

TENDANCES EVOLUTIVES DE LA GOUVERNANCE ETATIQUE ***EVOLVING TENDENCIES OF STATE GOVERNANCE***

Michel FORESTIER

Membre du Mouvement Européen, du Cilame et du Mouvement Fédéraliste Mondial
micheleforestier@wanadoo.fr

Résumé : Les systèmes de gouvernance étatiques ont connu d'importantes évolutions à travers l'histoire. Malgré cela, le paradigme de leur fixité reste très répandu dans la sphère politique. Pourtant les défauts bien connus des démocraties parlementaires et les importants problèmes du monde contemporain font apparaître de fortes tendances évolutives : - diversification des centres de pouvoirs fonctionnels (depuis Montesquieu) – coordination, voire réunion, de centres de pouvoir nationaux (organismes techniques internationaux – ONU – Union Européenne) – participation plus directe des citoyens à la vie politique – nouveaux types de majorité (majorité qualifiée, consensus, etc.). En remarquant le grand rôle joué par les moyens de communication dans les systèmes de gouvernance à travers l'histoire (écriture, cheval, imprimerie, avion, etc.) on se rend compte que l'internet et les intranets offrent de nouvelles possibilités de systèmes de gouvernance étatiques, structurés en réseaux de pouvoirs répartis. Ces systèmes devraient être mieux adaptés au 21^{ème} siècle. Leur élaboration appelle la création d'Organismes d'ingénierie sociétale, notamment institutionnelle.

Abstract : The state governance systems have known important evolutions through history. Nevertheless, the paradigm of their steadiness remains very common in the political sphere. The well known dysfunctions of the parliamentary democracies, and the great problems of our contemporaneous world arouse strong evolving tendencies: - diversification of the functional power centers (since Montesquieu) - coordination, possibly union, of certain national power centers (international technical organisms, UNO, European Union) – more direct involvement of the citizens in political life – new kinds of majority (qualified majority, consensus, etc.). Remarking the important role of the available communication means in the governance systems through history (handwriting, horse, printing, airplane, etc.), we realize that internet and intranets (integrated in the state machinery) offer new possibilities of state governance systems, structured in network of distributed and coordinated powers. This kind of systems would be better adapted to 21st century. Their development requires the creation of “social engineering organisms”, particularly institutional.

1 – Un schéma systémique assez simple peut rendre compte des structures générales des systèmes de gouvernance étatique à travers l'histoire.

Il comprend : - des frontières géographiques – des « centres de pouvoirs » plus ou moins autonomes correspondant aux divers domaines d'intervention de l'Etat, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières – ainsi que des instances de coordination et d'arbitrage entre les centres de pouvoirs, Il comprend aussi des administrations chargées de préparer et d'appliquer les décisions des centres de pouvoirs

Dans les démocraties parlementaires, les centres de pouvoirs sont les ministères. Ils sont coordonnés de façon assez forte à un premier niveau par un premier ministre ou un président, et à un second niveau par un parlement. Des coordinations croisées existent aussi entre les ministères, la principale étant celle des budgets.

Dans les fédérations, les états fédérés jouissent d'une assez large autonomie, sauf dans des trois domaines régaliens : - Affaires étrangères et Défense – Justice et Police – Monnaie et Finances. Il sont exclus du premier réservé à l'Etat fédéral, et sous tutelle de cet Etat fédéral pour les deux autres.

Dans l'environnement du système étatique, ce qu'on appelle aujourd'hui la « société civile » (syndicats, associations, médias, religions, lobbies, etc.) apporte des coordinations de diverses natures assez lâches, et plus ou moins cohérentes. Elle apporte aussi une coordination générale par les finalités plus ou moins précises et fluctuantes de la société ambiante.

Des nombreuses *définitions de la « gouvernance »*, nous en retiendrons deux :

- Art de concevoir, définir, et installer un système de gouvernement étatique.
- Art de mettre en œuvre un tel système.

2 - Les systèmes de gouvernance étatique ont connu d'importantes évolutions à travers l'histoire, depuis les tribus primitives jusqu'aux Etats modernes, en interactions avec les grandes composantes de la civilisation que sont les ressources naturelles, les technologies, la démographie, les moyens de transport et de communication, les croyances et les connaissances.

