

La construction du cadre institutionnel face au processus de démocratisation et de développement

Dr. Bouriche Riadh
Université de Constantine

I. Introduction

En règle générale, les humains s'efforcent de rendre leur environnement plus prévisible. En effet, la construction d'un cadre institutionnel a toujours été une brique essentielle de la civilisation dans la mesure où les institutions, en restreignant le nombre de choix possibles, peuvent permettre aux individus d'améliorer leurs capacités à maîtriser l'environnement politique, économique ou social. Ainsi, la source profonde des institutions se trouve dans les tentatives des humains de structurer l'environnement pour le rendre plus prévisible, même si cela génère encore plus d'incertitudes pour d'autres acteurs. La question qui se pose est celle de la caractérisation de la notion de cadre institutionnel, de la construction de ce cadre et du développement des outils d'ingénierie et d'action politiques.

En outre, la question du bon gouvernement signifie problème d'efficacité de l'action publique ou tout simplement problèmes à résoudre. Dans un cadre qui présuppose l'existence d'un optimum et d'un équilibre, la gouvernance par l'action est pensée comme levier essentiel pour corriger les défaillances existantes dans la société institutionnelle et sectorielle.

Il s'agit de mettre en route un mécanisme permettant aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation, la coopération et l'action (démocratisation et développement) : l'objectif ici est de mobiliser le cadre institutionnel, tous les réseaux et même toute la citoyenneté des différents acteurs.

II. Comprendre le concept de cadre institutionnel

Le cadre institutionnel et les mécanismes de « gouvernance » des transactions peuvent être unis à travers des relations complexes : les contrats inter acteurs sont contraints par le cadre institutionnel, s'appuient sur celui-ci et le font également évoluer¹.

Dans ce sens, Douglass North part du principe selon lequel la nature du système politico-institutionnel d'une société est perçue par les individus selon des croyances qui peuvent être consensuelles si elles sont partagées par la grande majorité de cette société, ou au contraire très disparates. C'est ainsi que Douglass North utilise la notion de « path dependence »², traduite dans l'un de ses ouvrages de « dépendance de sentier », qui signifie que les croyances majoritaires se traduisent par un ensemble d'institutions déterminant le fonctionnement de l'économie et de la politique. Autrement dit, il s'agit du moyen par lequel les institutions et les croyances apparues dans le passé influencent les

choix présents. Il en résulte une matrice institutionnelle qui restreint fortement les choix d'innovation ou de modification des institutions.

De manière très générale, le concept de dépendance du sentier correspond à une situation où les avancées passées dans une direction donnée impliquent par la suite des mouvements dans la même direction. Douglass North³ désigne les institutions comme un ensemble de règles formelles et informelles, auxquelles les agents adhèrent généralement, que ce soit pour des raisons normatives, cognitives ou matérielles. Par rapport à d'autres auteurs néo-institutionnalistes, Douglass North met l'accent sur l'importance des règles informelles, et des représentations communes, héritées de l'histoire. Pour lui, la propriété de dépendance du sentier s'applique aux institutions.

On peut donc retenir que d'une part, l'histoire institutionnelle compte, autrement dit la compréhension des institutions actuelles et en particulier des divergences entre pays et spécificités nationales ne peut être déconnectée d'une analyse historique ; d'autre part, dans chaque pays, un même changement initial (par exemple l'imposition de nouvelles règles communes, des règles concernant le comportement des partis, le choix des députés et la définition du rôle du législateur ou du pouvoir exécutif, la nature de la rapidité de l'action gouvernementale, la participation politique et le comportement électoral, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité des lois...) ne fera pas converger ces pays. En effet, le changement initial conduira à des adaptations différentes selon les arrangements institutionnels de chaque pays.

En effet, le schéma institutionnel et politique de chaque pays peut porter et insister sur la continuité de la refondation de l'Etat⁴. Cela peut se faire par l'examen et la révision du cheminement institutionnel avec la résolution des problèmes concernant la nature des règles existantes qui devraient constituer les contraintes formelles d'un Etat moderne, mais aussi avec la tentative d'éradiquer les contraintes informelles.

