élevés dont le produit serait en partie réinvesti dans l'aide au développement ou par exemple des projets de lutte contre les changements climatiques.

Afin de ne pas s'arrêter à des concepts abstraits, rappelons quelques ordres de grandeur. En France, l'ensemble des dépenses publiques (État, collectivités locales et Sécurité sociale) s'élève à plus de 1 200 milliards d'euros par an. Elles sont couvertes par les recettes suivantes :

- taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – 160 milliards d'euros ;
- autres impôts sur les produits (carburants, tabac, électricité...) – 100 milliards d'euros ;
- impôts sur les salaires et la main-d'œuvre – 35 milliards d'euros ;
- impôts sur la production (taxe foncière, taxe sur la création de bureaux en Île-de-France...) – 70 milliards d'euros ;
- impôt sur le revenu des personnes physiques – 75 milliards d'euros ;

- impôt sur les sociétés – 35 milliards d'euros ;
- autres taxes et impôts sur le revenu, notamment la CSG (contribution sociale généralisée) – 130 milliards d'euros ;
- autres taxes et impôts (taxe d'habitation, impôt sur la fortune immobilière IFI...) – 45 milliards d'euros ;
- cotisations sociales – 390 milliards d'euros ;
- recettes hors prélèvements obligatoires (vente de services, dividendes versées par les entreprises publiques, amendes...) – 100 milliards d'euros.

Le « trou » de 60 milliards d'euros, quant à lui, correspond au déficit public qui doit être financé par l'emprunt.

Notre schéma, pour sa part, ressemblerait à ceci :

- suppression d'une série de dépenses fiscales (crédits d'impôt aux entreprises, abattements divers) et de subventions aux énergies fossiles – 40 milliards d'euros ;
- dans la veine de la proposition de l'économiste Jacques Delpla, un impôt de 3% sur les 10 000 milliards d'euros que vaut le patrimoine foncier des entreprises et ménages français en contrepartie de la suppression de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de l'IFI – 300 milliards d'euros par an
- un impôt unique et progressif prélevé à la source sur les revenus du travail (1 200 milliards d'euros) à la place de la taxe sur les salaires, des cotisations sociales, de la CSG et de l'impôt sur le revenu appliqués au travail – de 300 à 400 milliards d'euros ;
- une TVA simplifiée, véritable taxe sur la consommation, mieux adaptée à la mondialisation, la numérisation et l'économie circulaire, au champ réduit pour éviter le dédoublement avec la fiscalité matières – 200 milliards d'euros ;
- le rétablissement de la vignette automobile, qui n'est rien d'autre qu'un impôt sur la propriété de véhicules, pour tous les véhicules à moteur, y compris les poids lourds, qu'ils soient privés ou professionnels. En contrepartie, la taxe à l'essieu, la taxe sur les véhicules des sociétés et les frais d'obtention du certificat d'immatriculation seraient supprimés. Comme en Corée du Sud, le montant serait calculé en fonction du gabarit du véhicule (nombre de places, masse, capacité de trait), de sa consommation de carburant et des nuisances telles que le bruit et les rejets de CO2 et de particules fines. Pour un parc total de 32 millions de voitures particulières et 8 millions de véhicules utilitaires, la recette attendue serait d'au moins 15 milliards d'euros par an ;

- l'introduction d'une véritable taxe carbone qui tiendrait compte du CO2 « consommé » sur le territoire national mais physiquement émis dans les pays producteurs des biens importés. La différence est considérable, car si la France rejette en moyenne 300 millions de tonnes de CO2 par an et 450 millions de tonnes d'équivalent CO2 (en comptabilisant les autres gaz à effet de serre comme le méthane), l'empreinte carbone réelle des Français, qui intègre les produits importés, atteindrait en réalité 760 millions de tonnes d'équivalent CO2. Un prix plancher de 20 euros la tonne rapporterait déjà 15 milliards d'euros par an, mais l'objectif évoqué d'arriver à 100 euros la tonne d'ici 2030 ferait grimper les recettes à 76 milliards d'euros ;
- des taxes sur certains produits rares et/ou nocifs comme l'alcool, le tabac, la viande ou encore le poisson, en remplacement des taxes et droits d'accises existants sur ces produits – 30 milliards d'euros ;
- l'élargissement du périmètre de la fiscalité matières (taxes sur les métaux, les matériaux de construction, le bois, les engrais minéraux, les déchets...) assortie d'une généralisation de la comptabilité matière et de la participation à des plateformes ouvertes et transparentes de suivi et de gestion des chaînes d'approvisionnement – au moins 15 milliards d'euros ;
- la taxation des prélèvements d'eau et de la consommation d'électricité en remplacement des nombreux dispositifs existants – au moins 15 milliards d'euros.

Bien sûr, la taxation de matières premières devrait avoir pour effet d'en diminuer la consommation, et donc les recettes fiscales associées, mais cette chute devrait dans le même temps stimuler la productivité matières ainsi que l'emploi dans l'innovation et des secteurs comme le recyclage.

De l'autre côté du tableau, le volume global de dépenses publiques est aussi amené à diminuer en raison de la simplification du système fiscal et de la réduction du domaine d'action des pouvoirs publics que nous détaillerons dans les sections suivantes. Après l'assainissement des comptes de la Nation, l'impôt sur les revenus du travail – une ressource renouvelable dont l'emploi est bénéfique – pourrait donc être diminué.

Pour autant, cette liste de taxes n'est pas exhaustive car certaines ne seraient pertinentes qu'à l'échelle européenne, voire mondiale, et n'auraient pas vocation à alimenter le budget national. On pense notamment au projet de taxe sur les services numériques, proposé par l'UE avec le soutien de l'Allemagne et la France et qui ne concerne que de grands groupes multinationaux.

Notre esquisse de réforme fiscale est-elle équitable ? Pour des personnes dont les revenus proviennent en majorité de leur travail, soit 99% des Français, la baisse des charges sur le travail leur restitue au minimum 50 milliards d'euros. Certes, les prix de nombreux produits et services seront plus élevés, mais de façon sélective, de sorte que les consommateurs pourront remplacer au moins certains d'entre eux par des alternatives plus écologiques et relativement moins chères.

Concernant l'impôt sur le patrimoine foncier, il convient de rappeler que 30% des Français ne possèdent pas de bien immobilier. Pour les autres, un impôt de 3% sur un patrimoine foncier moyen de 150 000 euros équivaut à un versement de 4 500 euros par an, mais celui-ci remplace notamment la taxe d'habitation et la taxe foncière. En outre, même si les retraités y sont assujettis, ils cessent en revanche d'être redevables de l'impôt sur le revenu et de la CSG. Une telle structure fiscale avantage donc les foyers modestes et encourage « l'activation » du patrimoine immobilier en rendant plus attractives des offres comme les contrats de viager, qui apporteraient un complément de revenu aux retraités qui en auraient besoin.

## **Démocratiser la gouvernance d'entreprise**

Outre ses conséquences sur la fiscalité, la reconnaissance de droits tiers entraîne la nécessité de réviser la gouvernance d'entreprise. Actuellement, celle-ci repose sur l'idée que l'entreprise appartient à ses actionnaires et que c'est d'abord à leur service et pour leur profit que travaillent les salariés, gestionnaires compris.

Le modèle a le mérite de la simplicité, mais il n'est plus adapté à la réalité de ce qu'est une entreprise aujourd'hui. Nous avons vu précédemment que l'une des manifestations de la complexité était l'apparition d'impacts durables, géographiquement étendus et parfois irréversibles. Cela s'applique aussi aux entreprises, qu'il s'agisse de banques « *too big to fail* », de compagnies pétrolières à l'origine de marées noires, de réseaux sociaux utilisés pour influencer de manière opaque le résultat d'élections politiques, ou encore d'énergéticiens dont les projets de centrale nucléaire engagent l'humanité sur des millénaires avec le stockage de déchets radioactifs.

Contrairement à ce que soutiennent les vieux routards de la gauche, nationaliser ces entreprises pour en remettre le contrôle aux mains d'un État démocratique et supposé immortel n'est pas une solution viable. Les exemples français (Crédit lyonnais, EDF-Areva...)

montrent en effet que la gouvernance des entreprises publiques est souvent viciée par des intérêts politiques, ou bien elle se résume à confier le pouvoir à des ingénieurs censés incarner l'intérêt général et agir au nom d'une raison technique indiscutable.

Or, avec la crise de l'autorité, ce mythe ne tient plus. La réforme fiscale évoquée plus haut permet certes de compenser en partie le « manque à gagner » des détenteurs de droits tiers, mais elle ne leur donne pas de droit de regard sur les conséquences parfois dramatiques de décisions prises par les entreprises, ou plus exactement leurs directions et leurs actionnaires. Puisque nous tous en subissons potentiellement les effets, nous devrions avoir notre mot à dire dans leur adoption, et c'est pourquoi il est impératif de démocratiser la gestion d'entreprise sans que cela ne mène à une étatisation.

À l'instar des mécanismes de cogestion dans les entreprises allemandes ou de ce que proposent des auteurs comme Bernard Castagnède, Isabelle Ferreras et Marc Fleurbaey, nous devrions introduire dans toutes les entreprises d'importance systémique – par leur impact sur le tissu social local, l'environnement ou encore la stabilité financière – des organes de gouvernance démocratique qui accorderaient dans le processus décisionnel un pouvoir aux salariés, riverains, associations de consommateurs et de protection de l'environnement et autres parties prenantes.

La révision de l'article 1833 du Code civil, qui réduisait jusque là l'objet des sociétés à « *l'intérêt commun des associés* », part du même constat selon lequel la portée des entreprises est devenue telle que celles-ci ne peuvent plus être dirigées à la seule discrétion de leurs actionnaires. De plus, en raison de la généralisation du modèle de la société anonyme, de la dispersion des actionnariats et de la taille et de la complexité des entreprises contemporaines, le pouvoir réel des possesseurs de titres est parfois bien faible en comparaison de celui des gestionnaires, avec les dérives que l'on connaît sur notamment les rémunérations exorbitantes. Une plus grande participation des citoyens dans la gouvernance des entreprises est probablement le meilleur moyen de les réconcilier avec elles et de leur exposer la difficulté des choix auxquels doivent faire les cadres dirigeants, par exemple en matière d'emplois.

La réforme du mode de gouvernance des entreprises existantes devrait aussi s'accompagner d'un soutien accru aux formes plus poussées de démocratie économique comme les coopératives. Contrairement aux idées reçues, les entreprises coopératives ne sont pas des lubies ou des entités par nature moins performantes en termes économiques que les

sociétés actionnariales classiques. Le groupe espagnol Mondragón, le producteur polonais d'eau minérale Muszynianka, les magasins britanniques John Lewis ou encore les milliers de coopératives de la région d'Émilie-Romagne en Italie démontrent qu'un tel modèle peut être rentable et compétitif sur les marchés mondiaux, c'est-à-dire durable d'un point de vue économique.

La démocratisation de la gestion des entreprises devrait dans un premier temps être menée sur la base du volontariat, par un dialogue entre propriétaires, salariés (dirigeants compris), émanations de la société civile et pouvoirs publics nationaux ou locaux en fonction de l'échelle d'activité de l'entité concernée. La démarche pourrait être encouragée à l'aide d'instruments comme la fiscalité, l'accès aux marchés publics, ou encore la pression de la société civile (sensibilisation des étudiants et apprentis à la qualité de la gouvernance chez leurs futurs employeurs, campagnes de promotion ou de dénonciation et de boycott à l'initiative d'associations). En fonction des résultats, le recours à la législation ne peut toutefois être exclu.

