

AFSCET

Res-Systemica

Revue Française de Systémique

Fondée par Evelyne Andreewsky

Volume 10, mai 2014

**Hommage à Emmanuel Nunez,
Clinicien, Homme de Science, Systémicien**

Res-Systemica, volume 10, article 12

Hommage au Professeur Emmanuel-Adrien Nunez (août 2013)

Adaptation du système politique aux changements

Vincent Figureau

Hommage au Professeur Emmanuel-Adrien Nunez

9 août 2013

Carissimo Professore,
Très Cher Professeur,

Je ne sais trop s'il faut s'affliger, ou bien s'il faut se réjouir, d'être ici, auprès de vous. Il est vrai que votre anxiété n'avait d'égal que votre immense sens de l'humour et que, pour vous, tout se résolvait souvent dans un grand éclat de rire ; un rire que vous excelliez à communiquer à vos proches. Comme vous le disiez, par exemple, à l'issue d'un de ces merveilleux repas préparés par Michèle, reprenant l'exclamation de vos parents ou de l'une de vos tantes : « *Ah ! Siamo nati per soffrire !* ». Un tel humour basé sur le paradoxe et une telle union des contraires, il fallait être le Professeur, pour y réussir !

Vous avez aujourd'hui réussi une chose formidable : réunir, autour de vous, tous ceux qui vous sont chers, venus, pour certains, de loin, en un "précipité" chimique d'affection, dont vous avez seul la formule et la clé. Cette amitié profonde et fidèle, cette intelligence des êtres et du monde, qui sont les vôtres, nous lient tous ; vous nous les avez communiquées, et vous pouvez être fiers, car elles sont inscrites en nous.

A moi, vous avez beaucoup appris, et je n'oublierai jamais nos longs échanges sur les mystères du monde de l'infiniment petit, et sur ce drôle d'assemblage de cellules qui s'appelle l'Homme. Vos travaux sur l'ago-antagonisme ou sur l'adaptation au changement font désormais partie de mes propres préoccupations. Je garde aussi comme un joyau votre croyance, inquiète, mais positive, en l'Homme et en ses capacités de résilience et de créativité, ou encore, votre idée d'une intelligence collective.

A vous, le Savant, mais aussi le Poète, qui étiez capable de réciter par cœur des vers de Lamartine (« *Salut, bois couronnés d'un reste de verdure / Feuillages jaunissants sur les gazons épars / Salut, derniers beaux jours, le deuil de la nature...* ») ou des alexandrins de Racine, je veux rendre hommage.

Je n'oublie pas le Fils de Méditerranée, et notamment d'Italie, que vous avez toujours été, et je sais combien vous plaisaient nos conversations et nos plaisanteries dans la langue de Dante et de Leopardi. C'est à ce dernier, grand poète romantique, que j'emprunterai mes derniers mots, que je vous dédie, ainsi qu'à Michèle :

« Vaghe stelle dell'Orsa ¹, io non credea
Tornare ancor per uso a contemplarvi
Sul paterno giardino scintillanti,
E ragionar con voi dalle finestre
Di questo albergo ove abitai fanciullo,
E delle gioie mie vidi la fine. »

Giacomo Leopardi, *Canti*, "Le ricordanze", éd. E. Peruzzi, pp. 435-460.

« *Vagues flammes de la Grande-Ourse,
Qui m'aurait dit que je viendrais vous contempler encore
Dans le jardin paternel scintillantes,
Et parler avec vous des fenêtres
De ce logis où je vécus enfant
Et découvris la fin de mes bonheurs.* »

Giacomo Leopardi, *Chants*, "Les souvenirs", traduction Danielle Boillet.

¹ C'est le titre italien du film de Visconti, *Sandra*, avec Claudia Cardinale.

Journée d'hommage à Emmanuel Nunez

CNAM - 15 février 2014

« La résistible adaptation du système politique français aux changements »

par Vincent Figureau

Juriste spécialiste du droit parlementaire,
Responsable des relations institutionnelles nationales de la Mutualité Française
Chargé de cours au sein du Master 2 « Travail politique et parlementaire » de
l'Université de Paris Ouest-Nanterre
(vincent.figureau@laposte.net)

La présente intervention tient moins à l'évocation des souvenirs ou à l'œuvre du Professeur Nunez (comme cela a été le cas des communications précédentes) qu'à l'esprit des « Mélanges », publication collective destinée à rendre hommage aux grands professeurs de droit disparus ou partant à la retraite.