Citons quelques exemples de scénarios d'évolution institutionnelle, très schématiquement présentés.. C'est l'irrigation qui a suscité les empires antiques de Mésopotamie et d'Egypte, et l'écriture et le cheval qui ont permis leur fonctionnement. C'est le développement démographique et économique de l'Europe occidentale au Moyen Age, qui a conduit à attacher l'Etat à un territoire, plutôt qu'à une famille royale aux possessions fluctuantes selon les héritages et les mariages.(ce fut notamment l'œuvre du Traité de Westphalie). Certes, l'Etat attaché à un territoire a d'abord été accaparé par une famille royale, qui en s'appuyant sur une religion d'état, a pu instaurer une monarchie absolue pendant deux siècles en France. Mais en parallèle, c'est le développement des connaissances scientifiques à partir de la Renaissance et l'imprimerie, qui ont favorisé la diffusion de la pensée et la liberté intellectuelle. Et ce mouvement a abouti à la naissance de la démocratie parlementaire en Angleterre au 17^{ème} siècle, et aux Etats-Unis et en France à la fin du 18^{ème} siècle. Bien sûr de fortes personnalités ont de plus agi de façon significative sur le cours des choses.

3 - Aujourd'hui, ce mouvement d'évolution de la gouvernance étatique se poursuit.

En quelques siècles, les découvertes de la science ont permis : - la découverte de toutes les terres encore inconnues – un extraordinaire développement des moyens de transports et de communication – un accroissement considérable des échanges de toutes natures. Ce vaste mouvement de mondialisation se poursuit aujourd'hui avec les très bons et les très mauvais côtés que nous connaissons. Les médias nous en informent abondamment tous les jours. Ce mouvement de globalisation a appelé et appelle encore à notre avis d'importantes évolutions des Institutions politiques

Des besoins de gouvernance de nature étatique sont ainsi apparus au niveau d'ensembles de pays depuis un siècle et demi.. Des dizaines d'organismes internationaux spécialisés ont été créés. Citons en trois - l'Union Postale Universelle UPU en 1874 qui fut le premier – l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale OACI. – (ICAO) en 1944 - et l'OMC (WTO) en 1994. L'ONU (UNO.) et ses « Agences OMS (WHO), FAO, OIT (ILO), etc.), ont été créées à partir de 1945. Elles ont rendu d'importants services dans certains cas, mais se sont révélés impuissantes dans d'autres. De nombreux projets de réformes et d'extension des pouvoirs de l'ONU ont vu le jour.

En parallèle, l'Union Européenne se construit lentement. Un certain nombre d'autres organismes régionaux planétaires ont vu le jour: OEA (OAS) - ALÉNA (NAFTA) – MERCOSUR – ASEAN – UA (AU) etc. Leurs finalités sont principalement économiques., mais des tendances à une certaine intégration politique se manifestent dans certains d'entre eux. L'Union Européenne fait école !

Par ailleurs, la Démocratie Parlementaire, qui a beaucoup apporté à la civilisation et qui est devenue la forme d'Etat la plus répandue, accumule les difficultés de fonctionnement. Citons : - l'affligeant découpage du pays en fractions inutilement rivales – le court-termisme imposé par les échéances électorales – la montée des corporatismes - la difficulté qu'ont les partis politiques à établir des programmes crédibles dans un contexte immensément vaste et complexe, contexte écologique, économique et social – l'inflation législative et judiciaire – la perte de confiance des citoyens dans la classe politique - la difficulté pour les gouvernants de connaître et exploiter les connaissances scientifiques utiles, ainsi qu'à tirer les leçons de réalisations sociétales variées.

De plus, la mondialisation apporte à ces démocraties bien des contraintes nouvelles qui les conduisent à des évolutions adaptatives plus ou moins efficaces. Ces phénomènes ont été très bien analysés par Marie-Noelle SARGET.² Il résulte de tout cela un débat démocratique de bien médiocre qualité, dans lequel les interlocuteurs s'envoient à la tête des ressentis faute d'avoir pu approfondir les sujets, le plus souvent par manque de temps. Dans ce contexte les hommes politiques ont tendance à déléguer trop de choses aux experts, sinon formellement, du moins pratiquement. Signalons encore les dérives autocratiques, fréquentes dans les jeunes démocraties parlementaires,

Les Fédérations, qui sont toutes démocratiques au moins théoriquement, connaissent de plus des problèmes d'équilibre des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Plusieurs ont connu de graves crises.

4 – Malgré ces problèmes et ces évolutions, le paradigme de la Fixité des Institutions politiques reste très tenace dans la sphère politique.