A la lumière des problèmes qui peuvent exister dans le choix des institutions par l'électeur, par exemple un vote pour la désignation du pouvoir législatif, il est nécessaire d'essayer d'amorcer et d'esquisser les causes et l'analyse de tels problèmes. On peut donc distinguer classiquement trois approches théoriques qui expliquent ce vote « législatif » servant à désigner cette institution législative⁵ :

La première approche devrait relier l'individu à la structure sociale d'un territoire. Elle est souvent qualifiée de sociologique, se rattachant plus aux groupes d'appartenance de l'individu qu'à l'individu lui-même. Ce dernier est d'abord inséré dans des groupes inscrits dans l'histoire d'un espace. C'est l'approche classique de la géographie électorale qui ne demeure valide qu'à condition de souligner les effets de l'histoire et des traditions d'un espace géographique singulier même abîmés par les phénomènes de nationalisation politique et d'homogénéisation sociale. Ainsi, les programmes des partis candidats aux législatifs se sont intéressés en général au citoyen en tant qu'individu isolé. Mais en réalité ce citoyen est rattaché à un groupe social rattaché lui-même à un territoire dont la configuration éclaire sa structure. Ce qui explique que le programme de la campagne électorale doit être spécifique et régional car ce qui peut

intéresser une région dans un pays peut ne pas intéresser une autre région dans le même pays.

La seconde approche, d'inspiration psychosociologique, s'intéresse davantage aux individus directement interrogés, leur comportement individuel étant cependant éclairé par leur appartenance à des groupes sociaux. Cette deuxième approche devrait relier l'individu à des groupes sociaux structurant son vote. L'on constate donc la « non identification partisane » et par conséquent le non « attachement psycho-affectif » à un parti comme principal déterminant du vote construit. La stabilité du vote législatif s'érode cependant durant un scrutin, à mesure de la montée du groupe d'électeurs indépendants – en fait moins politisés- des partis. Ce trait contredit donc de façon croissante la notion d'identification idéologique et sa stabilité dans le temps.

Enfin, la troisième approche théorique du vote est économique et s'attache à la rationalité des choix d'un individu émancipé, de son appartenance à des groupes. Cet individu devrait adapter ses votes en fonction de ses intérêts et de l'offre du marché politique, en vue de maximiser son « profit ». Chose qui n'est pas souvent ressentie par l'individu ou le citoyen. Mais cette vision autrement déterministe a pourtant souligné l'apparition possible d'un électeur plus « consommateur », conscient de ses choix et des enjeux, et éclaire ainsi mieux l'instabilité électorale croissante (ce que l'on appelle la volatilité électorale de la démocratie). En fait, cette prétendue instabilité d'une bonne partie de l'électorat est une forme de transaction avec l'instabilité qui affecte aussi l'offre politique et par conséquent la nature et la qualité des élus.

Pour synthétiser l'explication de ce vote « législatif » servant à désigner cette institution, on peut en pratique percevoir ses variables explicatives et rechercher les plus prédictives du comportement électoral : ces variables peuvent tourner autour d'un seul objectif qui est celui d'une demande de plus d'efficacité économique, de plus d'action publique et de rapidité dans les résolutions des problèmes existants, de droiture de l'Etat, de justice sociale, de moralité des institutions et de démocratie... En effet, l'on dit souvent quand l'Etat avec tous ses composants est droit, il pourrait devenir un Etat de droit en action. Il faut signaler ici que l'Etat de droit est un système juridique dans lequel les autorités publiques sont soumises à la règle de droit à la fois par principe et en raison de l'existence d'un contrôle juridictionnel⁶. On ajoutera que l'intensité de l'Etat de droit en action dépend tout à la fois des procédures organisées pour garantir l'action publique efficace et les droits et libertés reconnus aux citoyens mais aussi de l'étendue de ces droits et libertés sanctionnant par la suite un feed-back positif et constructif.

En effet, l'affirmation du caractère pluraliste de la démocratie est nécessaire pour une refondation politique du cheminement institutionnel : il s'agit de passer du pluralisme partisan au pluralisme politique qui va pouvoir plus ou moins s'exprimer en fonction notamment des projets de sociétés et du mode de scrutin utilisé pour les élections. Si cela peut parvenir à la constitution de majorités solides et cohérentes, alors le pluralisme politique s'exprimera mieux si l'opposition parlementaire jouit d'un véritable statut. Cette protection de principe doit d'abord être envisagée au regard de cette affirmation du caractère démocratique du régime politique à travers un texte constitutionnel performant et mis à jour. Il s'agit de rationaliser le travail et l'activité politiques.