Républicain et démocrate, Emmanuel Nunez aimait la discussion, et était soucieux que chacun puisse s'exprimer ; il m'avait ainsi appris combien son intérêt pour la pensée systémique était inscrit dans la complexité même de ses origines marranes, comme cela a été excellemment évoqué ce matin par MM. Fitoussi, Belaubre et Donnadiou. Nous échangeons aussi souvent sur la philosophie politique et il goûtait ma « théorie baroque de l'Etat ». C'est sur la base de ces échanges qu'Emmanuel m'avait demandé de faire une communication devant le groupe de travail « Systémique, Biologie et Société » de l'AFSCET qu'il présidait, le 24 mai 2002 au Conseil d'Etat. Mon intervention de cet après-midi reprend et prolonge cette communication, qui a fait l'objet d'un article dans « La Revue administrative – Histoire, droit, société » (PUF, n°371, septembre 2009).

Traiter de l'adaptation du système politique aux changements est un pari difficile. Afin d'embrasser le plus *complètement* possible la réalité de ce « mouvant » qu'est le système politico-institutionnel, le mieux est de s'en tenir, avec humilité, au « sens feuilleté des choses » pour reprendre l'expression de Barthes.

Savoir si – et comment – le système politique s'adapte aux changements, c'est supposer qu'il est perfectible, voire qu'il est le produit d'une adaptation perpétuelle, de mutations. S'agissant du système politique français et de sa construction historique, il s'agit d'une question relativement inhabituelle, même si l'on verra qu'il a fait preuve d'une grande plasticité.

Il s'agit en fait de la question de la recherche du meilleur système politique que l'on retrouve chez les penseurs du politique, de Platon à Benjamin Constant, en passant par Machiavel ou Hobbes, et de Montesquieu à Marx, en passant par Rousseau ou Tocqueville. Bien comprendre le système politique suppose de l'appréhender dans la double dimension dans laquelle il se déploie : le temps, qui permet d'en mesurer les mutations ; l'univers de la représentation, à la fois cœur et support du système politique. L'univers de la représentation et du jeu comportant deux niveaux, celui du

représentant et du représenté, on peut même considérer qu'avec le champ chronologique, le système politique est un corps qui se meut dans un espace à trois dimensions. C'est donc un corps en mouvement, aisément appréhendable par la systémique.

La présente communication s'attachera à présenter un aspect fragmentaire de cette complexité, centrée sur le système politique français contemporain, en empruntant autant à la sociologie des institutions qu'à la réflexion des constitutionnalistes, et en s'appuyant sur une fréquentation régulière du Parlement et un regard sur les rouages de la mécanique politique et institutionnelle.

Le système politique, expression baroque du pouvoir

Tout système politique est manifestation de pouvoir, expression d'un pouvoir. Or, le pouvoir, n'existe et n'« apparaît » qu'au travers de manifestations précises et codifiées, de sorte que l'on peut dire, en paraphrasant Cocteau, qu'il n'y a pas de pouvoir, mais des « preuves de pouvoir », qui sont d'autant plus signifiantes qu'elles sont fugitives et impermanentes.

Le pouvoir, dont la vocation est, comme l'a montré Bertrand de Jouvenel ¹, de croître de manière infinie, s'incarne toutefois dans un cadre – le système politique – au sein duquel des procédures et des mécanismes lui fixent des limites que sont les institutions. « Apparition » répétée et manifestation fragmentaire du pouvoir, le système politique suppose, pour sa compréhension, d'être saisi dans son aspect de « jeu institutionnel ». C'est, en effet, dans l'espace du jeu, de la représentation et dans l'univers du *paraître* que peut se mesurer la propension du système politique à se réformer. Qui dit *jeu*, dit nécessairement *rôle à jouer*, *texte à interpréter*, *règle du jeu*. Dans une pièce de théâtre, dans un ballet ou dans un opéra, chaque acteur, chaque danseur ou chaque chanteur se voit assigner un rôle, une place, lesquels sont régis par des règles précises. C'est la connaissance de ces codes ménageant une certaine liberté d'appréciation à l'interprète, et par lesquels sont *rendus présents* la parole, le mouvement ou la voix d'un *auteur absent* – c'est-à-dire la compréhension de ce *jeu* – qui touchent le spectateur, devenu lui-même acteur, par la grâce de ce jeu de miroirs qui caractérise l'univers du spectacle ou du politique. Les penseurs baroques comme Hobbes, Spinoza, ou le Cardinal de Retz l'avaient fort bien compris. La politique n'est-elle pas le spectacle du choc des intérêts et des passions autour du pouvoir, de sa conquête et de son exercice ? N'est-elle pas aussi le règne de l'irréel et du désordre, où l'imaginaire compte autant que le fait, et les paroles autant que les actes ? Le théâtre où l'on ne trouve aucune proportion régulière entre la cause et l'effet ?