À plus longue échéance, nous devrions nous interroger sur la pertinence des distinctions juridiques entre entreprises coopératives et actionnariales et sociétés à but lucratif et non lucratif. Compte tenu de l'essor de l'entrepreneuriat social, du poids croissant des politiques de responsabilité sociale et environnementale (RSE) dans les entreprises classiques et de la fragmentation des grandes sociétés en de multiples entités plus ou moins autonomes, la législation pourrait unifier la définition des entreprises et des associations pour ne retenir que la mise en commun et le transfert de ressources à une personnalité juridique propre, laissant le choix des objectifs aux associés-sociétaires et autres parties prenantes. Si le basculement vers la taxation de la propriété des stocks et de l'extraction des ressources naturelles est complet, le système fiscal devrait de toute manière devenir totalement neutre quant au statut de la personne imposée (personne physique ou morale, à but lucratif ou non).

Enfin, concernant les entreprises véritablement mondiales, nous suggérons la création d'une forme juridique propre et régulée par une convention internationale. Ces sociétés seraient assujetties à un impôt mondial qui servirait notamment à financer, au travers des programmes de l'ONU ou d'autres instruments, l'entretien de biens publics mondiaux (sécurité des voies de transport et de communication, environnement...) dont elles sont les premières

bénéficiaires. En contrepartie, elles obtiendraient le droit de participer pleinement, aux côtés des États et des ONG, aux instances de gouvernance mondiale dans divers domaines comme le commerce, Internet, les services postaux ou encore la bioéthique.

À ceux qui seraient choqués de voir des entreprises impliquées dans ce type de processus décisionnel, nous rappellerons deux choses. Tout d'abord, il est évident que les grands acteurs économiques façonnent déjà la mondialisation par leurs pratiques de lobbying. Plutôt que de chercher à réduire cette influence, tentative condamnée à l'échec en raison des rapports mêmes entre multinationales et mondialisation, il serait plus réaliste et plus efficace de reconnaître ce rôle tout en l'assortissant d'un certain nombre de responsabilités, y compris financières.

Deuxièmement, l'exemple de la régulation d'Internet révèle qu'entre les États et les entreprises, ce ne sont pas nécessairement les premiers qui défendent le mieux des droits comme la liberté d'expression et le respect de la vie privée. Des entreprises démocratisées selon le modèle exposé plus haut pourraient même jouer un rôle plus protecteur des droits de l'Homme que des États à tendance autoritaire. Par leur poids économique et leurs politiques RSE, en particulier lorsque celles-ci sont étendues aux fournisseurs et partenaires, les multinationales contribuent déjà à créer et faire respecter des normes sociales et environnementales souvent supérieures aux exigences légales nationales. Reconnaître et légitimer cette fonction serait un moyen de mieux combler une partie des insuffisances d'États qui participent aujourd'hui à la mondialisation sans disposer des capacités nécessaires pour l'influencer ou protéger les populations de ses effets négatifs.

## **Renforcer la société civile**

Pour que les citoyens puissent pleinement participer à la gouvernance des entreprises, ils doivent être bien organisés. La compréhension des documents comptables ou la connaissance des normes sociales et environnementales requièrent un certain degré d'expertise et de professionnalisation qu'il est difficile d'attendre d'un citoyen « lambda ». Si des questions comme les nuisances de voisinage peuvent être abordées par des habitants locaux tirés au sort, les délibérations autour de la stratégie d'entreprise ou de choix technologiques doivent engager aux côtés des actionnaires et des cadres dirigeants des personnalités qualifiées et compétentes. Ainsi que l'expliquent Dominique Bourg et Kerry

Whiteside dans leur essai *Vers une démocratie écologique*, l'accroissement de la portée des techniques rend la prise de conscience de tous leurs effets difficile pour le grand public, c'est pourquoi ce dernier a besoin de la médiation de scientifiques et d'autres spécialistes.

Les associations et groupements d'intérêts peuvent remplir un tel rôle dans la démocratie économique comme dans les institutions de la démocratie politique, mais à la condition de renforcer leur propre assise démocratique et leur légitimité.

Aujourd'hui déjà, des organisations non gouvernementales disposent d'une légitimité historique et technique reconnue à propos de sujets comme la corruption (Transparency International), les droits de l'Homme et la démocratie (Amnesty International), la protection de l'environnement (Greenpeace, WWF) ou encore les droits des consommateurs. Dans les processus de conception de politique publique, diplomatie comprise, leur avis est au moins écouté, à défaut d'être toujours suivi.

Si elles jouissent en règle générale d'une bonne image auprès de l'opinion publique et recueillent en conséquence de nombreux dons individuels, ces organisations fédèrent des segments relativement étroits de la population alors qu'elles prétendent incarner une forme d'intérêt général. L'un des moyens d'accroître la participation des citoyens à la « société civile » et de renforcer la légitimité de ses émanations dans les instances de la démocratie politique et économique serait de créer un système de jetons dont disposerait chaque citoyen, au même titre que le droit de vote. Par le biais d'une plate-forme Internet ou d'un formulaire papier, par exemple adossé à la déclaration de revenus, les citoyens octroieraient de façon périodique un certain nombre de jetons aux organisations légalement enregistrées qu'ils veulent soutenir. Pour chaque jeton obtenu, ces associations recevraient de la part des pouvoirs publics – État, collectivité locale, voire UE en fonction de l'échelle d'action de l'ONG – une subvention en contrepartie de leur participation aux processus décisionnels. Un tel mécanisme avait été proposé en 2004 par un groupe de chercheurs à l'origine d'un *Livre vert sur l'avenir de la démocratie en Europe* et vient d'être remis au goût par l'économiste Julia Cagé dans son ouvrage *Le Prix de la démocratie* sur le financement public des partis politiques.

Dès lors, les ONG mèneraient leurs campagnes de levée de fonds non plus pour obtenir des promesses de don, mais pour recueillir les jetons des citoyens. Un tel système a l'avantage d'être plus égalitaire dans la mesure où les mécanismes actuels de déduction fiscale des dons faits aux associations bénéficient par définition aux personnes assujetties à l'impôt sur le

revenu. Or, compte tenu de l'importance des ONG dans la vie publique, tous les citoyens, même les plus modestes, devraient avoir la possibilité d'exprimer leur soutien à telle ou telle association sur un « marché » pluraliste.

Le système de jetons – au minimum une dizaine, avec l'impossibilité de les attribuer tous à une seule entité – permettrait aussi de soutenir soit plusieurs associations actives dans différents domaines (handicap, environnement, droits des animaux...), soit plusieurs associations « concurrentes » sur une même thématique. Dans une optique de compromis entre les préférences changeantes des citoyens et le besoin de stabilité financière des associations, les décisions d'attribution de jetons pourraient être valables pour une période de 3 à 6 mois avant de pouvoir être révisées.

Ce système pourrait par ailleurs être étendu, comme le préconise Julia Cagé, aux partis politiques, mais également aux syndicats. Dans l'état actuel des choses, ces deux types d'organisation ne relèvent pas du droit commun des associations, mais on constate qu'ils s'éloignent de plus en plus de leurs fonctions initiales pour se rapprocher en pratique de l'activité d'associations ordinaires.

Concernant les partis politiques, en France comme dans de nombreux autres pays, ils perdent depuis au moins vingt ans leur rôle de plateforme idéologique à la relative cohérence et stabilité. Les effectifs d'adhérents – et souvent de militants – chutent à vitesse grand V, le nombre de voix allant aux partis dits de gouvernement se réduit à chaque élection, et le travail programmatique a été délégué à des « think tanks » qui fonctionnent davantage comme des centres d'expertise que des foyers de remontée d'informations en provenance de la « base ».

Pour l'essentiel, les partis se réduisent aujourd'hui à des machines électorales (procédures d'inscription, désignation de candidats et d'assesseurs...) et des récipiendaires de subventions publiques. Depuis la chute des grandes idéologies à la fin du XXe siècle, ils ne fournissent plus de clé d'interprétation du monde, et avec la fragmentation de la vie sociale, ils ont cessé de l'organiser autour de leurs propres journaux, syndicats et événements culturels – les participants à la Fête de l'Humanité ont-ils encore quelque chose en commun avec le Parti communiste français ?

En même temps, la professionnalisation et la technicisation des emplois publics a dans une large mesure privé les partis de la possibilité de rétribuer leurs fidèles par le biais de postes dans

l'administration. Ajoutons enfin que la popularisation de mécanismes comme les élections primaires ouvertes ou les consultations citoyennes à la façon d'En Marche contribuent à éroder encore davantage l'utilité des partis puisque, poussée à son comble, la logique de ces mécanismes revient à admettre l'existence d'un parti unique s'adaptant sans aucune contrainte idéologique aux évolutions des aspirations de l'ensemble du corps électoral.

Les syndicats sont confrontés à des problèmes similaires : baisse du nombre d'adhérents, affaiblissement de leurs fonctions dans les instances politiques et économiques. Comme les partis politiques, ils ont été frappés par la fin des idéologies globalisantes alternatives, mais aussi par l'évolution du capitalisme. Les grandes entreprises se replient sur leur cœur de métier, soustrayant les tâches considérées comme annexes, tandis que le relatif recul de l'industrie au profit des services favorise de petites structures « agiles » où l'action syndicale est plus difficile à mener. La « flexibilisation » (ou précarisation, selon le point de vue) du marché du travail rend les changements d'employeur plus fréquents et complique également la syndicalisation. De même, la tertiarisation et certaines évolutions sociales comme la sécularisation ont rendu les identités des personnes plus fluides et instables, donc moins adaptées à la construction d'une culture de « classe » qui aiderait à organiser et fidéliser les effectifs.

Les réformes récentes du marché du travail accentuent ce processus. Tout en prétendant donner plus de poids au dialogue d'entreprise et rendre aux partenaires sociaux des compétences jusque là exercées par le pouvoir politique, elles ont pour conséquence, dans de nombreux cas, d'affaiblir les syndicats au profit de délégués du personnel non affiliés.

Si l'on considère toutes ces tendances comme irréversibles mais que l'on désire néanmoins conserver un contre-pouvoir puissant face aux employeurs et au pouvoir politique, un des remèdes à la crise du syndicalisme serait de dissocier les activités de négociation au niveau des entreprises et la défense des droits des « travailleurs » au sens large (plus seulement les salariés, mais aussi les travailleurs précaires, autoentrepreneurs, chômeurs, travailleurs immigrés, voire illégaux...).

Au sein des entreprises, la représentation des travailleurs, dont potentiellement les intérimaires et les autres travailleurs dépendants, serait élue directement de façon démocratique, tandis qu'au niveau politique (régional, national ou européen), la défense des droits serait assurée par des ONG fonctionnant selon le mécanisme des jetons et donc ouvertes au-delà des seuls salariés.

## **Une refonte de la protection sociale**

La révision des modes de fonctionnement du dialogue social et de la représentation des intérêts des travailleurs libérerait son plein potentiel si elle était accompagnée d'une refonte du système de protection sociale. En France comme dans d'autres pays d'Europe continentale, les dispositifs de Sécurité sociale bâtis après la Deuxième Guerre mondiale reposent sur une logique assurantielle, c'est-à-dire que les dépenses doivent être couvertes par des contributions calculées en fonction de statistiques sur les risques et l'espérance de vie. Le fondement de ces systèmes est le salariat, ou plus exactement l'emploi au sens de relation de travail stable et contractualisée entre un employeur et un subordonné. Nous avons vu dans les raisons de l'affaiblissement du syndicalisme que ce modèle traditionnel, quoique toujours majoritaire, recule.

La logique assurantielle est elle-même remise en cause du fait de l'allongement de l'espérance de vie et de l'explosion des dépenses de santé. Les deux phénomènes sont certes des signes de progrès, mais aucun mécanisme financier ne peut tenir très longtemps si sa construction le condamne à être en déficit permanent.

Compte tenu des évolutions du marché du travail, il apparaît de moins en moins probable que la protection sociale puisse continuer à être financée en premier lieu par le salariat. En France, la mal nommée cotisation sociale généralisée (CSG), première forme permanente de fiscalisation de la protection sociale si l'on omet les transferts de dette entre les organismes de Sécurité sociale et l'État, représente aujourd'hui un quart du budget de la Sécu, tandis que la part des « vraies » cotisations sociales diminue chaque année pour se rapprocher de 50%.