Le couple formé par la Démocratie Parlementaire et le Capitalisme Libéral est depuis fort longtemps installé dans de nombreux pays, notamment industrialisés. Il a à son actif nombre d'utiles réalisations, et a été récemment conforté par la chute de l'U.R.S.S. Ce couple imprègne les mentalités, il fait partie de l'identité et de la culture de la plupart des gens de ces pays. Il représente pour eux une sorte d'évidence. Ses défauts sont regardés comme dysfonctionnements marginaux n'affectant pas l'ensemble, et auxquels il est possible de remédier. Et l'on parle par exemple d'« éradication du chômage et de la pauvreté » comme s'il s'agissait de mauvaises herbes ayant malencontreusement poussé dans un beau jardin. On évite d'envisager qu'il pourrait s'agir de défauts structurels. Et l'on prend difficilement en compte les phénomènes cumulatifs de long terme concernant les déchets et les ressources naturelles. Dans ce contexte, ce couple « Démocratie parlementaire – Capitalisme libéral » se trouve rarement mis en cause dans le débat politique, sauf à la marge pour des réformes de faible portée..

Même les prospectivistes oeuvrent souvent dans le cadre de ce paradigme de la fixité des institutions, tout en sachant que d'un point de vue théorique, les institutions politiques ont évolué, et continueront de le faire. C'est ainsi que la revue « Futuribles » a publié en Janvier 1999, un numéro spécial consacré aux évolutions majeures à attendre au cours du 21^{ème} siècle, dans tous les domaines de la civilisation humaine. Tous sauf un, celui des institutions politiques.³ Sous le patronage de divers organismes universitaires et notamment de l'Université des Nations Unies, un millier de futurologues de cinquante pays travaillent depuis 1992 à un « Millenium Project ». Le programme de ce projet ne comportait (en 2001) qu'un seul point concernant les institutions politiques : les possibilités d'émergence de la démocratie dans les régimes autoritaires, mais n'envisageait aucune évolution

²² Marie-Noelle Sarget – « *L'évolution des systèmes politiques : les effets de la mondialisation* » Colloque de l'AFSCET à Andé en 2002

³ Mais cette revue a consacré par ailleurs plusieurs articles aux évolutions institutionnelles.

institutionnelle. Les associations qui militent pour l'instauration d'un gouvernement démocratique mondial, telles que Les Citoyens du Monde ou le Mouvement Fédéraliste Mondial n'envisagent qu'une structure fédérale classique, inspirée de celles des Etats Unis et de l'Allemagne. Ils ne voient pas qu'un Parlement Législatif Mondial de plusieurs milliers de députés élus au suffrage universel mondial, aurait tous les risques de très mal fonctionner.

Toutefois, un vaste mouvement de réformes des systèmes de gouvernance étatique se développe néanmoins :

IL faut tout d'abord citer les Institutions Européennes existantes, et le ***Traité Constitutionnel Européen*** qui, ratifié ou pas, représente à notre avis, un progrès important dans la conception des systèmes de gouvernance étatique.

Les Etats Nationaux, l'Union Européenne, et l'O.N.U. ont instauré des ***Commissions officielles*** chargées d'analyser les difficultés de gouvernance et de proposer des réformes. Leurs conclusions, sans être confidentielles, restent en général discrètes. Nous avons manqué de temps pour les analyser. Citons un ouvrage de la cellule de Prospective de la Commission Européenne⁴

La « ***Société civile*** », à l'échelle planétaire, s'intéresse de plus à ces questions, promeut des valeurs et des principes, et élabore de nombreux projets. La plupart de ces projets concerne les Institutions Mondiales, et se situent au niveau de l'esquisse. Ils émanent, d'une part de hauts fonctionnaires internationaux qui les formulent à titre privé, et d'autre part des mouvements associatifs de la tendance très disparate qualifiée d'« altermondialiste », quoique plusieurs de ces mouvements soient très antérieurs à la cette tendance.

Jean-François RISCHARD,⁵ vice-président de la Banque Mondiale, ne croît pas à la possibilité d'instaurer un Gouvernement Mondial, ou pas avant très longtemps. Alors, il propose des mesures destinées à améliorer la gouvernance mondiale : - Renforcer les possibilités d'action de l'O.N.U., de ses Agences et des Organismes internationaux - Créer un « G.20 » des vingt pays les plus intéressés, pour chacun des grands problèmes mondiaux – Créer des Réseaux de Traitement des questions mondiales – Elargir la diplomatie à tous les ministres, ne plus en faire la compétence exclusive des ministres des Affaires Etrangères.