Ainsi en est-il du *jeu institutionnel* qui se révèle au sein du système politique, et dont la dimension spéculaire a été souvent mise en lumière ². Cette réflexion (au sens de la lumière qui réfléchit) révèle un premier niveau de capacité adaptative du système politique : miroir grossissant tendu vers la société, il en reflète les évolutions. Mais ce

¹ In *Du Pouvoir*, Hachette, coll. « Pluriel ».

² On citera, à cet égard, les ouvrages de Jean-Marie Cotteret, *Gouverner c'est paraître* (PUF, coll. « Quadrige », 2002), de Jean-Marie Apostolides, *Le roi-machine – Politique et spectacle au temps de Louis XIV* (Minuit, coll. « Arguments », 1981), d'Anne-Laure Angoulvent, *Hobbes ou la crise de l'Etat baroque* (PUF, 1992), ou d'Emmanuel Terray, *Politique de Retz* (Galilée, 2013), ou encore notre mémoire *La mutation des représentations scientifiques : Hobbes et le Baroque*.

reflet n'est ni simultané, ni parfaitement fidèle. On s'attachera à certains aspects de ce reflet dans un miroir fragmenté.

Le système politique : corps vivant et expression fragmentaire du pouvoir

Il en va des systèmes politiques et des institutions comme des individus, qui naissent, grandissent, changent, vieillissent, périssent, meurent, et parfois renaissent sous d'autres formes (si l'on croit en la métempsychose). La science des systèmes montre que « le social et le vivant »³ sont des systèmes interconnectés ayant des caractéristiques et des modes de fonctionnement similaires. Peu d'hommes politiques ont, autant que Joseph Fontanet, montré de l'intérêt pour la science des systèmes. A l'époque où il synthétisait sa pensée, à la fin des années 70, Fontanet recherchait des équilibres ; nourri des penseurs de son temps (Foucault, Marcuse, etc), il avait compris que la complexification du monde rendait indispensables une approche renouvelée des problèmes et une pensée englobante, propre à embrasser simultanément les concepts d'ordre et de mouvement.

Hormis Jacques Delors ou Jacques Barrot (qui avait envoyé un message au Congrès de l'AFSCET en 2005, comme l'a rappelé M. Donnadieu), aucun homme politique n'a, depuis lors, chaussé les lunettes macroscopiques (au sens de Joël de Rosnay), et cela est d'autant plus regrettable que la crise actuelle valide la justesse de la vision de Fontanet.

Fontanet intéressait Emmanuel Nunez, moins comme membre d'une force politique donnée (le centrisme), que parce qu'il représentait un courant de pensée ambitionnant de trouver des points d'équilibre dans la vie politique (entre un *ago* marxiste et un *antago* libéral). Dans l'approche systémique, il n'y a plus de logique statique : tout système est, par définition, dynamique, en équilibre (équilibre précaire, à l'image de l'homme qui marche de Giacometti). Ce qui semble stable, fixé, est en réalité mouvant. Comme me le disait Emmanuel Nunez, il en va ainsi en biologie : les mécanismes homéostatiques maintiennent un équilibre instable au sein des corps vivants – par exemple, la température ou les caractéristiques chimiques de leur milieu intérieur. La stabilité relative du système est assurée par certains rapports entre ses composantes, et non par la fixité des parties prises isolément. Fontanet explique que l'équilibre d'un système ouvert, constamment soumis à des perturbations, ne tient pas un immobilisme, mais bien à sa capacité de coordonner l'évolution de ses variables essentielles pour maintenir entre elles des relations efficaces. De tels propos sont très éclairants pour le système politique ; il n'est que de resonger au **frontispice du *Léviathan* de Thomas Hobbes** (1651), dessiné par Abraham Bosse, pour s'en convaincre : un être géant portant une couronne dominant un paysage et tenant dans chaque main un glaive et une crosse, est composé d'une multitude d'hommes (voir en annexe).

Selon Héraclite, « *l'équilibre de l'univers ne peut se maintenir que si le changement dans une direction conduit au changement dans l'autre, c'est-à-dire s'il y a une lutte incessante entre les antagonistes* ». On dirait du Nunez dans le texte : cet autre « fils de Méditerranée » du XX^e siècle postulait également un équilibre de l'univers et de toutes choses vivantes, de la cellule aux planètes, en passant par les systèmes politiques : ainsi, nous postulons que le « nunézisme », réflexion sur l'équilibre de l'ago et de l'antago, est une bio-sociologie stoïciste. Puisque la complexité était

³ Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Joseph Fontanet (Plon, 1977).

inscrite en lui, on peut dire qu'Adrien était l' « ago » de son « antago » Emmanuel : l'Empereur romain et le Dieu d'Israël.