Prenons acte de cette tendance et faisons basculer en conséquence l'intégralité du financement de la protection sociale vers l'impôt tout en substituant la citoyenneté au salariat comme base juridique de son attribution. Ce serait en outre un progrès social historique qui donnerait vie au droit à la santé inscrit dans les différentes déclarations et conventions des droits de l'Homme.

Une telle refonte, combinée à la grande réforme fiscale faisant une plus large place à la taxation des stocks (capital, matières premières) plutôt que des flux (revenus, travail), permettrait de réduire l'écart entre coût salarial et rémunération nette des travailleurs. Elle offrirait aussi un filet de sécurité aux millions de personnes actuellement exclues du salariat et donc souvent, à des degrés divers, de la protection sociale.

Sur le sujet des retraites, le système bismarckien toujours peu ou prou en vigueur aujourd'hui avec un niveau de pension corrélé aux contributions sociales et/ou aux salaires de la vie active devrait être remplacé par un revenu citoyen<sup>1</sup> qui aurait vocation à être progressivement étendu à des classes d'âge de plus en plus jeunes. Les individus conserveraient néanmoins la possibilité de souscrire à des mécanismes d'épargne-retraite facultatifs s'ils souhaitent « sacrifier » du pouvoir d'achat présent pour bénéficier d'un train de vie plus élevé pendant leurs vieux jours. Dans cette perspective, l'âge légal de départ à la retraite perd sa raison d'être puisque le versement du revenu citoyen ne serait pas conditionné à la cessation de l'activité professionnelle.

Est-ce irréaliste ? Si l'on se penche sur le cas français, notre système de retraite a versé en 2017 des pensions à environ 14 millions de personnes pour un montant total de 316 milliards d'euros, soit une moyenne de 1 900 euros par mois. Ce chiffre comprend cependant tous les régimes alors qu'une retraite moyenne complète dans le régime général ne dépasse pas 1 100 euros mensuels. En comparaison avec le minimum vieillesse (833,20 €), dont bénéficient plus de 430 000 personnes, l'écart n'est pas énorme. Une autre donnée à prendre en compte est le coût de gestion du système – environ 5 milliards d'euros par an.

Le scénario alternatif est strictement hypothétique – les bénéficiaires actuels de hautes pensions ont des droits qu'il faudrait compenser en cas de nivellement –, mais sert à présenter des ordres de grandeur. Garantir à tous les retraités actuels un revenu citoyen de 1 100 euros (non imposé) coûterait près de 185 milliards d'euros, avec des frais de gestion extrêmement réduits. L'étendre à toute la population française âgée de 55 ans et plus, soit 22,5 millions de personnes, coûterait au total un peu moins de 300 milliards d'euros, c'est-à-dire moins que ce que nous dépensons pour notre système de retraite actuel.

La transition entre les deux systèmes prendrait la forme d'une conversion des droits acquis en obligations d'État de long terme. Pour ne pas déstabiliser le marché de la dette, elles seraient incessibles, à l'image des « bons de validation » octroyés par le gouvernement chilien lors de sa réforme des retraites. Cela provoquerait une augmentation forte et immédiate de la

---

<sup>1</sup> Nous préférons l'appellation de « revenu citoyen », voire de « dividende citoyen » à « revenu universel » car c'est bien la citoyenneté qui est le critère d'éligibilité, sauf pour les résidents étrangers soumis à des règles spécifiques. Le terme de dividende, quant à lui, s'inscrit dans la logique de compensation pour le renoncement aux bénéfices issus de droits tiers sur des ressources ayant fait l'objet d'appropriation.

dette publique comptable, mais diminuerait à long terme la « dette cachée » de l'État en gelant la croissance des engagements dits « hors bilan » qui résultent notamment de la hausse de l'espérance de vie et des revalorisations périodiques des pensions. Aujourd'hui, en matière de retraites, seuls les engagements envers les agents de l'État sont évalués, mais pas ceux des autres régimes pourtant bien plus importants !

Il serait également envisageable de commencer la généralisation du revenu citoyen par le bas de la pyramide des âges, c'est-à-dire les jeunes à partir de 18 ans (ou 16 lorsqu'ils sont émancipés). Cette option rejoint les diverses propositions d'allocation d'autonomie mais ne devrait pas être réservée aux seuls étudiants qui sont déjà à l'heure actuelle relativement mieux traités que les jeunes commençant à travailler tôt.

À propos de la branche maladie de la Sécurité sociale, autre élément fragile du dispositif existant, si l'on suit notre logique d'universalisation des droits, elle devrait être fusionnée avec la branche accidents de travail et maladies professionnelles pour former une Agence nationale de la santé. Celle-ci œuvrerait davantage en amont pour prévenir les maladies – professionnelles ou non – avant qu'elles n'adviennent et devrait être évaluée en premier lieu selon le critère de l'espérance de vie en bonne santé des personnes se trouvant actuellement en bas de l'échelle.

Concernant la santé au travail, l'agence mettrait l'accent sur le volet préventif, non seulement au sein des entreprises, mais aussi au niveau des secteurs aux risques les plus prononcés en y favorisant la diffusion de nouvelles technologies. Dans la construction, particulièrement exposée aux accidents de travail, la popularisation des techniques modernes de préfabrication et de montage permettrait de réduire à la fois la pénibilité et le risque d'accident. L'automatisation contribuerait également à améliorer les conditions de travail dans des métiers comme le transport routier de marchandises et la transformation de viande, plus dangereux que la moyenne. Même si ces nouvelles technologies conduisent à réduire le nombre d'emplois, il est préférable d'investir dans la reconversion des travailleurs que de leur faire courir de façon délibérée des risques évitables dans l'état actuel des connaissances puis de dépenser de l'argent en frais médicaux et rentes.

La question des indemnités et du maintien des salaires au-dessus du niveau du revenu citoyen serait quant à elle transférée à des mécanismes assurantiels volontaires et

potentiellement gérés par des organismes privés. Compte tenu de la suppression des cotisations sociales (voir ci-dessus « Une grande réforme fiscale » ), les entreprises ne participeraient plus directement au financement du système. En revanche, celles qui se distingueraient par des taux d'accident anormaux et révéleraient après contrôle des insuffisances dans la prévention devraient s'acquitter, en plus d'éventuels dommages-intérêts, de pénalités financières, ou bien elles devraient mettre en œuvre des mesures d'amélioration.

Dans le domaine de la santé hors travail, l'agence reprendrait les attributions d'organes comme Santé publique France, les différentes agences de sécurité sanitaire et les Agences régionales de santé. L'autonomie des structures décentralisées serait maintenue, voire renforcée, mais en dehors de la question des indemnités qui doivent d'abord servir à protéger les revenus, tous les maillons de la politique de santé (recherche médicale ; prévention des risques au travail, dans l'environnement quotidien et dans les comportements individuels ; régulation des substances et produits dangereux ; soins, traitements et médicaments ; organisation des professions et des établissements) devraient être coordonnés de manière à optimiser l'usage de moyens limités pour se concentrer en priorité sur l'amélioration des conditions de vie des plus fragiles. À tous les échelons, la direction et la gestion de l'agence feraient bien sûr une large place aux représentants de la société civile organisée ainsi qu'à des citoyens périodiquement tirés au sort.

Dernière grande branche de la Sécurité sociale, la politique familiale – faut-il vraiment parler de « risque » ? – est déjà, du côté des dépenses et des bénéficiaires, pratiquement universelle. Il serait donc naturel de basculer son financement vers le budget général de l'État et des collectivités territoriales auxquels est consacrée la prochaine section. Son contenu resterait à peu près inchangé, mais les aides au logement et les prestations de solidarité sortiraient de son périmètre.

Ainsi, dans un premier temps, les personnes actuellement éligibles au revenu de solidarité active (RSA) – même si elles ne le perçoivent pas dans les faits – obtiendraient, comme les personnes « âgées » (voir plus haut), le revenu citoyen qui serait étendu de manière progressive au reste de la population adulte. Dans l'intervalle, il serait aussi versé de façon temporaire en remplacement des indemnités pour arrêt ou accident de travail. En revanche, les allocations handicap et invalidité resteraient soumises à des règles spécifiques tandis que les aides au logement seraient réétudiées dans le cadre distinct de la politique de l'habitat.

En résumé, notre système de protection sociale revisité serait composé :

- d'un organisme payeur en charge du revenu citoyen,
- d'une Agence nationale de la santé qui piloterait l'ensemble de la politique de santé, au travail et hors travail, de la prévention aux soins, avec pour objectif principal de tirer vers le haut l'espérance de vie en bonne santé, prioritairement celle des groupes sociaux qui meurent aujourd'hui le plus tôt. La définition de ses grandes orientations serait confiée à un petit Parlement de la santé où siègeraient des représentants des professions médicales, des patients, des travailleurs, des entreprises, des associations de défense de l'environnement, des agriculteurs, des chercheurs... ainsi que des citoyens tirés au sort,
- de dispositifs non obligatoires de maintien de revenu (« hautes » retraites ou indemnités) pouvant être gérés par des entités privées à but lucratif.

Les politiques de la famille, de l'habitat et du handicap (invalidité incluse) redeviendraient pour leur part des politiques publiques « ordinaires » élaborées et conduites dans d'autres enceintes.

## **Reconstruire les institutions politiques**

Après avoir plaidé pour le renforcement du pouvoir et des responsabilités des organisations non gouvernementales et des entreprises qui devraient dans le même temps devenir plus démocratiques, nous devons maintenant examiner la place qu'occuperaient les institutions politiques traditionnelles dans ce nouveau schéma de gouvernance.

La grande enquête *Où va la démocratie ?* de la Fondation pour l'innovation politique montre que dans la plupart des pays occidentaux, la défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions existantes de la démocratie (Parlement, gouvernement et/ou chef de l'État, partis politiques...) s'accompagne d'une baisse de l'attachement au régime démocratique tel que pratiqué actuellement. Les jeunes en particulier semblent davantage prêts à s'accommoder d'experts ou d'« hommes forts » à la tête des institutions si ceux-ci peuvent assurer au système une meilleure « efficacité ».

Paradoxalement, la demande de démocratie demeure dans le même temps très vive et s'exprime aujourd'hui dans de nouvelles revendications comme les référendums d'initiative citoyenne et les budgets participatifs, instruments d'une démocratie voulue comme plus directe et/ou participative. Le déclin de la notion d'autorité semble aussi entrer en conflit avec

les nostalgies ou les aspirations suscitées par des hommes providentiels qui, même quand ils arrivent au pouvoir, s'usent et déçoivent très vite, reportant les espoirs qu'ils avaient fait naître sur de nouvelles chimères.

Enfin et surtout, comme l'a noté le sociologue belge Mark Elchardus, la baisse relative de l'attachement à la démocratie ne conduit pas à la remise en cause de ses principes fondateurs, à savoir la participation au processus décisionnel des gouvernés et leur égalité politique. Nous pouvons donc les considérer comme de robustes bases sur lesquelles reconstruire une architecture institutionnelle démocratique adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle.

Tout d'abord, remarquons que l'échelon qui résiste aujourd'hui le mieux à la crise de confiance dans le politique est celui des communes. En dépit d'importantes différences de contexte entre pays occidentaux, les maires et conseillers municipaux sont pratiquement partout les responsables politiques jouissant de la plus grande confiance des citoyens. Ceci s'explique probablement par le caractère réputé « pratique » de l'action des mairies et par leur proximité géographique avec les électeurs, un atout dont même les régions ne peuvent se prévaloir. Sans doute pour des raisons identiques, les communes sont les collectivités qui recourent le plus aux instruments de renouveau de la démocratie comme le tirage au sort dans les conseils de quartier, les budgets participatifs, les consultations publiques et les initiatives populaires. La moindre signification des couleurs politiques des élus municipaux favorise aussi leur résistance à l'érosion des grandes idéologies et des partis historiques.