Par ailleurs, le rôle essentiel des partis politiques est de participer à l'animation de la vie politique c'est-à-dire qu'ils sont les véritables acteurs de la vie politique. On peut dire plus précisément qu'ils remplissent deux fonctions. D'une part, ils jouent le rôle d'intermédiaire entre le peuple et le pouvoir : ils réalisent des programmes et des propositions qui, s'ils remportent les élections, seront retenus dans le projet du gouvernement. Les partis de l'opposition, quant à eux, traduisent le mécontentement de certains électeurs en proposant des alternatives à la politique de la majorité ; ils remplissent donc une fonction « tribunicienne ». D'autre part, ils ont une fonction de direction : il s'agit de conquérir et d'exercer le pouvoir pour mettre en œuvre la politique annoncée et souhaitée⁷.

Il est vrai que des partis politiques englobant des petits groupes peuvent sans cesse se créer mais il faut qu'ils aient des projets de société et que leur idéologie soit fondée au niveau national pour éviter qu'ils ne soient mort-nés.

Le système de partis doit désigner la distribution des forces et clarifier le positionnement des projets de société des partis par le niveau de polarisation idéologique de leurs systèmes⁸. On sous-entend que le fonctionnement effectif des systèmes de partis tourne autour de deux, trois ou quatre pôles au maximum (et que les partis soient au nombre de deux, trois ou quatre par pôle au maximum). L'on doit donc insister sur le fait que le positionnement politique, économique et social des partis est un préalable indispensable pour la démocratie.

Cette démocratie doit se caractériser par un fonds commun de règles, de mécanismes et de conventions tels que les élections compétitives, périodiques, transparentes et libres pour désigner des représentants compétents et efficaces sur la base de la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique et syndical, la garantie des libertés individuelles et collectives, et le rôle efficace attribué à la société civile. Il est possible de les distinguer en fonction du mode de distribution du pouvoir organisé par la constitution. Cette approche reste incomplète si l'on ne prend pas en compte la configuration du système de partis qui peut s'identifier au régime lui-même. La légitimité d'un régime politique est garantie par des règles acceptées par les citoyens. En effet, la progression de la démocratie doit passer par la création d'un système de partis politiques qui participe activement au développement du débat politique à travers le positionnement idéologique clair et précis de ces partis ainsi que par des réaménagements dans le régime institutionnel.

Mais la conception de la bonne gouvernance institutionnelle, doit reposer sur la puissance de l'Etat et sur le principe de séparation des pouvoirs dans un Etat de droit : avec la liberté d'accès aux documents administratifs et la garantie d'une bonne justice, avec la responsabilité des décideurs et le contrôle de la gestion des affaires publiques, avec l'idée consultative et la nécessité de rapprocher les citoyens de la décision, qu'il s'agisse de démocratie de proximité, et avec l'idée de bonne gouvernance qui concerne la matière et les moyens par lesquels les préférences en partie divergentes des citoyens se trouvent traduites dans les choix et mesures de nature politique⁹.

Qu'en est-il de l'incertitude qui se rapporte à l'environnement humain ? La force motrice du développement de l'environnement humain peut être la croissance du stock de connaissances qui a révolutionné les techniques de production, mais aussi les améliorations institutionnelles.

En conséquence, un développement institutionnel peut avoir lieu avec des structures de plus en plus complexes pour faire face aux problèmes. Le potentiel créatif humain est nécessaire pour apporter des réponses différentes à ces attentes. Dès lors, la question centrale qui se pose est la suivante : comment les différences dans l'utilisation du stock de connaissances et de créativité institutionnelles conduisent-elles aux écarts constatés entre les pays avancés et les pays en retard dans ce domaine ?

Il s'agit de dire qu'un développement institutionnel réussi élabore une structure complexe d'institutions et de systèmes de stockage symbolique afin de réunir les connaissances éparses des systèmes modernes, tout en préservant l'authenticité, l'anthropologie et la tradition des pays concernés. Les pays développés, par exemple, ont réussi à surmonter les complexités de l'environnement humain et même à développer les échanges impersonnels en réunissant les connaissances spécialisées essentielles pour les utiliser efficacement dans des structures institutionnelles et économiques complexes et en se dotant avec plus ou moins de succès de régimes politiques favorisant ces changements. En effet, l'objectif est de réaliser cette transition et par conséquent d'avoir de bonnes performances.