Selon Emmanuel Nunez ⁴, face à une situation d'agression (et le changement peut être considéré, dans certaines circonstances, comme une agression), un système humain, qu'il soit individuel ou collectif, résiste et réagit soit en éliminant, soit en acceptant l'agent agresseur, ou la situation agressive. Face à l'agression, le système peut, dans un premier temps, adopter deux stratégies, soit la *rétrogression* (retour vers des étapes antérieures de l'évolution du système ou d'une partie de celui-ci), soit la *supragression* (créativité adaptative). Vient ensuite une étape d'action avec création, à l'extérieur du corps, d'objets, d'institutions sociales, ou de procédures, permettant d'assimiler l'agresseur ou de le détruire. La vulnérabilité du système agressé dépend de son identité (renommée, mémoire d'expériences antérieures, richesses humaines et financières ...). Comme un corps vivant, le système politique s'adapte aux évolutions de ce qui l'environne. L'application de cette grille d'analyse au système politique montre que si la capacité adaptative *DU* système politique aux changements est réelle, elle se manifeste également *DANS LE* système lui-même.

L'adaptation du système politique aux changements : L'exemple de la V^e République

La plupart des Etats occidentaux, notamment la France, doivent affronter une série de changements de nature politique et institutionnelle, mais aussi économiques et sociaux, qui sont facteurs d'incertitude pour le système politique. Ces changements, ainsi que les mutations dues au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ou des biotechnologies, ont des conséquences considérables pour le système politique, dans la mesure où ils affectent radicalement les modèles de gouvernance établis.

La question de fond est celle de la conciliation entre permanence et adaptation du système politique : comment une organisation, qui doit se maintenir et perpétuer ses caractéristiques essentielles peut-elle changer, évoluer, sans provoquer sa propre négation, voire, sa disparition ? bien que traversé par une série de changements, tout système est caractérisé par un invariant : c'est la structure durable du système qui est soumise à de la régulation automatique.

Notre pays entretient avec son système politique une relation dramatique, ambiguë et paradoxale. Investi d'une mission globale (assurer la prospérité et le bonheur du citoyen), il est régulièrement brocardé pour son inefficacité, quand il n'est pas menacé dans son existence même. A la fin du XVIII^e siècle, l'Ancien Régime a péri, faute d'avoir su s'adapter aux changements politiques, économiques et sociaux qui se profilaient. La multiplication et la succession rapide des expériences constitutionnelles depuis la Révolution de 1789 (plus d'une quinzaine de régimes en 170 ans) est emblématique d'une certaine incapacité française à envisager sereinement le changement du système politique. En France, la survenance d'un événement susceptible d'entraîner un (ou des) changement(s), est inévitablement vécue, par le système politique, comme une menace, ou une agression, qui ne se résout que par une rupture brutale avec le système politique du moment et par

⁴ Voir tout particulièrement son article « Place de l'Homme dans les institutions sociales - Une biosociologie entre contrainte et autonomie », in *Actes du 6^e Congrès européen de sciences des systèmes*, 19-22 septembre 2005.

l'instauration d'un nouveau système plus apte à porter le renouveau ⁵. Toutefois, à bien y regarder, on aperçoit, en sous-jacence (« en stoumelings » comme disent nos amis belges), des jeux de forces qui transforment le système politique et expliquent la longévité de certains régimes politiques ⁶ : habile synthèse de notre histoire constitutionnelle, la V^e république a fait preuve d'une capacité adaptative, en résistant à une série de vicissitudes (guerre d'Algérie, crises économiques, alternances, cohabitations) s'est constamment adaptée aux mutations économiques, sociales et sociétales.

Notre système politique a connu des changements, même si la question institutionnelle n'a pas fait l'objet d'un grand débat au cours des dernières campagnes présidentielles. Méfiance à l'égard des discussions institutionnelles ? Répugnance pour des débats techniques jugés éloignés des préoccupations quotidiennes ? La raison de ce relatif silence sur les institutions est à rechercher ailleurs : la V^e République a toujours su s'adapter tant bien que mal aux changements. Plusieurs moments de ce cheminement peuvent être identifiés.