De ces observations, il est possible de tirer deux leçons utiles pour la réforme des institutions de niveau supérieur. Premièrement, la distance compte, et dans un monde où les hiérarchies et les autorités traditionnelles perdent du terrain au profit de communications directes et décentralisées, avec les risques associés comme les *fake news*, les contacts réels sont le meilleur moyen de restaurer des relations de confiance durables et de démentir d'éventuelles fausses rumeurs circulant dans les médias et les réseaux sociaux. Pour l'activité politique comme pour d'autres outils de la vie collective (médias, entreprises, monnaie...), l'échelle locale doit être le premier terrain d'entraînement pour la pratique de la confiance et de la démocratie – s'il est atteint de dysfonctionnements, les niveaux supérieurs seront encore davantage fragilisés.

Cela légitime un renforcement des pouvoirs et des responsabilités des municipalités, en particulier dans le domaine fiscal avec un relèvement des ressources propres qui pourrait prendre la forme d'une territorialisation partielle des impôts sur le patrimoine et sur la consommation de produits et matières premières. L'émergence de grandes métropoles réduit certes la proximité entre citoyens et décideurs, mais elle peut être compensée par le maintien ou la création de mairies de quartier et d'arrondissement responsables de la gestion de services publics locaux sans clause de compétence générale.

À l'échelon local, la participation des citoyens ne devrait pas se limiter aux processus décisionnels mais se traduire également dans le « faire » à travers la démocratie dite contributive. Il n'est pas illogique que l'organisation et la prestation uniforme de services publics soit de plus en plus contestée à mesure que les membres de la société deviennent plus éduqués et divers. C'est pourquoi les usagers-bénéficiaires devraient prendre une part plus active dans la gestion comme dans la prestation des services d'intérêt commun : participation accrue des parents d'élèves et des autres citoyens dans les activités des établissements scolaires, bibliothèques, et centres culturels ; association plus étroite à leurs politiques (programmation d'événements, acquisitions de livres, horaires de fonctionnement) ; engagement en tant que bénévoles pour certaines tâches (permanences, accompagnement d'excursions). Ces pratiques existent déjà pour la plupart, mais devraient impliquer un plus grand nombre de personnes. Dans un autre registre, la généralisation du compostage peut par exemple contribuer à réduire le volume de déchets que les services de la mairie ont pour charge d'enlever et de retraiter. Au Royaume-Uni, le concept de *Big Society* promu par le Parti conservateur au début des années 2010 a été dévoyé car avant tout utilisé pour justifier des coupes dans les dépenses publiques. Néanmoins, l'hypothèse selon laquelle confier davantage de responsabilités à la société civile permet de favoriser l'adaptation des services publics à des besoins de plus en plus divers tout en intégrant des publics d'horizons différents nous paraît toujours valable.

La seconde leçon à tirer de la plus forte résistance des responsables locaux à la crise de confiance dans les institutions politiques réside dans l'intérêt d'isoler davantage l'échelon municipal des autres. Concrètement, nous suggérons de désynchroniser les élections locales entre elles – les communes n'organiseraient plus les élections à la même date – pour éviter qu'elles ne soient lues à travers le prisme national et transformées en plébiscite pour ou

contre le parti au gouvernement. La bonne coopération entre échelons local et national ne nécessite pas que leurs responsables respectifs appartiennent à un même parti, *a fortiori* dans une situation comme en France où les élus nationaux sont rarement issus de promotions de figures locales. Il ne devrait donc pas être indispensable que les partis nationaux trouvent leur prolongements au niveau local et inversement, surtout si l'on réforme le mode de financement des partis (voir plus haut « Renforcer la société civile »). On observe d'ailleurs que les citoyens votent de plus en plus souvent pour des listes « diverses » qui n'émanent pas directement des grandes formations nationales. La désynchronisation des élections municipales permettrait de relocaliser le scrutin, les débats et leurs enjeux tout en protégeant mieux les responsables politiques locaux du discrédit venu des échelons supérieurs.

Aux niveaux régional, national et européen, la recherche d'un meilleur équilibre entre efficacité du processus décisionnel et légitimité démocratique passera probablement par une multiplication d'agences spécialisées qui viendront décharger les conseils et parlements aux affaires « générales » de dossiers « techniques » comme l'agriculture, la santé, l'industrie, ou encore l'environnement.

Ces agences seraient pilotées par des organes délibérants où siègeraient représentants de parties prenantes (consommateurs, entreprises, associations de protection de l'environnement...) et citoyens tirés au sort. Elles auraient le pouvoir d'adopter des normes contraignantes dans le secteur qui les concerne, mais les citoyens auraient la possibilité *via* des pétitions de renvoyer des dossiers polémiques pour examen au conseil ou parlement « générique ». Ces conseils et parlements auraient le pouvoir d'annuler les décisions des agences sectorielles au regard de grands principes touchant notamment aux droits civiques et libertés publiques, mais ne pourraient pas adopter eux-mêmes de nouvelles normes. Un tel mécanisme a pour but d'encourager les « partenaires sociaux » au sens large à faire preuve de responsabilité dans l'édiction de règles dont le respect et la bonne application dépendront avant tout d'eux-mêmes.

En Europe, tant que l'essentiel des forces armées demeurent entre les mains des États-nations, les décisions liées à la guerre, la paix et la sécurité internationale devront continuer à être prises par des Parlements nationaux composés d'élus, comme c'est le cas aujourd'hui. Les chambres nationales resteront aussi responsables de la fiscalité (mais pas de façon exclusive),

des droits civiques et libertés publiques, ainsi que de la justice pénale. Dans le cas français, compte tenu de la réduction des attributions du Parlement, l'Assemblée nationale pourrait compter moins de députés. Le Sénat, pour sa part, serait supprimé au profit d'une institutionnalisation du rôle des associations de collectivités locales (AMF, APVF, ADF, Régions de France...) tandis que le Conseil économique, social et environnemental, rendu redondant par les agences sectorielles, serait lui aussi supprimé.

En plus de ses compétences législatives et décisionnelles dans les grandes questions de liberté et de sécurité, le Parlement – dans le cas français, l'Assemblée nationale seule – exercerait un plus grand pouvoir de contrôle sur l'action du gouvernement, en concurrence avec des émanations de la société civile telles que les médias d'investigation, les ONG anti-corruption et autres associations de défense des droits des usagers, des internautes etc.. L'État serait dessaisi de la tutelle sur des organes comme l'INSEE qui seraient transformés en autorités indépendantes mais auraient néanmoins des comptes à rendre devant le Parlement, sur le modèle d'autres autorités et institutions indépendantes. Les ministères conserveraient bien sûr des services d'études propres, toutefois ils ne devraient plus disposer d'un monopole sur les données « publiques » (sauf cas justifiés de préservation de la sécurité nationale ou d'autres intérêts publics majeurs) qui devraient aussi pouvoir nourrir des contre-expertises réalisées par le Parlement ou des organisations de la société civile. Pour ce faire, le Parlement verrait ses capacités d'expertise renforcées pour mieux faire contrepoids au gouvernement. Notre propos s'inspire ici de travaux universitaires comme ceux de John Keane et Pierre Rosanvallon sur la « *démocratie du contrôle* » (*monitoring democracy*) et la « *démocratie d'exercice* ».

Concernant les fonctions d'exécution, une bonne partie d'entre elles pourraient être transférées aux agences spécialisées évoquées plus haut. La politique de santé (voir section précédente « Une refonte de la protection sociale »), l'inspection de l'environnement, l'inspection du travail ou encore les différents services en charge de l'agriculture pourraient être les premiers candidats à cette expérimentation qui pourrait notamment prendre appui sur le modèle de l'Association française de normalisation AFNOR.

Il serait légitime de s'interroger sur l'opportunité de réunir compétences normatives et pouvoirs de police au sein d'organes uniques, notamment au regard du principe de la séparation des pouvoirs. À cette objection, nous répondrons néanmoins que le degré de

complexité atteint par la société contemporaine nous oblige à réinterpréter ce principe. En effet, à l'époque de John Locke et de Montesquieu, le principal danger perçu était celui d'un pouvoir excessif de l'État utilisé de manière arbitraire par un petit groupe de personnes ou par le roi. Ces théories modernes de la distribution des pouvoirs étaient d'ailleurs essentiellement conçues dans l'enceinte du champ politique, sans tenir compte par exemple de la dimension territoriale (décentralisation) ou du rôle de la société civile.

Dans nos démocraties occidentales contemporaines, on pourrait se demander si c'est toujours l'omnipotence de l'État qui constitue la plus grande menace pour les libertés des citoyens, ou bien plutôt son impotence face à d'autres sources de pouvoir non soumises à un contrôle démocratique ou même politique (grandes entreprises, médias, puissances étrangères...). La fragmentation du pouvoir dans l'ensemble du champ de la vie sociale (voir notre introduction) et la multiplication des pôles de contrôle – médias d'investigation, ONG, pouvoir judiciaire... – sont aujourd'hui telles que la séparation des pouvoirs au sens classique du terme n'est peut-être plus aussi nécessaire que par le passé. Selon la formule consacrée de Lord Acton, l'idée fondamentale derrière la séparation des pouvoirs est que « *le pouvoir tend à corrompre, [et] le pouvoir absolu corrompt absolument* ». À notre époque, ce risque émane-t-il toujours de l'État et des institutions politiques ?

Ajoutons enfin à l'existence de nombreux contre-pouvoirs externes que les agences sectorielles seraient pilotées par des représentants d'organisations aux intérêts divers. Ceci déplace donc la séparation des pouvoirs du clivage entre fonctions législative et exécutive vers l'intérieur même de la définition de ces fonctions. Le pouvoir de contrôle du Parlement s'étendrait bien sûr à ces agences.

Dans une pareille configuration, le chef de l'État et le gouvernement auraient moins de poids et seraient davantage concentrés sur l'exercice de missions régaliennes (politique internationale et défense, sécurité et justice pénale, fiscalité dans une certaine mesure). Les ministères seraient moins nombreux et leurs responsables politiques ne seraient plus autant au centre de la représentation médiatique. Ceci nous semble également être un moyen efficace de faire obstacle à la personnification, pour ne pas dire la personnalisation du pouvoir encouragées par les médias audiovisuels. Cette tendance est néfaste pour la démocratie en ce qu'elle contribue à accroître le fossé entre, d'une part, les attentes des citoyens vis-à-vis de figures individuelles dépeintes comme providentielles et, d'autre part, les très fortes

contraintes posées sur l'exercice du pouvoir par la démocratie et la complexité du monde. La diminution du rôle de l'exécutif serait par ailleurs une forme de rééquilibrage après bientôt cent ans de renforcement de ses prérogatives au détriment du Parlement, causé notamment par l'« *accélération sociale du temps* » (William Scheuerman) et la complexification des dossiers.

La responsabilité des décisions politiques serait alors davantage assumée par les organismes membres des directions des agences, qui auraient à expliquer devant l'opinion publique leur éventuelle incapacité à nouer des compromis ou bien l'adoption de décisions « impopulaires ». Dans de tels cas de figure, la société civile organisée devra effectuer un travail de conviction auprès des citoyens qui pourront à leur tour réagir au travers de pétitions adressées au Parlement, voire de mouvements de défection des associations considérées comme défaillantes. On notera l'analogie avec le mécanisme décrit par le sociologue américain Albert Hirschman dans *Exit, Voice and Loyalty* et qui permettait jadis aux membres de partis politiques de sanctionner la direction des structures pour de « mauvaises » décisions. Compte tenu de l'évolution des partis dans de nombreuses sociétés occidentales (voir plus haut « Renforcer la société civile »), ce mécanisme a cessé de fonctionner mais pourrait se réincarner dans la vie des associations de représentation des intérêts de la société civile.

## **Remettre les tribunaux à leur juste place**

Située en dehors du champ politique *stricto sensu* mais constituant l'une des fonctions classiques d'exercice du pouvoir, l'autorité judiciaire ne peut pas non plus échapper à une discussion sur sa juste place dans notre schéma de gouvernance.