Il ne s'agit pas nécessairement d'imiter les institutions occidentales mais l'on doit surtout parvenir à constituer une structure incitative afin de produire un développement réel. En effet, l'économie et autres secteurs qui fonctionnent mal ont une matrice institutionnelle non incitative envers les activités améliorant le rendement et cela pour deux raisons. La première vient de la dispersion des connaissances qui nécessite un ensemble complexe d'institutions et d'organisations pour faire fonctionner efficacement les affaires publiques et les marchés. La deuxième est que leurs structures institutionnelles existantes ont engendré des organisations qui ont intérêt à ce que ces structures perdurent. La source principale de ce problème est le clientélisme qui aboutit en général à un mauvais fonctionnement de la démocratie et à de mauvais résultats politiques et économiques.

Enfin, Douglass North donne raison à Hayek¹⁰ qui préconise le maintien d'institutions et d'organisations telles qu'on puisse essayer des politiques différentes et des moyens efficaces pour éliminer les solutions mauvaises. A partir de là et par analogie à la vie politique des pays ayant des difficultés sur le plan institutionnel, on peut mettre en évidence quelques conditions évoquées par Douglass North pour améliorer les performances du cadre institutionnel : bien comprendre d'où viennent les mauvaises performances ; bien connaître les sources de la structure institutionnelle pour pouvoir l'améliorer ; bien réunir les connaissances dispersées pour parvenir à des améliorations avec des coûts bas ; un régime politique viable, qui met en place les institutions nécessaires et fait respecter efficacement les règles pour faire avancer sans cesse le processus de démocratisation et de développement.

III. Ingénierie politique et art de gouverner

Les instruments d'expertise, d'évaluation et d'ingénierie de l'action politique peuvent être analysés en tant que ressources de légitimation des acteurs de l'action institutionnelle et politique. En effet, pour certains acteurs, le recours à ces instruments peut permettre d'entrer sur la scène politique, d'y défendre certains principes d'action, de donner un contenu à un espace d'action institutionnellement constitué ou fournir des instruments de pilotages. De façon générale, les instruments de l'ingénierie politique participent à une stabilisation du jeu politique comme par exemple la stabilisation des pouvoirs locaux (dispositifs d'évaluation de la politique territoriale) et permettent de penser le changement dans l'action politique.

Selon la définition de P. Lascoumes et P. Le Galès, évoquée dans leur livre intitulé *L'action publique saisie par les instruments : Gouverner par les instruments*¹¹, les instruments de l'action publique ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Un instrument d'action publique et politique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Ainsi, ces auteurs¹² soulignent que l'aspect technique et l'aspect social ne peuvent être séparés. Les mêmes auteurs ajoutent que ces instruments comportent des fonctionnalités, des possibilités et participent au cadrage de l'action politique et publique.

En définissant l'instrument comme « un type d'institution sociale »¹³, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ouvrent la voie à un vaste programme de recherches sur l'instrumentation de l'action politique et publique. Cette définition révèle une « théorisation politique implicite »¹⁴ qui doit beaucoup à une conception foucauldienne du pouvoir en termes de « technologies politiques ». Comme le rappelle Jean-Yves Trépos, ces technologies renvoient à des « équipements codifiés qui visent à intervenir de façon positive et non pas seulement de façon négative dans la vie des individus »¹⁵, indiquant par là au chercheur non pas tant d'insister sur « l'étatisation de la société » (Foucault récusant au fond la distinction hégélienne État/société civile) que sur les formes de « gouvernementalisation de l'État », et en particulier sur ce que Foucault pouvait appeler des « disciplines consensuelles ».

Selon Michel Callon et Alain Rip¹⁶, l'expertise va de pair avec la mise en place d'un « ensemble de règles et prescriptions concernant la nature et la forme des rapports entre certaines catégories d'humains et de non-humains » et se définit selon l'assemblage de trois pôles :

- un « pôle scientifico-technique » qui construit les savoirs ;
- un « pôle socio-politique et économique » composé d'acteurs humains, avec leurs compétences, leurs projets et leurs intérêts, lieu de conflits et de débats ;

- un « pôle réglementaire » renvoyant aux « procédures et règles qui constituent autant de directives ou de recommandations pour le travail des experts », la transgression de ces règles pouvant être source de litiges.