- *La création de la V^e République* constitue, en elle-même, une réponse à un besoin de changement auquel le régime précédent n'avait pas su répondre. Les conditions mêmes de son avènement placent le régime de 1958 sous le signe de l'« adaptabilité ».
- *L'affirmation de la suprématie institutionnelle du pouvoir exécutif* sur les autres pouvoirs constitués, et en particulier de la supériorité du pouvoir du chef de l'Etat, en 1961 (pleins pouvoirs, usage de l'article 16 de la Constitution), puis en 1962 (référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct), correspondent à un contexte particulier : la peur due aux derniers soubresauts de la guerre d'Algérie, ainsi que la nécessité d'un pouvoir fort pour impulser les réformes économiques et sociales, constituent une réponse du système politique à des mutations en cours ou à venir.
- *Mai 68 et la démission du créateur du régime* : la crise multipolaire de Mai 68 a fait fléchir le régime, sans l'abattre ; il a su résister à cette crise, ainsi qu'à l'échec du référendum institutionnel d'avril 1969 précipitant le départ de De Gaulle.
- *La « grande alternance »*. Déjà perceptible lors de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, la forte aspiration des Français au changement porte François Mitterrand à la Présidence de la République en 1981. L'accession à l'Elysée, pour la première fois, d'un homme de gauche, soutenu par une forte majorité à l'Assemblée nationale désireuse de « changer la vie », permet de tester la plasticité des institutions, dont le fonctionnement n'est en rien perturbé par cette alternance. Le système politique montre aussi sa capacité à résister à certains événements déstabilisateurs : le système politique résiste aux grandes manifestations de 1983-1984, qui voient plus d'un million de personnes défiler contre la réforme du système éducatif projeté par le Gouvernement : le retrait du projet non consenti a été la réponse du système.

⁵ Cette propension gauloise aux luttes et aux querelles, soulignée par le Général de Gaulle, notamment dans son discours de Bayeux de 1946, est une constante dans l'histoire de notre pays. Il est probable que le « stress » constitutif de cette violence, toujours à l'œuvre aujourd'hui, n'est peut-être pas sans rapport avec la consommation anormalement élevée, dans notre pays, de médicaments et, en particulier de psychotropes et de tranquillisants.

⁶ La III^e République a ainsi une durée de 70 ans. En octobre 2014, la V^e République aura 56 ans.

- Enfin, de manière à la fois visible et imperceptible, *les trois cohabitations que la France a connues*, de 1986 à 1988, de 1993 à 1995, puis de 1997 à 2002, ont permis de mesurer la capacité adaptative du système politico-institutionnel. Au-delà de la présence de deux légitimités différentes au sein du système politique, ces périodes, voulues par les Français, ont modifié les pratiques politiques et l'équilibre des forces en présence, au point qu'il est possible d'affirmer que la *cohabitation* est devenue une modalité particulière de la séparation des pouvoirs. L'institutionnalisation de la cohabitation comme jeu institutionnel « normal » ⁷ a entraîné une redistribution des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, au profit du Parlement. Le renforcement de la marge de manœuvre du Parlement, confirmé depuis les années 2000, s'est matérialisé par des moyens de contrôle accrus sur l'action du Gouvernement (réforme de la procédure budgétaire ⁸, augmentation des commissions d'enquête, des missions d'information, et des questions écrites). Autre fait significatif de cette période : l'usage devenu plus rare de l'article 49-3 de la Constitution, qui permet l'adoption d'un texte législatif sans vote, par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (pas utilisée par le Gouvernement de Lionel Jospin de 1997 à 2002, cette procédure a été mise en œuvre trois fois de 2002 à 2007, et pratiquement pas entre 2007 et 2012). La raréfaction du recours à cette disposition, qui était pourtant un puissant moyen de contrainte du Gouvernement à l'égard du Parlement, a été « codifiée » par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 (on ne peut désormais user de cette procédure que pour les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale ou un seul texte ordinaire par session).

L'affaiblissement corrélatif de l'institution présidentielle – dont la liberté d'action est restreinte en période de cohabitation – dû aux effets cumulés de la dissolution ratée du 21 avril 1997 et de la réduction à 5 ans du mandat présidentiel par le référendum du 24 septembre 2000, ont accentué cette mutation institutionnelle. La fonction présidentielle n'a, en réalité, pas cessé d'évoluer depuis 1958 : après l'empreinte des années gaulliennes, la conception extensive de la fonction présidentielle a connu un affaiblissement progressif, dû à la fin simultanée de la conception charismatique du pouvoir et de la responsabilité politique du chef de l'Etat devant le peuple (relative désuétude du référendum ; perversion de l'utilisation de la dissolution). La fonction présidentielle a évolué vers un présidentielisme majoritaire, le chef de l'Etat devenant le chef de la majorité parlementaire ou le chef de l'opposition, en période de cohabitation. L'érosion progressive de la fonction présidentielle s'est en outre accompagnée d'une affirmation du pouvoir gouvernemental, qui ne s'est pas démentie, même lors des retours à la concordance des majorités de 1988 ou de 1995 : le Président de la République intervient moins dans la politique intérieure et laisse le Gouvernement agir (Accords de Matignon sur la Nouvelle Calédonie sous la houlette de Michel Rocard en 1988 ; en 1995, lors du plan Juppé de réforme de la Sécurité sociale) ; en contrepartie, il affirme sa prééminence en matière de souveraineté ou de garantie des institutions. Dans ces périodes de cohabitation, les mutations institutionnelles ont été imposées au Président de la République et non conduites par lui. Cette évolution a été contredite par l'instauration du quinquennat : le

⁷ Entre 1986 et 2002, la France aura connu près de 10 ans de cohabitation.