Nous avons déjà brièvement mentionné en introduction deux tendances observables dans les sociétés occidentales contemporaines à propos du pouvoir judiciaire. La première est un double phénomène d'extension de son domaine de compétence et d'intensification de son action causé par la constitutionnalisation de certains droits, la judiciarisation d'un nombre croissant de rapports sociaux et le renoncement, volontaire ou non, des autorités politiques à intervenir ou à réguler certaines thématiques. « *Le juge apparaît comme un recours contre l'implosion des sociétés démocratiques qui n'arrivent plus à gérer autrement la complexité et la diversité qu'elles engendrent* », écrivait dès 1996 Antoine Garapon dans le *Gardien des promesses*.

Comme en réaction, une seconde tendance voit l'épouvantail du « gouvernement des juges » ressuscité dans des questions aussi diverses que le Brexit, les droits des minorités, ou encore les changements climatiques avec la multiplication des « procès environnementaux ». Néanmoins, en comparaison du Parlement et du gouvernement, le pouvoir judiciaire, bien que moins fondé sur une légitimité électorale et démocratique, reste encore celui qui résiste le mieux à la crise de confiance en les institutions.

Ceci ne signifie pas pour autant que la justice peut être dispensée de réformes. Tout d'abord, sur le plan des principes, il est difficile de défendre la formulation par certains magistrats de nouvelles normes en matière de laïcité, de bioéthique, ou bien de libertés économiques à partir de l'interprétation de droits souvent exprimés de façon assez générale, pour ne pas dire obscure, dans les lois ou les traités internationaux. À la décharge des juges, ceux-ci sont le plus souvent obligés de combler les vides juridiques découlant de l'inaction des législateurs, mais ils contribuent de la sorte à nourrir la critique populiste et illibérale d'organes non élus et supposés non démocratiques s'accaparant un pouvoir indu.

En outre, d'un point de vue pratique, malgré de réels efforts d'accélération des procédures, le temps judiciaire continue de sembler excessivement long au regard des rythmes politiques, médiatiques et même sociaux. Par exemple, la sanction des délits de presse est devenue beaucoup plus difficile à l'ère d'Internet où les contenus se caractérisent par une plus grande durabilité, une portée plus vaste et des mécanismes de diffusion plus sophistiqués – les personnes qui « partagent » sciemment des articles diffamatoires sont-ils aussi responsables que les auteurs du texte ou la plateforme de mise en ligne ? Cette difficulté n'est pas sans conséquence sur le bon déroulement des élections en raison du rôle des juges en période de campagne.

De fait, la complexité croissante du monde produit divers effets sur la sphère judiciaire. Au niveau global, la mondialisation – économique, mais aussi humaine si l'on pense par exemple aux familles plurinationales – altère de plus en plus la superposition héritée du système westphalien entre territoire national, autorité étatique dotée de moyens coercitifs, corpus normatif et compétence des tribunaux. La réticence à confier la résolution de litiges transnationaux à des tribunaux nationaux soupçonnés de partialité est très visible dans le domaine économique avec une hausse du recours à l'arbitrage et à d'autres formes de juridiction spéciale, mais on observe également l'essor d'instruments juridiques à portée

extraterritoriale (droit de la concurrence, sanctions) ainsi que le développement d'une justice pénale internationale.

À l'intérieur des États-nations, la relative homogénéité des populations, quoique plus fantasmée que réelle dans sa définition classique *cujus regio, ejus religio*, laisse la place depuis le milieu du XXe siècle à la redécouverte de la diversité, au moins dans les grands pays d'Europe de l'ouest et d'Amérique du nord. Ceci pose des problèmes de compatibilité entre normes de différents systèmes, par exemple entre droit civil et règles religieuses. Enfin, la spécialisation toujours plus poussée des sphères de la vie sociale exige un niveau de connaissances techniques de plus en plus élevé dans le traitement des affaires alors que la formation des juges reste aujourd'hui essentiellement juridique. On assiste donc à des tentatives plus ou moins abouties de création de juridictions spécialisées, par exemple en matière de brevets.

Dans les tribunaux, la réponse à ces évolutions ne peut pas se résumer à poursuivre à plus grande échelle ce qui est pratiqué aujourd'hui. Comme dans le cas des organes exécutifs et législatifs, l'incapacité croissante à résoudre des problèmes de plus en plus nombreux et complexes ne peut que conduire les citoyens à perdre confiance dans les juridictions. Sur le plan des principes, il est aussi problématique qu'un corps professionnel, même indépendant et pourvu des meilleures intentions, puisse de façon autonome décider de normes applicables à des millions de personnes avec pour seul contre-pouvoir un législateur dont on a constaté la faiblesse.

Il nous semble donc, de manière analogue au modèle proposé dans la section précédente pour l'édition et l'exécution de normes, qu'une spécialisation plus profonde des instances et une intégration plus poussée avec les organes de production et d'application des normes seraient un moyen de concilier impératif de participation démocratique et effectivité de la justice, entendue comme capacité à rendre des décisions matériellement exécutoires dans des délais utiles.

Par exemple, les contentieux de nature économique liés notamment au droit commercial, au droit du travail, ou encore au droit de la propriété intellectuelle pourraient être davantage traités par des instances paritaires où siègeraient des représentants de la société civile organisée (associations patronales, ONG de défense des travailleurs, sociétés d'artistes au sujet des droits d'auteur) avec peu ou pas d'intervention des pouvoirs publics, sauf peut-être en appel. Ce modèle s'appliquerait aussi au niveau international et offrirait un nouveau compromis entre légitimité démocratique et nécessité d'impartialité à l'égard des États.

Plus largement, la tendance déjà amorcée de promotion de la médiation et d'autres instruments extrajudiciaires de résolution des litiges devrait être poursuivie afin d'employer la capacité des tribunaux publics en priorité sur des dossiers d'intérêt collectif, dont la portée dépasse les seules parties concernées. « *Comme les sociétés démocratiques ne disposent plus des moyens matériels et symboliques d'imposer des décisions autoritaires, il faut rechercher l'adhésion des intéressés* », écrivait encore Antoine Garapon dans l'analyse précitée sur les rapports entre justice et démocratie.

À propos des affaires de grande ampleur où les normes claires font défaut, nous devrions nous interroger sur la possibilité de créer pour les juges un mécanisme de renvoi préjudiciel, voire de dessaisissement au profit de l'organe décideur compétent (Parlement, agence sectorielle, collectivité locale). On pense notamment à certaines questions de bioéthique, ou encore au contentieux autour de la construction d'infrastructures et dans lequel les arguments de procédure sont souvent instrumentalisés afin de ralentir ou bloquer les projets. À l'évidence, la solution à ce type d'affaire doit être politique et ne peut pas se limiter à l'interprétation de règles juridiques existantes ou à une lecture strictement procédurale. Il en va autrement pour les marchés publics où les décisions ne revêtent pas *a priori* de caractère politique.

En revanche, dans les litiges liés notamment au droit de la presse, au droit de la consommation et aux réparations en matière civile, il serait utile de renforcer les capacités des tribunaux et de généraliser les traitements rapides, y compris à l'aide de non-magistrats pour les affaires « simples ». Alors que la législation garantit des droits de plus en plus étendus (indemnisation des passagers aériens, commerce en ligne...), leur crédibilité et leur usage réel sont parfois limités en raison de coûts prohibitifs en temps et en argent qui découragent les titulaires de petites créances de les faire valoir. Ces décisions d'exécution accélérée seraient bien sûr susceptibles de recours si la partie perdante démontre une erreur de jugement ou des circonstances particulières.

Le problème de légitimité de certaines solutions juridictionnelles se pose également à l'échelon européen, lorsqu'il s'agit par exemple de mettre en balance les libertés du marché unique avec des réglementations sociales ou environnementales ou bien de définir les limites de la liberté d'expression, de conscience ou de religion. Dans l'ensemble, en dehors de

quelques cas, nous ne remettons pas en cause la pertinence sur le fond des jugements rendus, pas plus que nous les rejetons sur la forme au nom de la « souveraineté » nationale. Dans le même temps toutefois, nous devons admettre la difficulté et le danger que recèle la tentation de faire imposer certains changements sociaux par des juges, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

Si des instruments comme la Convention et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) gardent bien sûr toute leur pertinence, la préservation de leur acceptabilité auprès des populations nécessiterait peut-être quelques aménagements. Par exemple, au lieu de juges proposés par des États membres aux performances parfois douteuses en termes de respect des droits de l'Homme – les fréquentes opinions dissidentes des magistrats polonais et russe sous les arrêts de la Cour en disent long sur la culture des droits de l'Homme dans ces pays –, on pourrait imaginer une CEDH composée de juges-experts indépendants élus par des associations européennes reconnues de juristes ou de défense des droits de l'Homme.

En contrepartie, la Cour ne rendrait plus de jugement mais des avis comparables à ceux de la Commission de Venise pour les questions constitutionnelles. Ces documents non contraignants pourraient ensuite servir d'arguments aux forces politiques et aux ONG locales afin de demander aux autorités des mises en conformité, mais ils n'auraient pas automatiquement de portée paneuropéenne et ne contiendraient pas de condamnation à proprement parler. Gardons à l'esprit que dans l'état actuel des choses, la CEDH peut prononcer des amendes mais n'a pas le pouvoir d'imposer des réformes systémiques. Dans la mesure où l'indépendance des tribunaux nationaux, donc les premiers relais locaux de la Cour, est attaquée dans un nombre croissant d'États membres du Conseil de l'Europe – Russie, Turquie, Pologne, Hongrie, Roumanie... –, il peut être préférable de protéger la légitimité de la CEDH en l'isolant davantage de l'influence des gouvernements nationaux, même si cela doit conduire à lui limer des griffes déjà bien peu aiguisées.

### **Sortir l'UE du mode « pilote automatique »**

À la différence des normes de la CEDH en matière de droits de l'Homme, le contrôle de la bonne application du droit de l'UE ne peut pas reposer sur de simples mécanismes consultatifs de comparaison entre pairs et de pression sociale, car des violations non sanctionnées peuvent

entraîner des défaillances systémiques dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, le Marché unique et plus généralement la coopération entre les États membres.

Toutefois, ici encore, ce n'est sans doute pas aux juges qu'il revient de trancher entre des objectifs parfois contradictoires comme, d'un côté, les libertés économiques et, de l'autre, le droit social ou environnemental. La Cour de justice de l'UE pourrait elle aussi être dotée d'un mécanisme de renvoi de certaines affaires vers les autorités politiques pour les mettre devant leurs responsabilités et les contraindre à assumer des décisions potentiellement « impopulaires » ou délicates d'un point de vue diplomatique.

Un tel renforcement de la responsabilisation des autres institutions de l'UE s'accompagnerait d'une redéfinition de leurs compétences respectives. Des trois pôles du triangle décisionnel de l'Union, la Commission européenne est celui qui s'est le plus affaibli au cours des trente dernières années, certes principalement en raison du changement d'attitude dans les capitales nationales, mais aussi pour partie du fait de la tension grandissante entre volonté de politisation et fonction classique d'arbitre.

C'est pourquoi nous estimons souhaitable de scinder la Commission en deux organes distincts. Le premier reprendrait les attributions du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ainsi que la tâche de gardien des traités de l'actuelle Commission pour former un genre de procureur européen indépendant qui aurait pour mission de protéger les intérêts propres de l'UE comme le bon usage des fonds européens, l'environnement, ou encore l'indépendance des tribunaux nationaux. Cette institution aurait des pouvoirs d'enquête et de poursuite à l'encontre des États membres, de collectivités locales ou de personnes privées, devant la CJUE ou les juridictions nationales en fonction du type d'affaire et de la nature de la personne attaquée.

Le second organe serait plus politique et hériterait du pouvoir d'initiative législative et d'exécution de certaines politiques communes. Contrairement au procureur européen qui serait indépendant, cette seconde institution refléterait dans sa composition et ses orientations les rapports de force politiques présents au Parlement européen.