L'évaluation des politiques peut être appréhendée comme un outil pour apprécier les effets des actions politiques. Elle est en effet alimentée par l'idée de « justification » qui permet de créer ou de recréer le lien entre « efficacité et démocratie » et « efficacité et légitimité ». L'évaluation peut se justifier par le principe d'« accountability »¹⁷ parfois traduit par le concept de « redevabilité » défini comme « l'obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés ». Ainsi, ce concept s'appuie sur l'article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui préconise l'obligation pour les autorités politiques de rendre des comptes au peuple du bon usage des pouvoirs qui lui ont été confiés au nom de l'intérêt général. En outre, l'évaluation est fortement associée à la modernisation du cadre institutionnel et de l'action politique.

Par ailleurs, l'idée d'assumer les responsabilités politiques est présente dans le principe d'évaluation. Ainsi, il est souvent recommandé de faire la distinction entre les rôles politiques et techniques, et donc de séparer clairement les acteurs qui mesurent (les chargés d'évaluation) et les acteurs qui jugent (l'instance d'évaluation). L'instance d'évaluation, qui porte un jugement de valeur sur la politique, est composée des responsables politiques (au sens large). Les chargés d'évaluation (experts, scientifiques) mesurent et ont pour mission la collecte et le traitement des données.

En effet, l'ingénierie politique s'intéresse à l'efficacité de l'Etat en matière de réformes structurelles et institutionnelles qui dépendent dans une large mesure de la « discipline » de l'exécution et de l'évaluation des programmes d'amélioration concernés. Ceci dit, le développement réel à travers de nouveaux instruments politiques doit progresser et surtout doit se faire sentir sur le terrain. Il semble que le développement de chaque pays a besoin encore d'une véritable révolution des instruments institutionnels de l'action politique.

Il y a politique efficace, d'après Pierre Muller¹⁸, lorsqu'une autorité politique tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social, économique ou politique. Autrement dit, cette politique peut se transformer en objet d'intervention publique rationnelle qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs ou les stratèges de cette ingénierie politique. En effet, cette dernière revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action.

En effet, la notion de gouverner par l'action doit émerger face au diagnostic d'une incapacité des secteurs du gouvernement à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique. Il s'agit d'évoquer l'efficacité du gouvernement en différenciant les règles et la constitution, les organes de gouvernement, les processus d'agrégation et de direction et les résultats de l'action. Dans ce sens, Jean Leca signale que « gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les

comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses »¹⁹.

L'exercice du pouvoir politique, économique et administratif aux fins de la bonne gestion des affaires doit faire appel à un bon cadre institutionnel et à l'action de l'Etat, c'est-à-dire à plus d'efficacité des institutions du secteur public, du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire et des services publics, mais aussi à la participation du secteur privé, des organisations de la société civile et des citoyens.

Afin d'améliorer la gestion des affaires institutionnelles, il s'agit de concentrer les efforts dans certains domaines que l'on peut qualifier de priorités stratégiques²⁰ : la contribution au développement d'une culture politique démocratique qui passe par la mise en place de systèmes politiques ouverts et responsables et par le développement de structures facilitant la participation effective de tous les citoyens ; la distribution des forces et la clarification dans le positionnement des projets de société des partis politiques ; la décentralisation comme voie pour améliorer la prestation et l'accessibilité des services aux citoyens (introduire la démocratie de proximité) ; la participation efficace de la société civile qui doit agir comme un lien de communication entre la population et l'Etat ; la collaboration société civile - médias pour contribuer à promouvoir l'éducation civique ; l'amélioration du pouvoir judiciaire et de l'Etat de droit ainsi que la modernisation des législations pour les rendre conformes aux dispositions institutionnelles conçues ; l'amélioration du rendement du parlement ; le renforcement et la modernisation de l'administration qui signifie aussi la réforme de la fonction publique ; le renforcement de toutes les structures en les dotant des ressources humaines et matérielles nécessaires et en assurant une meilleure utilisation de ces ressources ainsi qu'une meilleure adéquation entre les exigences des postes d'actions publiques et les qualifications des titulaires.