Pascal LAMY⁶, récemment Commissaire européen chargé du commerce international, propose, dans la même veine, de : - développer le régionalisme planétaire – créer une Organisation Mondiale de l'Environnement – créer un Conseil de Sécurité Economique – Etablir et mettre en œuvre des Programmes mondiaux comportant des étapes – Instaurer une taxation mondiale sur les revenus du capital (et non sur les mouvements de capitaux) – supprimer les paradis fiscaux.- mettre en scène la vie internationale avec la création d'espaces mondiaux de représentation et de débats – réfléchir à d'autres types de majorité.

Pierre CALAME⁷ de la Fondation Charles Léopold Mayer, propose de nombreux principes et orientations, ainsi que des silhouettes de réformes. Nous retiendrons : - un « principe de subsidiarité active » de coopération entre les divers niveaux de pouvoir, ajustée à chaque cas – la maîtrise des rythmes d'évolution et la mise en œuvre de Programmes

⁴ Cellule de prospective de la Commission Européenne – « *La Gouvernance dans l'Union Européenne* » Office des publications officielles des Communautés Européennes – L2985 – Luxembourg - 2001

⁵ Jean-François Rischard – « *High Noon* » - Basic Books – New York – 2002

« *Vingt Défis pour la Planète, vingt ans pour y faire face* » – Ed. Actes Sud/solin – 2003

⁶ * Pascal Lamy – « *La Démocratie-Monde* » - Le Seuil - 2002

⁷ * Pierre Calame – « *Pour une gouvernance mondiale* »

- Ed. Charles Léopold Mayer – 2003 -- 38 rue Saint-Sabin – F.75011 Paris

Cet ouvrage existe aussi en anglais, espagnol, portugais, arabe et chinois.

* Pierre Calame – « *La Démocratie en Miettes* » - Ed. Descartes & Cie - 2003

mondiaux à long terme – la création d'une commission de coopération des Agences de l'O.N.U. – une réforme du Conseil de Sécurité dans lequel seraient représentées sur un pied d'égalité les grandes régions de la planète, chacune ayant créé au préalable une structure adaptée.

Olivier GISCARD d'ESTAING, propose un Parlement Mondial formé de 200 à 600 parlementaires nationaux de tous les pays, élus par leurs parlements respectifs. Ce Parlement aurait des fonctions de proposition, consultation et contrôle (notamment en ce qui concerne la subsidiarité) vis à vis de tous les organismes onusiens et internationaux. L'UIP, Union Inter Parlementaire, qui groupe les parlementaires de 140 pays pourrait être à l'origine de ce Parlement qui pourrait être créé par traité.⁸

Dieter HEINRICH, du « World Federalist Movement⁹ », a fait en 1992, une proposition très proche de celle de O.Giscard d'Estaing., de création d'une Assemblée Parlementaire Consultative auprès de l'O.N.U.¹⁰ Elle pourrait être créée, au titre de l'article 22 de la Charte des Nations Unies, par l'Assemblée Générale qui exercerait une sorte de tutelle sur elle.

Une « Coalition pour un Parlement Mondial », créée par un groupe d'associations autour du W.F.M. et des Citoyens du Monde, a été initialisée par un grand congrès à San Francisco voici quelques années. Un projet est en préparation

5- Dans une telle situation très contrastée, et l'on peut dire chaotique, surgissent de nombreuses questions à caractère systémique :

Vers quels systèmes de gouvernance allons-nous « spontanément »? – au niveau des pays ? - au niveau des ensembles régionaux tels que l'Europe ? – au niveau de la planète ? – quel est le choix qui nous est offert en ce qui concerne les systèmes de gouvernance étatique ? – quel serait le meilleur pour l'Humanité du 21^{ème} siècle ?

Pour tenter de répondre à ces questions, il convient de se placer dans une optique de « Systémique évolutive ». D'une part, la Systémique est la seule discipline qui nous permette d'appréhender un sujet aussi vaste et complexe.¹¹ D'autre part, la Systémique évolutive, que l'on pourrait aussi appeler Systémique prospective, va nous conduire à distinguer les grandes tendances restructurantes qui animent les systèmes étatiques, et à voir comment elles peuvent se combiner pour modifier ou créer ou supprimer certains sous-systèmes ou certaines de leurs interactions. Il conviendra aussi d'évaluer ces évolutions, sans oublier de préciser les valeurs de références.

A ces importantes questions, la présente communication prétend seulement apporter quelques points de vue, quelques pistes et quelques suggestions.

Et dans cette optique, notre première tâche sera de distinguer les principales lignes de force, les principales tendances évolutives qui se manifestent dans l'environnement et à l'intérieur des systèmes de gouvernance étatique.