Comme aux échelons régional et national, les secteurs « techniques » seraient régulés par des agences spécialisées qui seraient composées de représentants non pas des agences

nationales, mais des parties prenantes organisées au niveau européen (BusinessEurope, Copacogeca, Greenpeace EU...). La Commission, le Conseil et le Parlement européens n'auraient donc le pouvoir d'intervenir que dans un domaine restreint comprenant notamment les questions liées à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, la politique de développement, les questions de politique étrangère et de défense ainsi que la fiscalité.

En dehors des sujets de sécurité intérieure et internationale, les politiques de l'UE devraient être en majeure partie financées par des ressources propres, ce qui veut dire que les députés et commissaires européens devront eux-mêmes demander aux citoyens le consentement à l'impôt nécessaire pour financer les politiques proposées. Les agences sectorielles auraient un pouvoir de régulation mais pas de fiscalité, aussi devront-elles coopérer avec le Parlement, le Conseil et la Commission pour mettre en place des politiques impliquant des dépenses publiques.

Le Conseil, pour sa part, conserverait ses attributions actuelles, sauf dans les domaines régulés par les agences sectorielles et où il n'aurait plus de rôle à jouer. Enfin, le Conseil européen pourrait continuer à servir de club informel mais serait « désinstitutionnalisé » et dépourvu de pouvoir formel en raison de la diminution concomitante des attributions des chefs d'État et de gouvernement. La représentation de l'UE à l'étranger serait exclusivement assurée par la branche politique de la Commission, certes avec la participation des dirigeants des États membres en fonction des thèmes et des formats des rencontres, mais sans la division actuelle entre UE de la Commission et UE des États membres incarnée dans le Conseil européen.

Sur le fond des politiques publiques, si l'on souhaite véritablement que l'UE survive, il est essentiel de lui permettre d'agir davantage en dehors des questions transfrontalières. Bien que l'intégration européenne ait débuté comme un processus d'approfondissement de la coopération entre États, plus de soixante ans après la signature des traités de Rome, il faut se rendre à l'évidence et admettre qu'au moins dans un futur proche, les Européens resteront encore loin d'être aussi mobiles que par exemple les Américains. Dans le clivage entre « *gens de partout* » et « *peuple de quelque part* » (David Goodhart), l'UE ne peut pas continuer à donner l'impression de ne s'occuper que des premiers, c'est-à-dire ceux qui travaillent ou étudient hors de leur pays d'origine (Erasmus), bénéficient de la levée du géoblocage et des frais d'itinérance téléphonique – le fameux *roaming* – et font leurs courses sur des sites Internet étrangers. Même si ce groupe s'agrandit de plus en plus, il est toujours minoritaire en proportion

des personnes qui vivent avant tout dans un espace régional et ne sont pas toujours conscients des interactions entre leur territoire et le reste de l'Europe, voire du monde.

La Politique agricole commune a été un bel exemple d'instrument destiné aux « locaux », cependant le poids devenu marginal des agriculteurs dans la population limite d'autant l'effet politique et social de cet outil, même s'il apporte d'autres avantages moins visibles au premier coup d'œil comme la qualité des produits alimentaires. Les politiques régionales et de cohésion, de leur côté, contribuent certes à améliorer le niveau des infrastructures et donc de vie des Européens, mais d'un point de vue psychologique, les biens publics qu'ils génèrent sont difficilement appropriables par les citoyens. De plus, avoir à proximité de chez soi des routes ou un terrain de sport flambant neufs n'est pas d'une grande consolation si l'on n'a pas de revenu et d'accès à l'emploi.

La Commission européenne semble prendre conscience du problème et a lancé en 2018 l'initiative WiFi4EU. Adressée aux communes, elle vise à ce que d'ici 2020, chaque ville et village de l'UE dispose d'un accès public à Internet en Wi-Fi dans les lieux les plus fréquentés. L'intuition est bonne mais malheureusement, outre les deux années qui ont séparé l'annonce du président Jean-Claude Juncker de l'ouverture du premier appel à projets, l'idée a des allures de gadget.

De manière plus sérieuse, à court terme, nous suggérons de donner suite à la proposition de création d'un système européen d'assurance chômage qui pourra peut-être un jour évoluer vers un revenu citoyen à l'échelle de l'ensemble de l'UE. En parallèle, du fait du poids du transport dans les dépenses des ménages – les gilets jaunes l'ont bien rappelé – et les émissions de gaz à effet de serre, nous proposons de mettre en œuvre une nouvelle politique européenne des transports qui mettrait moins l'accent sur les infrastructures transfrontalières pour mieux se concentrer sur la dimension locale, services compris. Dans ce but, elle mobiliserait davantage les collectivités territoriales et les États autour d'objectifs généraux, par exemple zéro bassin de peuplement non desservi par les transports en commun ou bien des fréquences minimales de passage en fonction de la population. En coopération avec des ONG, des entreprises et les pouvoirs publics locaux, l'UE procéderait à une cartographie des zones grises et cofinancerait l'achat de matériel roulant, l'installation d'abribus ou la rénovation de gares et lignes ferroviaires en échange d'un engagement des collectivités territoriales à assurer un certain niveau de service, quel que soit le moyen retenu (régie directe, délégation de service public...). Une carte

interactive sur Internet et un calculateur d'itinéraire paneuropéen permettraient de visualiser l'avancée de la couverture et d'encourager le recours aux transports collectifs.

## **Bien mesurer le progrès**

L'exemple des transports est révélateur des erreurs de perception auxquelles nous conduit la focalisation sur de mauvais indicateurs de performance de politique publique. Il pèse X% du produit intérieur brut (PIB) et génère X centaines de milliers d'emplois, entend-on régulièrement en exergue de l'importance de tel ou tel secteur dans l'activité économique. Pourtant, dans le cas du transport comme d'un certain nombre d'autres métiers, c'est oublier qu'il s'agit en réalité d'un coût, pas nécessairement de richesse – sauf pour les entreprises du domaine –, et encore moins de bien-être. Si l'on parvenait demain à maîtriser la téléportation, une bonne partie du secteur des transports disparaîtrait sans que nous n'en souffrions particulièrement, à l'exception des chauffeurs à reclasser.

De fait, comme l'a montré l'historien allemand Matthias Schmelzer dans son ouvrage *L'Hégémonie de la croissance*, le recours au PIB et au taux de croissance pour « mesurer l'économie » et l'efficacité des politiques économiques a correspondu à une période historique très particulière. Après la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis et les pays d'Europe de l'ouest avaient besoin d'une méthode pour répartir l'aide du plan Marshall, puis avec le début de la guerre froide et de la rivalité idéologique, militaire et économique avec le bloc communiste, le camp occidental devait démontrer à ses citoyens ainsi qu'au reste du monde la supériorité du modèle capitaliste. Par un effet d'inertie, le PIB et sa croissance continuent de concentrer l'attention du personnel politique, des médias et d'une partie des économistes alors que le mur de Berlin est tombé et que les insuffisances de l'indicateur PIB sont aujourd'hui bien connues.

Sans préjuger des objectifs de politique publique qui, dans une démocratie, ne peuvent être fixés – directement ou indirectement – que par les citoyens eux-mêmes, nous soutenons que la recherche continue de la croissance économique la plus élevée possible constitue une triple erreur. Tout d'abord, elle n'est pas toujours synonyme de progrès social et d'amélioration du bien-être d'une société. Ensuite, dans un monde fini, cette quête mène à l'impasse d'un point de vue matériel. Enfin, elle est incompatible avec une démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle qui

doit tenir compte d'un horizon territorial et temporel allant au-delà des seuls citoyens-électeurs de sa propre communauté politique.

Dans la section « Un monde fini », nous avons déjà démontré que la perspective d'une croissance illimitée évacue la question du partage des ressources et permet aux possédants de justifier leurs divers avantages en expliquant aux autres qu'il leur suffit de travailler dur et d'être patient pour pouvoir un jour atteindre le même niveau de confort. Le caractère fini du monde met à bas cet argument et impose de revoir les règles du jeu ainsi que ses buts.

Ainsi, à supposer que dans une perspective démocratique, la finalité d'un système socio-économique est de fournir à chacun les conditions du bien-être et d'épanouissement – des capacités telles que définies par l'économiste indien Amartya Sen –, l'indicateur utilisé pour mesurer la distance qui nous sépare de cet objectif ne peut pas être un nombre agrégeant en termes monétaires la production d'une collectivité.

Premièrement, la valeur monétaire d'une production ne dit pas grand-chose des quantités physiques, de leur qualité ou de leur apport au bien-être. Par exemple, le PIB de la Russie est composé de 4 à 5% de dépenses militaires dont l'utilité pour assurer la sécurité des citoyens russes est discutable – il serait vraisemblablement possible d'y parvenir pour un coût moindre. De la même manière, les États-Unis consacrent aux dépenses de santé près de 18% de leur PIB, soit presque le double de l'Europe pour des résultats inférieurs en termes d'espérance de vie et de couverture de la population.

En outre, un tel agrégat n'exprime rien de son mode de répartition : dans des pays du Golfe comme Bahreïn et le Koweït, la production nationale est d'abord contrôlée par les familles régnantes avant d'être en partie redistribuée selon des critères plus ou moins arbitraires.

Enfin, et c'est la critique du PIB sans doute la plus classique, il ne reflète que les marchandises et les services qui ont un coût et font l'objet d'une transaction monétaire. Il suffit qu'un homme épouse sa femme de ménage pour faire baisser le PIB, disait en guise de boutade l'économiste américain Paul Samuelson, pourtant peu suspect d'hétérodoxie. Si la jeune mariée continue à entretenir la maison sans être désormais expressément rémunérée pour cela, c'est un salaire qui disparaît de la comptabilité nationale, même si le service rendu demeure inchangé.

Nous ne soutenons pas pour autant les propositions visant à intégrer dans le PIB ou d'autres agrégats monétaires le travail domestique ou les services écosystémiques. Leur donner un prix, c'est prendre le risque de les faire entrer dans la sphère marchande et de les rendre fongibles avec d'autres biens ou services alors que certaines de leurs propriétés ne sont pas réductibles à leur valeur monétaire ou au service rendu. Une machine à générer de l'oxygène ne peut pas davantage remplacer une forêt qu'un robot domestique un parent ou un proche.

En même temps, cela montre que la distinction entre sphères marchande et non marchande, ou plus précisément entre sphères monétaire et non monétaire, n'est pas déterminante dans la mesure du bien-être et de la satisfaction des besoins des personnes. Ce serait plutôt la logique de l'accès – à l'eau courante, aux soins, à un air propre, à une quantité de nourriture suffisante et de qualité – qui devrait nous guider, quel que soit le mode de fourniture du service. Si une communauté puise son eau dans une rivière propre et gratuite d'accès, cela n'entre peut-être pas dans le PIB, mais sous l'angle de la satisfaction des besoins, le service est équivalent à ce qu'apporterait un robinet raccordé à un réseau et un compteur.

Le second aspect à considérer est la proportion de la population qui profite effectivement de ces services. Cela doit éveiller notre prudence vis-à-vis des moyennes (PIB par habitant, espérance de vie...) qui cachent parfois d'importantes disparités entre groupes sociaux. Or, si l'on se fie aux résultats des travaux des chercheurs britanniques Richard Wilkinson et Kate Pickett, les inégalités peuvent avoir un impact négatif sur le bien-être des membres d'une société, même lorsque le bas de l'échelle bénéficie de conditions relativement bonnes. Le fait que la marée soulève tous les bateaux – un scénario par ailleurs rarement observé – ne suffit pas encore à contenter tous les équipages, il faut aussi que les différences de niveau soient contenues dans des fourchettes acceptables et justifiées, avec de grands écarts de sensibilité en fonction des cultures.