IV. De la rationalité de l'Etat

Les situations de sortie de crise font apparaître le rôle central de l'Etat, que celui-ci soit défaillant ou prédominant. Généralement, les processus de transition et de réforme de l'Etat se justifient parce qu'ils sont nécessaires à la reconstruction et à l'avancée démocratique des sociétés et pays concernés et qu'il ne peut y avoir de paix et de développement durable sans institutions politiques légitimes et compétentes. L'on parle de la rationalité de l'Etat quand les politiques publiques sont adossées à la puissance publique (légitimité, organisation, surdirectivité, performance, animation, propulsion, réflexion...). En effet, les politiques publiques réussies en ce sens s'appuient sur les ingrédients traditionnels de la puissance publique et mobilisent les disciplines qui ordonnent techniquement cette dernière²¹.

A ce sujet, les institutions internationales privilégient des critères formels de reconstruction des Etats : il faut savoir que pour comprendre les processus de transition et de réforme de l'Etat, il faut s'intéresser aux différents aspects qui déterminent l'efficacité de l'Etat et la légitimité de l'exercice du pouvoir.

Au courant des années quatre-vingt, des réformes ont eu lieu dans de nombreux pays en développement, sous les injonctions des organismes internationaux. Ces réformes avaient pour objectifs, d'une part, d'assainir l'économie de ces pays et d'autre part de promouvoir la démocratisation du régime politique. Ces réformes sont ciblées sur l'Etat, considéré comme le pilier central du système d'action d'un pays. Au départ les priorités se trouvaient dans la politique monétaire, la réduction du déficit budgétaire, la libéralisation du commerce et du régime des taux de change. Puis cela a conduit à la modification de la structure administrative et politique, c'est-à-dire des mécanismes de représentation, d'organisation et de légitimation du régime en vue d'obtenir un bon cadre institutionnel, une meilleure gestion publique et un retour à la croissance²².

A ce sujet, la Banque mondiale²³ préconise que la gouvernance soit le produit des différents niveaux de restructuration. La gouvernance serait donc la technique ou le mode de conduite des affaires publiques qui accompagne la réforme de l'Etat dans le but d'obtenir une gestion de l'administration publique plus proche de celle de l'entreprise privée, de permettre une participation élargie des acteurs dans la prise de décision et de favoriser une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics. Malgré les espoirs mis dans l'expression de « bonne gouvernance », on peut dire que la relation entre gouvernance et démocratie n'est pas triviale. En effet, la finalité de la gouvernance semble comporter une certaine contradiction : d'une part, il s'agit de renforcer le pluralisme en vue de l'amélioration de l'action politique, d'autre part, il s'agit d'alléger le pluralisme de ses éléments inutiles ou nuisibles à l'efficacité.

Dans la plupart des pays en développement, l'Etat se caractérise par un grand centralisme qui se traduit par un style d'administration construite autour d'un agenda national et non à partir des spécificités et nécessités des communautés politiques locales ou régionales. Ainsi, le gouvernement, identifié à l'Etat, possède une marge de manœuvre très large, avec un large pouvoir de décision dans la représentation des intérêts, la formation de l'agenda « politico-administratif », le choix et la mise en œuvre des politiques. Dans ces économies en développement, l'Etat a souvent fortement réglementé les conduites économiques ; les choix économiques ont souvent été faits à partir de critères politiques et des tendances internationales. Cela s'est traduit par l'inefficacité, le gaspillage, des programmes incohérents... La mise en place de la réforme de l'Etat a mis en évidence le fait que les décisions ont un coût et que les ressources publiques sont rares.

La réforme de l'Etat a opéré en plusieurs temps mais n'a pas été uniforme selon les pays. D'une manière générale, dans un premier temps, les restructurations ont été guidées par des recettes néo-libérales ; à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, on observe un scepticisme envers la régulation par le marché ce qui se traduit par un retour relatif de l'Etat. Mais dans certains pays, la réforme combine un retrait de l'Etat des sphères économiques et commerciales et sa participation plus importante dans la sphère sociale ; l'ouverture sera alors très rapide sur le plan économique mais plus lente sur le plan politique.