6 – Inventaire des principales tendances évolutives qui se manifestent concernant les « Systèmes de Gouvernance Etatique »

⁸ * Pour promouvoir ce Parlement Mondial, O.Giscard d'Estaing a créé une association :
la COPAM, 25 boulevard du Château, F.92200 – Neuilly-sur-Seine

⁹ * W.F.M. - United Nations Office – 777 UN Plaza – New York – NY 10017 – U.S.A.

¹⁰ * Traduction française : « *Un Projet et une Proposition d'action pour la démocratisation de l'O.N.U.* »
Ed. Presse Fédéraliste – Maison de l'Europe / Pole européen – 18 avenue Félix Faure – 69007 Lyon.

¹¹ * Gérard Donnadiou et Michel Karsky – « *La systémique, Penser et agir dans la Complexité* »
Editions Liaisons – F.92856 – Rueil-Malmaison - - 2002

a) *Tendance à la diversification d'un Pouvoir central unique en Centres de Pouvoirs, plus ou moins autonomes, spécialisés par domaines.* Deux types de diversification sont à bien distinguer :

- ***La « diversification fonctionnelle ».*** Citons deux exemples : - la séparation de l'Etat de la famille royale (qui en modifiait les contours par ses mariages et de ses héritages), séparation finalisée par le Traité de Westphalie en 1648, - la séparation des Pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire apportée par Montesquieu. – la substitution, au Conseil des Ministres des Communautés Européennes instauré par le Traité de Rome, de conseils des ministres par domaines (finances, industrie, transports, etc.) - des délégations de diverses portées à des Experts, (elles posent d'ailleurs plusieurs problèmes dont certains importants).
- ***La « diversification territoriale »*** apportée par le « Fédéralisme ségréatif ». Les principaux exemples sont apportés par les grands empires coloniaux qui se sont transformés en fédérations, lors de l'indépendance. Ainsi le Brésil, le Mexique, le Nigeria. Une forme mineure de diversification territoriale est représentée par les décentralisations administratives.

b) *En parallèle se sont développés des instances de coordination.* Deux types de coordination sont de même à distinguer :

- ***La « coordination fonctionnelle ».*** Elle a toujours existé dans les Etats nationaux et a été assurée par un président et un conseil des ministres, par la coordination fiscale et budgétaire, la loi, le droit, le système judiciaire, et la constitution, La constitution est souvent précédée d'un exposé des finalités générales de l'Etat dans un Préambule ou une Déclaration des Droits des Citoyens. Ces textes apportent une coordination au plus haut niveau, et leur application est confortée par une Haute Cour. Il s'y est ajouté des coordinations de circonstances réalisées entre autres par les commissions interministérielles, et de nombreuses coordinations bénévoles (non statutaires).
- ***La « coordination territoriale ».*** Une de ses principales formes est représentée par le « Fédéralisme agrégatif ». Le meilleur exemple nous a été apporté par Hamilton et les pères fondateurs des Etats Unis lorsqu'ils ont en 1787, rédigé la constitution de la première grande fédération réunissant les treize Etats américains de l'époque. Les nombreux Organismes internationaux : - UPU - OACI (ICAO) – OMC (WTO), etc., et les Agences de l'ONU – OMS (WHO) – FAO – OIT (ILO), etc, réalisent des coordinations territoriales, mais limitées à un domaine fonctionnel particulier, la poste ou la santé par exemple.

c) *Cette diversification des Centres de Pouvoirs et leurs coordinations sont très conditionnés par les moyens de communication disponibles.* A travers l'histoire, on voit que c'est le langage parlé qui a permis la horde primitive, que c'est l'écriture et le cheval qui ont permis les empires antiques, que c'est l'imprimerie et le cheval encore qui ont permis la démocratie parlementaire. Depuis un siècle et demi, sont intervenus le télégraphe, le téléphone, le télex, le fax, ainsi que le train, le paquebot et l'avion, qui ont joué un grand rôle dans le fonctionnement des Etats modernes et dans leurs interrelations.

Aujourd'hui, l'Internet, les Intranets et une informatique puissante, nous apportent une nouvelle opportunité d'extension de la diversification et de la coordination des centres de pouvoirs. Si l'on néglige cette possibilité ou si l'on s'y prend mal, ce sera la confusion. Si l'on l'exploite intelligemment, on évoluera vers de nouvelles formes d'Etat mieux adaptées à la complexité du monde contemporain, et aux vœux des citoyens. Et ici, la Science des Systèmes devrait avoir un rôle important à jouer.

d) *Une forte tendance se manifeste aujourd'hui, en faveur d'un important accroissement de la Participation directe des Citoyens aux décisions qui les concernent,* par des interventions statutaires dans des instances décisionnelles électives ou administratives. Cette

tendance est depuis longtemps entrée dans les faits, par exemple au niveau de certains conseils municipaux, de l'attribution de logements sociaux, et de commissions d'orientation de niveau gouvernemental comme celles sur la Charte de l'environnement ou la laïcité. Mais cela est ressenti comme nettement insuffisant, au moins en France. Les mouvements altermondialistes sont aujourd'hui les principaux vecteurs de cette tendance.