À ce stade, nous pouvons citer deux exemples de batteries d'indicateurs qui remplissent ces critères. La première est synthétisée dans un indice de progrès social utilisé notamment à titre indicatif par l'UE pour apporter un autre regard sur sa politique régionale. La seconde série correspond aux 169 cibles détaillant les 17 objectifs de développement durable des Nations Unies. Bien que moins lisible, elle a l'avantage de s'appuyer sur une légitimité forte puisqu'elle a été acceptée par la quasi-totalité des États de la planète ainsi que de nombreuses autres parties prenantes (collectivités locales, entreprises, ONG...).

Toutefois, aucun de ces instruments ne tient compte des coûts et des moyens mis en œuvre pour créer les conditions du bien-être. D'un point de vue technique, il serait pourtant utile d'incorporer une dimension d'efficacité afin de stimuler le bon usage des ressources. Même si, à partir d'un certain point, il ne devient plus nécessaire de faire plus, il est toujours possible et souhaitable de faire moins à niveau de vie et de confort équivalent. Sous l'angle de la justice, incorporer la consommation de ressources permettrait de vérifier que nous n'excédons pas notre « quota » au regard des capacités de la planète et de la juste part qui revient aux autres communautés politiques.

C'est pourquoi il serait pertinent de combiner les critères mentionnés ci-dessus avec une mesure de notre empreinte en termes d'espace, de matières et d'émissions de CO<sub>2</sub>, à l'image de ce que fait le *think tank* britannique NEF avec son *Happy Planet Index*. Un tel indicateur ne servirait pas tant à construire des classements de pays en fonction de leur consommation de ressources ou de leur niveau de vie que de permettre à des collectivités – États, régions ou villes – de suivre dans le temps l'évolution de leurs propres « performances ». Nous renouerions de la sorte avec la conception originelle de l'économie entendue comme mode de gestion d'un foyer aux frontières délimitées et aux ressources finies (« rares »).

Il n'en découle pas que nous devrions arrêter de calculer le PIB. Cet indicateur demeure pertinent pour mesurer la taille de l'économie marchande, mais il devrait être davantage distingué du développement. Pour reprendre les mots de Kate Raworth, économiste britannique à l'origine du modèle du donut, nous devrions faire preuve d'« agnosticisme » à l'égard du taux de croissance dans notre quête de prospérité humaine. En paraphrasant le réformateur chinois Deng Xiaoping<sup>2</sup>, on pourrait même dire : peu importe que ce taux soit positif, négatif, ou nul, pourvu que le développement soit au rendez-vous.

## **Mieux tirer profit des nouvelles technologies**

À la lecture des sections précédentes, on pourrait penser que l'adaptation de la démocratie au monde complexe du XXI<sup>e</sup> siècle revient surtout à la rendre plus compliquée, avec encore plus de procédures, d'enclaves de décision et d'indicateurs composites.

---

<sup>2</sup> « Peu importe que le chat soit noir ou blanc pourvu qu'il attrape les souris », affirmait-il à la fin des années 1970 pour justifier l'introduction dans la Chine communiste de l'économie de marché.

De fait, sur le plan des principes, nous revendiquons la nécessité de « *compliquer la démocratie pour l'accomplir* » (Pierre Rosanvallon) en raison de l'hétérogénéité croissante de nos sociétés et de l'allongement de la portée de nos actions. Pour autant, nous ne nous résignons pas à la conviction pessimiste selon laquelle le degré de complexité technique et sociale du monde contemporain le rend ingérable par quelque système institutionnel que ce soit.

Tout en rejetant les appels à la dérégulation et à la simplification émanant de courants libertariens ou populistes qui refusent de prendre acte de l'interdépendance entre la totalité des habitants du globe, nous pensons que certaines démarches de la vie courante peuvent être simplifiées non par l'abrogation de normes ou la rupture de ces liens, mais par un meilleur usage des nouvelles technologies.

Bien que cela puisse sembler ne pas avoir directement trait à la démocratie, nous soutenons que la réinjection d'une dose de maîtrise sur le réel et l'amélioration de l'exécution des politiques publiques contribuent aussi à renforcer l'adhésion aux institutions démocratiques, car celle-ci dépend autant de la légitimité des procédures d'élaboration que de l'effectivité des décisions prises.

Actuellement, la bonne application de normes est souvent entravée par le simple manque d'information des principaux intéressés. Personnes éligibles au RSA mais non bénéficiaires, administrateurs de sites Internet assujettis à diverses obligations en matière de protection des données : nombreux sont les exemples qui illustrent le long chemin séparant la norme des effets concrets qu'elle est censée produire, avec pour conséquence la décrédibilisation de l'action et des politiques publiques.

Pour tenter de combler en partie ce fossé, nous suggérons de lier dans un système informatique chaque norme applicable – qu'elle provienne d'une loi, d'un règlement européen ou d'un arrêt appelé à faire jurisprudence – aux catégories de personnes qu'elle concerne. Par exemple, toutes les normes utiles pour les vétérinaires auraient un code qui permettrait par filtrage de voir en ligne d'un coup d'œil l'intégralité du droit applicable à la profession.

Compte tenu de l'évolution rapide du droit, il est aussi nécessaire d'informer les intéressés des changements juridiques qui peuvent les affecter. Dans le but, partant de l'hypothèse que toutes les entreprises, entreprises individuelles incluses, sont légalement enregistrées et disposent d'un code APE ou NAF qui identifie leur type d'activité, elles pourraient être informées par e-mail de travaux normatifs relatifs à leur secteur dès le moment de l'ouverture de consultations publiques.

Ceci nous amène à la question des moyens de communication entre les pouvoirs publics et les personnes privées. Aujourd'hui encore, certaines administrations persistent à exiger des courriers postaux et à refuser leurs équivalents électroniques dans les contacts avec les usagers. À leur décharge, il est aussi vrai que dans l'état actuel des choses, les e-mails ne permettent pas toujours de vérifier l'identité de leur auteur.

En octobre 2018, le gouvernement belge a lancé l'eBox, un service en ligne qui attribue à chaque citoyen une boîte aux lettres électronique servant d'interface de contact et d'échange de documents avec différents organismes de sécurité sociale. Côté français, la Poste propose depuis plusieurs années l'outil Digiposte, mais il n'est pratiquement pas intégré aux plateformes Internet des autres administrations.

Sans aller jusqu'à la création d'un service public de la messagerie électronique, nous suggérons la mise en place, sur le modèle danois, d'un service minimum de boîte aux lettres électronique qui servirait par défaut de canal de communication avec les administrations et d'espace de stockage pour les documents officiels. Le système serait bâti sur des standards ouverts et interopérables pour permettre aux usagers qui le désirent de passer par une plateforme concurrente. Comme en matière de téléphonie, une obligation de portabilité éviterait la perte de contact avec l'utilisateur et rendrait plus effective la possibilité de changer de système.

Ce n'est pas le seul domaine auquel devrait être étendu le principe de portabilité. Dans une société de plus en plus mobile et dépendante de la concurrence pour améliorer le niveau des services, les difficultés pratiques associées à un changement d'adresse ou de prestataire constituent pour les consommateurs de sérieux obstacles à l'exercice de leurs droits. Nous proposons donc l'extension du concept de portabilité à deux types de services : la poste et la banque.

Concrètement, dans l'exemple des services postaux, il deviendrait possible d'envoyer des lettres ou des colis sans spécifier d'adresse physique (nom de rue, code postal, ville), mais à la place un simple code-barres adossé à une base de données en ligne. Les utilisateurs y renseigneraient l'adresse physique à laquelle ils souhaiteraient recevoir leur courrier en fonction de la date, voire de l'heure de la livraison. Ils pourraient aussi suivre en ligne la localisation des plis qui leur sont adressés, et les livraisons pourraient être mutualisées sur le dernier kilomètre. Seuls les opérateurs postaux habilités auraient accès à cette base.

Évidemment, l'adressage « manuel » ne disparaîtrait pas et continuerait de cohabiter avec l'adressage en code-barres, notamment pour la correspondance privée qui ne requiert pas un suivi aussi important.

Concernant les services bancaires, chaque citoyen ou personne morale légalement enregistrée disposerait en vertu du droit au compte d'un compte gratuit associé à un numéro IBAN « fixe », par exemple à la Banque postale. Ce compte serait utilisé par défaut notamment par les administrations. Les personnes qui souhaiteraient migrer vers une autre banque pourraient soit y ouvrir un nouveau compte distinct, soit y transférer leur ancien compte tout en gardant le même numéro IBAN pour minimiser le risque de perte de fonds et ne pas avoir à informer chaque organisme payeur d'un changement de domiciliation bancaire.

En combinant espace en ligne pour chaque personne privée et interopérabilité entre prestataires de services, nous pensons possible de simplifier considérablement les démarches d'embauche. Qu'elle soit physique ou morale, chaque personne privée légalement enregistrée pourrait par le biais d'une plateforme Internet recruter en deux clics une personne physique pourvu d'un numéro de Sécurité sociale (citoyen ou étranger résident légal).

L'employeur n'aurait pas besoin de saisir les données du travailleur, déjà connues des administrations. Il lui suffirait d'indiquer le métier, de créer une fiche de poste, d'entrer un régime horaire et la rémunération. D'autres termes du contrat de travail pourraient être ajoutées en annexe. Au moment de la validation de la mission ou de façon automatique à la fin de la semaine ou du mois, la rémunération agréée serait versée au numéro IBAN fixe du travailleur, moins l'impôt directement reversé au Trésor public (voir « Une grande réforme fiscale »).

En fonction de l'activité de l'employeur définie par son code APE ou NAF et du code ROME du métier, les éventuelles dispositions particulières applicables seraient automatiquement ajoutées au contrat de travail généré par la plateforme. Le travailleur aurait la possibilité de le signer immédiatement par SMS après avoir reçu sur son téléphone mobile une demande de confirmation. Sur un plan technique, ce système serait similaire à des sites pour travailleurs indépendants comme TaskRabbit et Upwork.

Enfin, dans le domaine des technologies au service des processus de prise de décision politiques (*civic tech*), l'offre est déjà très abondante : DemocracyOS, D21, Fluicity,

Make.org, Politiker... Leur principale faiblesse n'est d'ailleurs pas tant à rechercher dans des insuffisances techniques que dans l'intérêt limité des autorités publiques et une participation encore plus réduite des citoyens. Les plateformes en ligne présentent d'indiscutables atouts pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques, mais au moins dans un avenir proche, il est difficile d'imaginer qu'elles puissent approcher les niveaux de mobilisation observés lors des élections.

Deux précautions nous semblent ici importantes à prendre. La première est que la participation politique est une activité très gourmande en temps et en attention, surtout si elle est continue comme l'impliquent les modèles de démocratie directe ou participative. Hormis l'aspect de la rémunération, on serait tenté de la rapprocher d'un travail, car les réflexions ou les actions concrètes entamées dans ce cadre – signaler un nid-de-poule via une application mobile, débattre avec ses voisins et les convaincre d'installer un composteur dans la cour de l'immeuble – sont autant de tâches qui pourraient théoriquement être confiées à des agents salariés.

Néanmoins, si l'on admet que la participation directe des intéressés a une valeur ajoutée pour la cohésion sociale et la confiance en les institutions, alors on ne peut pas déconnecter la discussion sur la démocratie directe ou participative de questions comme le temps de travail et le revenu citoyen. Puisque nous avons atteint un stade de développement dans lequel la pénurie physique de biens ou de services a pratiquement disparu, nous pouvons nous demander si, plutôt que de travailler 40 heures par semaine et d'en reverser par la fiscalité une grosse moitié « à l'État » qui s'occupe ensuite de redistribuer, il ne serait pas préférable de consacrer moins d'heures au secteur marchand pour reprendre une partie des tâches actuellement déléguées aux autorités, dont la décision publique. Un tel « travail » ne serait pas directement rétribué pour ne pas en retirer la motivation civique, mais la collectivité assurerait les conditions matérielles de son exercice en versant le revenu citoyen.