⁸ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (JO du 2 août 2001, p.12480), adoptée définitivement par le Parlement le 28 juin 2001 après plus d'un an de débats, permet un véritable contrôle du Parlement sur l'élaboration du budget.

retour à une concordance des majorités présidentielle et parlementaire a permis de revenir à une pratique plus classique du jeu institutionnel, en bouleversant à nouveau les relations entre le Président de la République et le Premier Ministre.

Tel est le portrait rapide que l'on peut brosser de l'évolution du système politico-institutionnel. Depuis 1981, notre système politique s'est adapté par touches successives. Si certaines mutations ont fait l'objet d'un débat public (passage à l'euro, suppression du service militaire, instauration du quinquennat), des pratiques ont également modifié le système de façon profonde autant que souterraine (cohabitations, neutralisation du pouvoir de dissoudre et du référendum, réaffirmation du pouvoir présidentiel, quasi-disparition du Premier Ministre, affirmation des collectivités locales). Cette évolution se poursuit, notamment depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Mais, comme en matière d'étude sur le stress (comme l'a rappelé Mme Timsit), il n'y a pas de simple retour en arrière.

Cette dynamique propre à la France est due à des choix de circonstances, mais aussi à l'exercice du pouvoir, à l'histoire longue de nos institutions, et surtout à la relation particulière qu'entretiennent dans notre pays l'Etat et la société : faite à la fois de passion et de défiance réciproques, cette relation, est au cœur de la problématique de l'adaptation au changement. C'est parce qu'elle concerne la manière dont le système politico-institutionnel inscrit l'opérativité de son action qu'il nous faut à présent analyser la capacité adaptative aux changements *dans le* système politique.

L'adaptation aux changements *DANS LE* système politique : *La mutation de la prise de décision publique*

Le décideur public, qui croit qu'il suffit de vouloir, pour que les choses changent, est bien souvent comme Béranger 1^{er}, dans *Le roi se meurt* de Ionesco, ordonnant au soleil d'apparaître.

Quel est le critère permettant de déterminer le bien-fondé d'une réforme ? On peut estimer qu'une réforme est « bonne », dès lors qu'elle est en adéquation avec un besoin de la société, et qu'elle fait l'objet d'une participation des acteurs concernés. Le système politique est désormais marqué par la mutation du mécanisme de prise de décision politique : désormais, « **la légitimité de l'action publique démocratique se fonde sur la délibération** »⁹. Les pouvoirs publics ont de plus en plus recours à des méthodes qui visent à impliquer l'ensemble des parties intéressées à la décision. Cette mutation de la prise de décision politique en une « gouvernance publique » associant toutes les parties concernées, et cette montée de la démocratie délibérative, signifient que les acteurs de la décision, parce qu'ils prennent une part active à la construction de la norme, participent à la définition de l'intérêt général, dont l'Etat n'a plus le monopole. Reflet d'une certaine désacralisation du politique, cette mutation est difficile pour un pays comme la France, où l'« apparaître » du souverain dans sa majesté a souvent tenu lieu de débat public.

Ainsi, l'adaptation aux changements *dans le* système politique peut se ramener à la **question de savoir comment décider en politique**. Cette question s'inscrit aujourd'hui sur un horizon d'interrogations nouvelles. Plusieurs sphères (économie, science, relations sociales, culture, interdépendances internationales) doivent être

⁹ Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n°268, hiver 2001-2002, p. 81.

croisées pour poser les éléments d'une décision. Face à la crise de confiance entre la société et ses représentants, les modalités de cette démocratie délibérative constituent des procédures et des méthodes d'adaptation du système politique aux changements. Dans ce nouveau contexte, l'homme politique doit assumer un rôle d'équilibriste qui doit prévoir les urgences, anticiper les contraintes, être clairvoyant, pré-voyant. Dès lors, décider en politique, ce n'est plus seulement choisir entre des « possibles », mais gérer le « probable ». La prise en compte de la notion de « développement durable », notamment à travers la RSE, mais aussi le développement, dans tous les segments de la société, de la notion de risque en réponse au besoin croissant de sécurité des individus, confirment cette analyse. Pour répondre de façon adaptée à ces défis et aux besoins de changements qui en découlent, la décision politique requiert plus que jamais l'appui de tous les acteurs concernés.