En réalité, la réforme de l'Etat dans les pays qui se caractérisent par une tradition étatique poussée contribue à institutionnaliser la coupure entre les domaines des

politiques publiques, notamment entre les administrations sociales et les administrations financières. Cela contribue à l'atténuation des groupes de pression et de leurs alliés gouvernementaux, et permet de faire passer des mesures impopulaires dans les secteurs financiers avec plus de contrôle et d'évaluation. Le projet de modernisation vise à renouveler les mécanismes qui assurent le fonctionnement interne du système, tout en garantissant le maintien de la stabilité politique et un renouveau de la croissance économique sur la base des débats publics. Mais ces transformations risquent aussi d'amplifier les tensions entre stabilité et changement²⁴.

La réforme de l'Etat comporte un dilemme car les nombreuses transformations requises créent un besoin de structures de coordination et d'action tandis que la capacité des gouvernements pour ce qui est de leur coordination et de la présentation de politiques intégrées et cohérentes a sensiblement baissé. En réalité, on assiste à une plus nette séparation entre Etat, secteur privé et société civile ; pourtant cette relation qui est centrale dans la vision « démocrate-libérale » forme le noyau de la nouvelle gouvernance. Dans ce sens, pour Benjamin Barber, « la démocratie forte vise une communauté de citoyens s'autogérant qui, malgré et avec leurs intérêts différents, se mettent en capacité d'établir leurs objectifs et leurs actions au nom d'une vision civique de la société et non en référence à quelque principe extérieur ou altruisme. La démocratie forte prend en compte le conflit, le pluralisme et la séparation des domaines d'action privé et public »²⁵. Enfin, l'affirmation selon laquelle la réforme conduit à des changements positifs tels que la démocratisation, le progrès et la modernisation est à modérer. Certes, les réformes font partie de la vie organisationnelle mais elles sont souvent vouées à l'échec et aux difficultés, et ont plus tendance à changer le discours des dirigeants qu'à changer véritablement le comportement des membres de l'organisation en question.

En effet, pour décrire ce genre d'action publique contemporaine, Patrice Duran, cité par Gilles Massardier²⁶, évoque « la tyrannie des processus » : les politiques sont alors plus incrémentales que changeantes, plus lentes que rapides... A travers des études de la sociologie des organisations et de l'Etat, l'on s'accorde sur l'aspect limité de la rationalité des acteurs des politiques (par exemple des politiques qui se chargent des réformes institutionnelles, des politiques de réformes économiques, des politiques qui devraient empêcher la fuite des cerveaux et de simples citoyens...). Selon le même auteur, les acteurs des politiques « se débrouillent » plus qu'ils ne planifient une action rationnelle a priori et stable. Leurs actions cumulées ne peuvent aller au-delà d'un changement marginal.

De plus, même lorsqu'ils innovent, les acteurs « bricolent » des dispositifs par voie d'apprentissages lents basés sur l'acquisition de connaissances à la fois controversées et incorporées sur le long terme dans leurs échanges. Mais il s'agit de faire en effet remarquer que l'action politique globale qui vise une réforme institutionnelle et une rationalité de l'Etat se trouve entre « changement et recomposition », toute cette action est censée être en ébullition permanente avec les croyances majoritaires des individus qui se traduisent par un ensemble d'institutions déterminant le fonctionnement de l'économie et de la politique. C'est pour cela qu'il est important de prôner l'autorité et

l'ordre politique issu de l'histoire des démocraties et de l'Etat pour redonner une visibilité au politique.

V. Conclusion

La construction du cadre institutionnel est essentielle pour la question de la civilisation dans la mesure où les institutions peuvent permettre aux individus d'améliorer leurs capacités à maîtriser l'environnement politique, économique ou social. Les institutions ont pour base les tentatives des humains de structurer l'environnement pour le rendre plus prévisible. Le cadre institutionnel et les mécanismes de « gouvernance » peuvent être unis à travers des relations complexes des contrats inter institutions.

La nature du système « politico-institutionnel » d'une société est largement influencée par l'image que s'en font les individus selon des croyances consensuelles ou disparates. C'est ainsi que les croyances majoritaires se traduisent par un ensemble d'institutions déterminant l'élaboration et le fonctionnement de la politique et de l'économie. Il s'agit du moyen par lequel les institutions et les croyances apparues influencent les choix politiques présents. Il en résulte une matrice institutionnelle qui oriente fortement les choix d'innovation ou de modification des institutions.