Cette revendication est justifiée sur le plan théorique. Bernard Manin,¹² directeur de recherches au CNRS, a montré que les élus étaient presque inévitablement choisis dans une élite, ce qui distord peu ou prou la représentation démocratique. Cette revendication de participation est aussi justifiée sur le plan pratique, car les citoyens sont de plus en plus cultivés et intéressés par la vie de la cité.

Mais se posent alors les délicats problèmes de la compétence et du choix des citoyens appelés à participer, de même que celui de la nature de leurs interventions : -avis – décision-proposition – participation à enquête.

e) Une importante tendance de recherche et de mise en œuvre de nouveaux types de majorité, se substituant à la règle de un Homme – une voix, ou un Etat – une voix :

- Les Conseils des ministres de l'Union Européenne utilise depuis un certain nombre d'années, une règle de majorité qualifiée, qui se substitue dans nombre de cas à celle de l'unanimité.
- Le Traité Constitutionnel Européen instaure une règle de double majorité des Etats et des populations, dans de nombreux cas.
- Dans certaines instances européennes, on utilise couramment la prise de décision par consensus. Ce fut notamment le cas pour la Charte des Droits Fondamentaux, et pour le Traité Constitutionnel. L'O.M.C. (W.T.O.) utilise systématiquement la prise de décision par consensus. Cette méthode implique de longues et patientes négociations, mais elle permet souvent d'aboutir à une convergence des vues, riches de coopérations ultérieures. Alors que le vote majoritaire laisse souvent des traumatismes pouvant conduire à des ruptures. Lorsque l'unanimité est requise, il est le plus souvent convenu qu'elle n'est pas rompue par de simples abstentions. Mais cette méthode n'est pas parfaite car elle peut donner lieu à des marchandages, c'est-à-dire à par exemple l'échange d'un accord sur un certain sujet dans un certain vote, contre un accord sur un autre sujet dans un autre vote.
- Au F.M.I. (I.M.F.), et à la Banque Mondiale (*World Bank*), la règle de « un Dollar – une Voix » est très critiquée, et certains réfléchissent à d'autres possibilités
- Pierre Calame, cité ci-dessus, propose une représentation des Etats proportionnelle à la racine carrée de leurs populations.
- Et Pascal Lamy souhaite que l'on recherche d'autres types de majorité.

f) Une tendance, encore minoritaire, se manifeste dans le sens de la clarification des débats démocratiques. Ces débats sont importants puisqu'ils ont pour objet d'exploiter des informations et analyses, de déclencher des études, d'éclairer les choix. Ils ont aussi pour objet d'en évaluer les résultats et d'orienter vers les suites à donner. Malheureusement, ces débats s'égarer souvent dans des polémiques stériles qui distordent les représentations et faussent les jugements. Toutefois, sans que cela soit encore fréquent, il n'est pas rare que l'animateur du débat, adopte intuitivement une optique systémique, pilote convenablement les interventions, et éclaire ainsi de façon remarquable la question en jeu. Il arrive que la polémique cède la place à la systémique.

¹² * Bernard Manin – « *Principes du Gouvernement Représentatif* » Ed. Flammarion – 1996
En italien – « *La Democrazia dei Moderni* » - Ed. Anabasi, Milano – 1993

7 – A partir des tendances ainsi mises en évidence, et des nombreuses propositions d'améliorations formulées, il est possible à notre avis, d'élaborer plusieurs Systèmes de Gouvernance Etatiques.

Les tendances présentées entrent dans le cadre général et certes un peu imprécis de ce qu'on peut appeler l' « Humanisme moderne ». Nous les considérons comme bonnes. Nous n'avons pas pris en compte certaines tendances extrêmes qui sont minoritaires..

Les propositions d'améliorations concernent :

- les valeurs de l'environnement,
- les droits et les responsabilités de l'Homme,
- les principes que l'on souhaite voir respectés dans fonctionnement de la société,
- des principes de gouvernance étatique,
- des projets de réformes de systèmes étatiques.

Ces propositions sont nombreuses et émanent de sources variées. Nous n'avons pu en présenter qu'une petite partie, néanmoins significative espérons nous.