Cette évolution invite à repenser la frontière entre l'intérêt général (apanage exclusif de l'Etat et de la sphère publique) et les intérêts particuliers. L'Etat a-t-il encore le monopole de la définition de l'intérêt général ? Le travail d'« influence », effectué, notamment auprès du Parlement, par le monde économique et social, la revendication des associations, des mutuelles, des coopératives ou des syndicats d'avoir « *une place dans le processus qui conduit à la décision publique* »¹⁰, n'a pas seulement pour objet de convaincre le législateur du bien fondé d'un intérêt particulier ; il contribue dès lors aussi à l'utilité publique.

La résurgence du thème de la société civile – c'est-à-dire l'ensemble des organismes représentant d'intérêts collectifs dont ils ont la charge – et des « corps intermédiaires » (organisations professionnelles, syndicales ou associatives) est le signe que l'approche idéologique héritée de la Révolution Française, selon laquelle l'intérêt général ne saurait être défini que par l'Etat, et avec comme corollaire l'idée qu'aucun écran ne doit s'interposer entre l'individu et l'Etat, subit une notable remise en cause. A rebours de cette conception rousseauiste, qui considère que les intérêts particuliers fragmentent l'intérêt général et que les corps intermédiaires ne sont que des groupes de pression, on doit considérer avec Pierre Rosanvallon que **« personne n'a le monopole de l'intérêt général (...), réalité qui est toujours approchée, dont personne n'est propriétaire, et qui est toujours au-dessus des uns et des autres »**. Dès les acteurs privés sont invités à participer à la confection de la décision publique, cette frontière n'est plus aussi étanche, comme le montre le développement des « partenariats publics-privés », ou les nouveaux modes de concertation précédant la décision publique de nature à instaurer un rapport plus moderne et transparent entre les décideurs publics et les représentants d'intérêts¹¹.

Loin d'être la crise de l'Etat déplorée par certains, il s'agit d'une mutation qui aligne la France sur la situation des principales démocraties européennes. Devenu plus instruit et plus autonome, le citoyen ne reconnaît plus à l'Etat le pouvoir exclusif de gérer et de réformer la société. Dans cette perspective, l'Etat conserve le pouvoir du « dernier mot » ou continue à être le dernier recours, mais il n'a plus, ou pas seul, le pouvoir de tout décider tout seul. Si le pouvoir politique est, par la volonté du peuple,

¹⁰ Jean Bastide (ancien président du Conseil national de la vie associative), conclusion du colloque « 1901-2001, un défi renouvelé », organisé au Conseil économique et social le 21 juin 2001.

¹¹ Depuis le 1^{er} janvier 2012, par application de l'article 16 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, une procédure de consultation ouverte par internet sur les projets de textes réglementaires a été mise en place par le décret (n°2011-1832) du Premier Ministre du 8 décembre 2011.

celui qui décide de la norme commune, de son côté, la société civile, en exprimant ses attentes, éclaire, oriente et influence les choix du décideur politique. La société civile ne saurait prétendre se substituer aux organes politiques, pas plus que le Gouvernement ne saurait empiéter sur le rôle de la société civile.

Loin d'être une force opposée au système politique, la société civile est le terreau où s'enracine la sphère politique. L'expérience montre que c'est au sein de la société civile qu'émergent les débats préalables à certaines grandes réformes, dans un contexte souvent marqué par l'affrontement des forces sociales (débat sur la contraception, ou l'IVG, apparition des préoccupations liées à l'environnement, à la sécurité sanitaire et alimentaire, reconnaissance des couples de même sexe ...). Ceci suppose un changement des pratiques politiques afin la société civile soit davantage écoutée par le système politique. Benjamin Constant, qui fut un observateur particulièrement avisé de ce nécessaire jeu de miroirs entre la société et le système politique, estimait qu'« **Un peuple, pour ne pas grimacer, doit retrouver ses traits dans le miroir démocratique qui le représente** ».

Sous réserve d'une bonne délimitation entre les matières qui entrent dans le champ de compétence de l'Etat et celles qui relèvent de la société civile, l'intervention de cette dernière peut, parce qu'elle est mieux à même de répondre aux besoins de changements, apporter une importante contribution au bon fonctionnement de la démocratie. Une telle mutation suppose un changement profond de la culture politique, en particulier, que le décideur politique accepte de faire plus de place, notamment au Parlement, à la diversité des forces représentées dans la société civile. Très éclairante d'une telle adaptation au changement est à cet égard la décision de l'Assemblée nationale d'encadrer l'accès des représentants de groupes d'intérêt par la mise en place d'un registre obligatoire et d'un code de conduite ¹², sur le modèle de ce qui se pratique auprès des institutions de l'Union européenne. Ainsi, se dessinent les contours d'une nouvelle « gouvernance publique », où la société civile et les corps intermédiaires deviennent coadjuteurs de la décision publique.