Par ailleurs, au-delà des organes classiques du gouvernement institutionnel, gouverner par l'action est un chantier fonctionnel qui concerne l'efficacité des formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société. Il est clair que dans le domaine des politiques, la question de la gouvernance par l'action est liée à celle de gouvernement institutionnel et notamment à celle de sa qualité.

Enfin, pour arriver à conduire de manière efficace les structures d'un pays, il s'agit de mettre en avant la notion d'ingénierie de gouvernement qui doit viser efficacement l'ensemble des outils, des techniques, des dispositifs et des savoirs mobilisés dans l'action politique. Ces derniers peuvent découler d'une démarche exprimée et intentionnelle de rationalisation des rapports sociaux, et provenir d'autres expériences et de savoir-faire déjà utilisés ailleurs.

Il s'agit de permettre une remise en cause et une restructuration de l'Etat face aux processus de différenciation interne, de développement intérieur et d'intégration qui pourraient justifier l'intérêt pour cette exigence de gouverner par l'action.

Face au processus de démocratisation et de développement, la construction du cadre institutionnel est indispensable. Dans ce cadre, le gouvernement classique, confronté aujourd'hui à la complexité croissante de la société, qui ne voit plus comment dégager une normativité du vivre avec un confort économique et social, doit se tourner vers ce que l'on appelle l'institutionnalisation de la gouvernance par plus d'action et de rigueur. Ce qui fait dire qu'il n'y a pas de gouvernance politique sans cadre institutionnel efficace. Cette gouvernance politique peut être la volonté d'améliorer « l'efficacité » de l'action publique de deux façons. La première s'inscrit dans le processus de la valorisation du débat public, tandis que la seconde consiste plutôt à vouloir augmenter la « productivité » de l'action.

Références bibliographiques

¹ Douglass North, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, 5:2, 1991, pp. 97-112.

² Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

³ Ibid.

⁴ Philippe Braud, *Science politique – 2. L’Etat*, Editions du Seuil, 1997.

⁵ Dominique Chagnollaud, *Science politique*, Editions Dalloz, 4^{ème} édition, 2004, pp. 184-194.

⁶ Cf. Blandine Kriegel, *Etat de droit ou Empire*, Bayard, 2002.

⁷ Michel Offerlé, *Les partis politiques*, PUF, 4^{ème} édition, Paris, 2002.

⁸ Cf. Colette Yamal, *Les partis politiques et leur rôle*, dans *Institutions et vie politique*, La documentation française, 2003.

⁹ Cf. Campbell B., Crépeau F. et Lamarche L., *Gouvernance, réformes institutionnelles et l’émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, Montréal, CEDIM, Université du Québec à Montréal, 2000.

¹⁰ Cf. F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Volume III, *The Political Order of a Free People (LLL-III)*, Routledge & Kegan Paul, 1979.

¹¹ P. Lascoumes et Patrick Le Galès, *L’action publique saisie par ses instruments*, in Le Galès et P. Lascoumes (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po, 2005.

¹² Ibid.

¹³ Ibid., p. 14.

¹⁴ Ibid., p. 27.

¹⁵ Jean-Yves Trépos, « L’équipement politique des passions », *Le Portique. Foucault : usages et actualités*, n°13-14, 2004, p. 46.

¹⁶ Michel Callon et Alain Rip, « Humains, non-humains, morale d’une coexistence », in Bernard Kalaroa et Jacques Theys (dir.), *La terre outragée. Les experts sont formels!*, Paris, Autrement, 1992.

¹⁷ Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Edition Descartes & Cie, 2003.

¹⁸ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 2000.

¹⁹ Jean Leca, Ce que l’analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique, *Revue française de science politique*, 46 (1), 1996, p. 122-133.

²⁰ Cf. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de sciences po, 2004.

²¹ Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003.

²² Pierre Calame, op. cit. p. 13.

²³ Ibid. pp. 14-15.

²⁴ Cf. Yves Michaud, *Le pouvoir, l’Etat, la politique*, Editions Odile Jacob, Paris, 2002.

²⁵ Benjamin Barber, cité par Pierre Calame, op. cit. p. 57.

²⁶ Gilles Massardier, op. cit. p. 85.