Pour orienter les travaux concernant les projets de systèmes de gouvernance étatique, ainsi que pour permettre de choisir celui qui en définitive sera retenu pour l'entité sociétale concernée (dont une importante est l'entité Planétaire), on aura besoin d'une référence, c'est-à-dire d'un « *Projet de Civilisation* ». Ce projet devra être suffisamment explicite pour jouer son rôle de guide des grands choix, et suffisamment souple pour permettre une large diversité des façons de vivre, permettre des adaptations à des évolutions de l'environnement, ou encore pour prendre en compte de nouvelles découvertes scientifiques ou de nouvelles technologies. De nombreux auteurs ont travaillé autour de projets de civilisation.¹³

On notera que l'on passe ici de la Systémique Prospective à la Systémique Constructive.

Un point capital sera de dissocier dans les défauts de la structure sociétale contemporaine, ce qui est imputable au système politique et aux responsables politiques, de ce qui est imputable au Système Economique et à ses principaux acteurs. Le système de gouvernance étatique et le système économique sont étroitement intriqué l'un dans l'autre, mais sont néanmoins distincts, comme nous l'enseigne l'histoire. Un système étatique est à notre avis compatible avec plusieurs systèmes économiques, et l'inverse également.

Tout comme le système étatique, le système économique appelle un grand coup d'éclairage systémique pour compléter celui que Gérard DONNADIEU avait apporté il y a vingt-sept ans.¹⁴

¹³ Quelques auteurs ayant travaillé sur des Projets de Civilisation :

- Edgar Morin & Sami Nair – « *Une Politique de la Civilisation* » - Ed. Arléa – Paris – 1997
- Alvin & Heidi Toffler – « *Creating a new Civilization* » - Progress & Freedom Fond. – Washington - 1994
- Traduction française – « *Créer une nouvelle Civilisation* » – Ed. Fayard – Paris – 1995
- Jean-Claude Guillebaud – « *La Refondation du Monde* » - Ed. du Seuil – 1999
- Frederico Mayor (UNESCO) – « *Un Monde nouveau* » - Ed. Odile Jacob – 1999
- Ivan Illich – « *La Convivialité* » - Ed. du Seuil - 1973

¹⁴ Gérard Donnadiéu – « *Jalons pour une autre Economie* » - Ed. du Centurion – Paris - 1978

8 – Pour étudier et mettre en œuvre des Systèmes de Pouvoirs Etatiques réformés ou nouveaux, la création d' « Organismes d'Ingénierie Sociétale » est nécessaire.

Face à la complexité de la Société contemporaine et aux multiples méthodologies systémiques, prospectives, légistiques, sociologiques, et autres acquis des sciences humaines à mettre en œuvre, il est clair que les travaux personnels, commissions et assemblées constituantes, ne sont plus suffisants. Il convient de mettre sur pied de véritables organismes de développement multidisciplinaires d'une certaine importance, c'est-à-dire des « *Organismes d'Ingénierie de Systèmes Sociétaux* », inspirés des organismes d'ingénierie des systèmes techniques avancés (Avions, Fusées spatiales etc.). Ces organismes produiraient des projets étoffés, qui seraient offerts au choix démocratique.

La Science des Systèmes, comme toute science, est généralisatrice. Elle nous permet de transposer, en les adaptant, des méthodologies qui ont fait leurs preuves sur un certain type de système à d'autres types de systèmes.

Le point clé pour le déclenchement d'évolutions significatives des Systèmes de gouvernance étatique, pourrait bien être la création de tels Organismes d'Ingénierie Sociétale, (institutionnelle, économique, etc.) Ne parvenant pas à s'entendre sur les grandes réformes à accomplir, les responsables politiques pourraient y trouver un exutoire à l'exercice de leurs responsabilités, exutoire pertinent d'ailleurs. Et alors apparaît le point clé du point clé : la rédaction de cahiers de charges de tels organismes.

Ces organismes auraient à mettre en œuvre des principes et des méthodologies qui sont en dehors de notre présent sujet. Mais il nous faut néanmoins mettre en évidence le fait que la principale tendance que nous avons mise en évidence, la tendance à la diversification des centres de pouvoir se place sous l'égide du grand « *Principe cybernétique de la Variété Requisite* »¹⁵ (*Principle of Requisite Variety*) formulé Ross Ashby au début des années cinquante. Certains préfèrent l'appeler « *Principe de la Diversité Nécessaire* ».