Quid, toutefois, de ceux qui persisteraient à ne pas participer à la démocratie ? C'est précisément l'objet de notre seconde précaution. Dans des sociétés aussi peuplées et complexes que les nôtres, nous devrions accepter le fait que toutes les personnes ne veulent pas en permanence s'occuper de politique, quelles qu'en soient les causes. Ce serait plutôt l'injonction de participation qui serait antidémocratique, à l'image des cours de marxisme et de la participation obligatoire aux organisations collectives caractérisant les régimes autoritaires d'Europe de l'est à l'époque communiste.

La mécanique institutionnelle doit donc comporter un mode « pilote automatique » raisonnablement démocratique, comme celui qui s'était appuyé sur le « consensus permissif » dominant en Europe occidentale pendant les premières décennies de l'après-guerre. Dans notre modèle, cette fonction revient non plus aux partis politiques et à l'administration publique, mais avant tout aux organisations de la société civile, secteur économique inclus. Il est néanmoins impératif que leur direction soit davantage démocratisée pour les citoyens puissent réellement faire remonter leurs préoccupations et reprendre les commandes si nécessaire.

## Conclusion

« *Un grand pouvoir implique de grandes responsabilités.* »

Oncle Ben dans *Spiderman*, 2002

La demande croissante de maîtrise émanant des citoyens intervient à un moment où, dans l'histoire, notre puissance et notre pouvoir n'ont probablement jamais été aussi forts. Collectivement, l'humanité exerce un tel impact sur la planète que nous avons sans doute initié de notre propre fait une nouvelle ère géologique – l'anthropocène. Individuellement, outre notre capacité d'« *action à distance* » et notre participation à des phénomènes globaux comme les changements climatiques, le pouvoir que nous avons de décider de nos vies est lui aussi sans précédent, que ce soit en termes de lieu de résidence, de choix de conjoint, de régime alimentaire ou encore de profession. Bien que la mobilité sociale ait pu reculer dans certains pays occidentaux lors des dernières décennies, il est difficile de contester qu'à l'échelle du globe et sur une plus longue période, elle a largement progressé. En ce sens, le monde n'a peut-être jamais été autant démocratique qu'aujourd'hui.

Dans le même temps, il est aussi vrai que le contrôle politique sur nos sociétés semble plus faible que dans le passé. Parfois pour le meilleur, quand le politique cesse d'imposer aux personnes certaines mœurs ou une place prédéterminée dans la hiérarchie sociale, mais parfois pour le pire quand le retrait du politique, au lieu de nous confier le pouvoir de décision, ne fait que le renvoyer vers des enceintes sur lesquelles nous avons peu ou pas d'influence (entreprises, tribunaux, Union européenne si l'on adhère à la thèse du « déficit démocratique »).

De notre point de vue, c'est cet écart entre, d'un côté, la puissance et le pouvoir, et de l'autre, la maîtrise et le contrôle, dans lequel s'engouffrent les divers mouvements « populistes » et/ou illibéraux pour bâtir leur popularité. Ils prétendent en effet réconcilier les deux en cherchant à « reprendre le contrôle », quitte à abandonner de la puissance collective. Le défunt député conservateur britannique Geoffrey Howe, partisan à la fin des années 1980 de l'adhésion de son pays à l'Union économique et monétaire, comparait ainsi ses opposants à Robinson Crusoé sur une île déserte, « *souverain de tout mais maître de rien* ». Dit différemment, « *la relation délicate entre complexité et contrôle a pour conséquence qu'il ne suffit plus d'exercer un pouvoir pour gouverner* » (Daniel Innerarity).

De fait, dans un monde complexe, complet, fini et interconnecté, aucune communauté ni « *aucun homme n'est une île, un tout, complet en soi ; tout homme est un fragment du continent, une partie de l'ensemble ; si la mer emporte une motte de terre, l'Europe en est amoindrie, comme si les flots avaient emporté un promontoire, le manoir de tes amis ou le tien ; la mort de tout homme me diminue, parce que j'appartiens au genre humain ; aussi n'envoie jamais demander pour qui sonne le glas : c'est pour toi qu'il sonne.* » (John Donne, 1624).

Les progrès dans les techniques et dans notre organisation sociale nous ont permis d'éliminer peu ou prou la pénurie physique et de rattacher pratiquement chaque être humain à la grande toile de la division globale du travail, au-delà de la seule sphère économique. C'est précisément cette fragmentation des décisions, des causes et des conséquences qui rend le changement – l'exercice du pouvoir, de la volonté sur le réel – plus difficile, car il n'a sans doute jamais autant dépendu de l'engagement de chacun, ou du moins d'un très grand nombre.

Toujours selon Daniel Innerarity, « *l'opposition politique fondamentale n'est plus celle de la droite et de la gauche, c'est celle de deux attitudes, l'une qui cherche à supprimer la contingence, l'autre qui la reconnaît comme telle* ». En plus de souscrire pleinement à la seconde, nous estimons qu'elle n'est pas contradictoire avec la quête d'une forme de « gouvernabilité » démocratique.

De nouveau, nous partageons l'avis de Daniel Innerarity, selon lequel « *la coordination est la forme de gouvernement la plus en accord avec la complexité sociale. [...] Le noyau de l'idée d'une coordination d'agents multiples dans un système décentralisé réside dans la conviction théorique que les systèmes complexes ne peuvent plus être gouvernés adéquatement du haut d'une pyramide hiérarchique.* » C'est d'ailleurs ce principe qui prédomine déjà dans la sphère économique depuis l'échec de la planification centrale à la façon communiste. Au fil de cet essai, nous avons exposé une série de propositions visant à étendre son application à d'autres domaines de la vie sociale. Nous voudrions désormais conclure en répondant à la question « comment faire ? ».

Actuellement, nous semble-t-il, le premier obstacle à une (re)démocratisation de l'exercice du pouvoir qui ne se réduirait pas, comme le veulent ou le font les mouvements illibéraux, à sa recentralisation se trouve dans les organes centraux des États. Parlements, gouvernements et administrations sont aussi réticents à céder leurs prérogatives « vers le

bas » (collectivités territoriales, ONG, entreprises) que « vers le haut » (Union européenne, organisations internationales).

Rappelons que dans une perspective historique, les avancées démocratiques – abandon de l'absolutisme au profit du parlementarisme, suffrage universel masculin, droit de vote des femmes, Sécurité sociale... – et les systèmes d'organisation des relations internationales – traités de Westphalie, Congrès de Vienne, Société des Nations, ONU – ont le plus souvent jusqu'ici été le produit de conflits extérieurs, de révolutions ou de guerres civiles.

Sans évidemment souhaiter de telle catastrophe, nous devons nous interroger sur les conséquences de la période de paix relativement longue que traverse l'Union européenne, par exemple en termes de rapport à la violence, d'inégalités économiques, de mobilité sociale et de rigidité institutionnelle. Il est malheureux qu'aujourd'hui, les voix réformistes les plus audibles proviennent du camp des « populistes » quand de nombreux libéraux donnent l'impression, à tort ou à raison, de défendre un *statu quo* pour beaucoup insatisfaisant et certainement améliorable.

Dans cette situation, nous pensons peu probable qu'il évolue de manière positive dans un avenir proche. Les organisations internationales et autres formes d'intégration supraétatique héritées de la Deuxième Guerre mondiale – ONU, GATT/OMC, Union européenne... – sont paralysées, les réformes qui pourraient y remédier font de toutes parts l'objet de veto et de plus de plus de gouvernements optent justement pour le repli national et la recentralisation du pouvoir. Même s'il ne s'effondre pas d'un coup, cet ordre international est donc amené à s'éroder, avec des impacts variés en fonction des capacités de résistance de chaque État-nation, voire des villes et régions.

Cette époque plus ou moins longue d'errement et d'instabilité peut néanmoins être employée à préparer le futur – un ordre « *intersocial* » plutôt qu'international, pour reprendre l'expression de Bertrand Badie. Les communes et les villes, qui ont la chance de combiner pouvoir politique et confiance, sont en capacité de mettre en œuvre, comme certaines le font déjà, des pratiques politiques et des politiques publiques adaptées au monde du XXI<sup>e</sup> siècle – citons les exemples de Grande-Synthe et Saillans en France ou de Barcelone en Espagne. À défaut de pouvoir ou de vouloir leur apporter un soutien, les États doivent s'en tenir *a minima* au principe « ne pas nuire ».

Les entreprises, quant à elles, ont compris dès les années 1970 la crise de l'autorité et du modèle hiérarchique pour déployer en leur sein des modèles de management plus horizontaux et participatifs. Elles pilotent déjà de fait la mondialisation et tirent le mieux parti de l'intégration au niveau global. Elles sont aussi désormais en pointe dans la lutte contre les changements climatiques – les dernières conférences COP l'ont montré – et dans la diffusion de nouveaux modèles économiques plus durables, moins gourmands en ressources et dépassant l'opposition traditionnelle entre producteurs et consommateurs – on pense ici à l'économie circulaire, de la fonctionnalité et du partage. Enfin, au travers de riches fondations (Bill & Melinda Gates) ou de plateformes (*Global Alliance for Improved Nutrition*, Partenariat global pour l'éducation) qui mettent à profit leurs moyens financiers et leurs compétences, elles ont investi les politiques de développement avec des résultats parfois supérieurs aux actions des agences publiques.

Par ailleurs, au-delà de la prise de conscience des cadres dirigeants et des actionnaires, les citoyens ont également le pouvoir, via leurs choix de consommation, d'encourager les entreprises à assumer davantage leurs responsabilités envers le monde qui les entoure. Dans une société complexe et globale, l'innocence n'existe plus : chaque décision – ou non-décision – a des effets dépassant de très loin notre environnement immédiat, qu'il s'agisse de la façon d'emballer nos courses, de nos modes de déplacement ou de notre régime alimentaire. S'il est sans doute impossible de visualiser mentalement l'ensemble des chaînes de conséquences de nos actions, il est de notre devoir d'appliquer à tout le moins quelques règles heuristiques – ne pas nuire, éviter le superflu, privilégier le local.

Conscience, responsabilité et confiance, tel serait le triptyque que nous placerions au fondement d'une architecture de gouvernance et d'une éthique citoyenne adaptées au monde complexe du XXI<sup>e</sup> siècle. De fait, le ciment d'un système de coordination non-hiérarchique, à sphères multiples et dépourvu d'autorité intrinsèque ne peut être que la confiance. La bureaucratie et le marché, ces outils généralisés lors des deux derniers siècles, dépersonnalisent les rapports aux pouvoirs publics et les échanges économiques, mais ils ne peuvent fonctionner correctement qu'en se nourrissant d'une confiance secrétée par d'autres mécanismes sociaux. Lorsque l'on prend un taxi dans un pays étranger, on a tendance à être plus méfiant, malgré l'existence de licences et autres garanties.

Cet exemple montre aussi les limites du droit comme instrument unique de régulation des relations sociales, car dans la pratique, il est difficile à faire appliquer dans les petites expériences de la vie quotidienne. Si l'on devait y recourir de manière systématique, il serait vite saturé, et c'est d'abord de son acceptation sociale puis de son rôle dissuasif qu'il tire son efficacité, *a fortiori* quand il ne peut plus s'appuyer sur l'autorité de la tradition ou de la religion. Une norme suscitant un rejet trop important s'expose à des violations massives et cesse d'être effective, à l'image de la Prohibition américaine dans les années 1920.

La confiance, donc, permet de diminuer les incertitudes et la nécessité d'un contrôle formel dans nos interactions avec les autres. Elle est même une condition pour le bon fonctionnement de ces systèmes de contrôle formel, car sans elle, il faudrait multiplier à l'infini les contrôleurs des contrôleurs. Pour reprendre les mots du sociologue allemand Niklas Luhmann, la confiance constitue un « *mécanisme de réduction de la complexité sociale* ». Globalisation ou pas, elle se cultive avant tout localement, à portée directe de nos sens et de nos mains.