Alors, irréformable la France ? Le fait que les termes « réforme », « changement », « adaptation », « mutation » soient vus comme synonymes dans notre langue montre bien que nous pensons au fond comme Lampedusa que **« pour que tout change, il faut que rien ne change »** ; ce qui nous ramène aux racines italiennes d'Emmanuel Nunez.

L'historien Patrice Guénifey a montré, à travers l'exemple de Turgot, que réformer un pays comme le nôtre est tâche difficile, voire impossible : les corporatismes avaient eu raison des volontés réformatrices du Contrôleur général des Finances de Louis XVI. C'est la Révolution française, avec la Loi Le Chapelier de 1791, qui accomplira les réformes de Turgot, en permettant l'avènement d'une économie libérale en France. Maints observateurs d'aujourd'hui, tels Jean de Kervasdoué, considèrent qu'en France, les stratégies d'action publiques n'ont pas l'air d'être fondées sur le réel. C'est sans doute normal pour un pays qui, comme la Belgique, a vu naître le Surréalisme, et dont les dirigeants, en cas de problème, assument le désir du Père Ubu de « dissoudre la société ».

¹² Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 juillet 2009, prolongée par les travaux du Député de Saône et Loire, Christophe Sirugue.
Pour plus d'information : <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>

Ce qui intéressait l'esprit inclassable d'Emmanuel, c'est, pour reprendre les mots de Joseph Fontanet : « *que **les systèmes arrachent l'esprit aux classifications traditionnelles*** » et « *qu'ils permettent d'assembler, dans l'espace, de multiples variables subtilement liées les unes aux autres en réseaux, qu'ils expliquent les mécanismes d'organisation et de stabilisation grâce auxquels la complexité du monde ne se dissout pas en un indéchiffrable chaos* »¹³.

On retrouve un semblable programme dans *Le jeu des perles de verre* (*das Glasperlenspiel*) de Hermann Hesse. Ce roman publié en 1943 parle d'un monde où toutes choses (musique, énoncés mathématiques, lois astronomiques, analyse de la Bible) seraient combinées par une chimie spirituelle, comme morceaux d'un métalangage. Au final, la vérité profonde de ce texte est qu'il faut s'intéresser à l'individu, à son éducation intellectuelle et spirituelle. Je regrette de n'avoir pu échanger à propos de ce livre avec le Professeur Nunez : une relecture de sa trajectoire spirituelle et intellectuelle, à travers le chef d'œuvre de Hermann Hesse, montre qu'il avait le sens du jeu avec la pensée, avec les paramètres scientifiques, ou avec les concepts. Il y avait aussi, chez le Professeur, l'idée de la participation à un système vaste, mêlant toutes sortes de domaines, et tous les registres (pensée systémique). On trouve chez Emmanuel la même volonté que Joseph Knecht (le héros du *Jeu des perles de verre*) de s'abstraire de son milieu, la même pensée circulaire et le même amour de la transmission aux étudiants. Autant pour la complexité de sa pensée que pour son humour, Emmanuel mériterait donc le titre de *Magister Ludi* (Maître du jeu) de la chaumière. D'ailleurs, comme le suggérait Ana Soto, la chaumière n'est-elle pas un objet systémique ?

Au terme de cette communication, je pense à toi, Cher Emmanuel, qui dort dans ta colline inspirée, sous le ciel changeant d'Ile de France, que tu aimes tant. « Emmanuel » signifie « Dieu parmi nous » : évoquer cela pour Emmanuel Adrien Nunez, qui ne croyait ni en Dieu ni en diable, semblera étrange. Mais c'est qu'au-delà des croyances, il y a l'esprit. Je crois dans les forces de l'esprit et espère que celui, si large, si généreux et si moderne, d'Emmanuel nous inspirera longtemps. On se rappellera par exemple qu'en position allongée, la pensée circule mieux (ainsi disait-il pour justifier sa sieste du matin). Puisse résonner en nous, comme le bourdon de Notre-Dame qui porte son nom, la voix d'Emmanuel, lorsqu'il énonçait des vérités fondamentales comme : « *Tout ça, c'est pas tout ça : c'est autre chose !* ».

Je vous remercie.

¹³ Joseph Fontanet, *Le social et le vivant*, Plon, 1977, p. 122.

Frontispice du Léviathan de Thomas Hobbes (1651), gravure de Abraham Bosse