Ce principe dit, en très bref, que la complexité du système de pilotage doit être au moins égale à celle du système piloté. Il s'applique de façon mathématique aux systèmes techniques, et de façon intuitive aux systèmes sociétaux, où son application pourrait vraisemblablement être un peu rationalisée. La mise en œuvre de ce principe devrait contribuer à éviter trois dérives :

- les simplifications abusives qui mènent aux régimes policiers
- les complications inutiles qui mènent à la bureaucratie
- la corruption qui affaiblit les règles et mènent à l'anomie.

Le principal vecteur d'application de ce principe est la distinction de catégories.¹⁶ Elles sont inévitables. Malheureusement, les catégories sont toujours réductrices par rapport aux réalités, et donnent souvent lieu à des abus. Mais des dispositions connues permettent de les limiter.

¹⁵ Jacques Méléze – « *Analyse modulaire des Systèmes* » - Ed. Hommes et Techniques - 1972

Jean-Claude Lugan – « *La Systémique sociale* » - Ed. PUF (Que sais-je ?) - 1993

¹⁶ Albert Jacquard – « *Au péril de la Science ?* » Ed. du Seuil – Paris - 1982

9 – Les Tendances mises en évidence permettent d'envisager une gouvernance étatique, dont le pouvoir est entièrement répartis en centres autonomes reliés par un réseau coordinateur.

Nous appellerons un tel système, Système Etatique en Réseau (S.E.R.) en français, et «Network State System» (N.S.S.) en anglais.

Dans un Etat national, on peut envisager par exemple huit Centres de pouvoirs fonctionnels : - Enseignement et Recherche – Justice et Droit – Economie et Finances – Fiscalité et Budget – Agriculture, Industrie Transports et Commerce – Affaires étrangères et Défense – Santé – Logement et Aménagement du Territoire. Chaque centre de pouvoir dispose de son assemblée élue. Ainsi est-il possible d'offrir aux citoyens des choix d'options plus pertinentes, et d'établir et de gérer des programmes de long terme étalés sur plusieurs législatures.

Le Réseau coordinateur exerce son rôle selon trois axes : - *Axe des finalités*, grâce à un « Conseil de Civilisation », travaillant en coopération avec des organismes de prospective et des comités d'éthique, et complété par des instances d'arbitrage – *Axe de compatibilité décisionnelle*, impliquant des contacts préalables et harmonisation entre centres de pouvoir, et arbitrage s'il y a lieu – *Axe du bon fonctionnement* grâce à un ou plusieurs « facilitateurs ». Le pouvoir central est alors réduit à un pouvoir de « police » pour l'application des sentences d'arbitrages.

Le fonctionnement de tout cela est facilité par une large utilisation d'internet ou d'intranets, en partie bénévole, en partie imposé par la constitution.

Les réseaux électroniques sont intégrés statutairement à la machinerie étatique, tout comme le sont aujourd'hui les publications au journal officiel, et les affichages obligatoires.

Au niveau de l'ONU, la réalisation d'un SER conduirait à étendre les prérogatives et la représentativité des Agences onusiennes et des organismes internationaux, et à les relier par un réseau coordinateur. Cela est d'ailleurs d'ores et déjà souhaité par plusieurs observateurs et acteurs de la vie internationale. L'Assemblée Consultative mondiale, plusieurs fois proposée, pourrait jouer le rôle d'un « Conseil de civilisation ». Le Conseil de Sécurité serait éclaté en deux sous-systèmes correspondant à ses deux fonctions:

- Tribunal des conflits armés
- et une sorte de Directoire mondial où seraient représentées sur un pied d'égalité les dix ou vingt grandes régions du monde, comme cela a été plusieurs fois proposé.

Il n'y aura pas besoin d'un « président du monde », et c'est une bonne chose.

Une telle structure étatique en réseau (SER) peut paraître complexe et déroutante. Mais il faut remarquer qu'elle est aujourd'hui présente en filigrane dans les démocraties parlementaires, les institutions européennes, et dans une moindre mesure à l'ONU. Comme toute organisation, elle ne pourra bien fonctionner que si les acteurs de toutes sortes développent la *Culture appropriée*. Et il s'agit ici d'une culture politique très nouvelle. Cela ne pourra se faire qu'en interaction avec l'évolution des institutions, au cours d'une *assez longue période de Transition*, qui sera décisive et devra être bien étudiée.

Le SER appelle d'importants travaux d'études, complétés par des recherches sur de nouveaux types de majorité, sur la participation citoyenne, et sur la conduite des débats démocratiques. Cela est justifié par la complexité et par l'importance des enjeux du 21^{ème} siècle.