ATELIER NATIONAL DE REFLEXION ET D'ECHANGES
SUR LES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

Panel 4 : La république de demain face aux enjeux et défis

« Les rôles et les responsabilités des acteurs et parties prenantes dans le processus des réformes »

De l'état d'esprit idéologique des acteurs dans le processus des réformes politiques et institutionnelles

Dr Mawusse Kpakpo AKUE ADOTEVI
Université de Lomé
akueadotevi@gmail.com

Introduction

Parler de l'état d'esprit idéologique des acteurs dans le processus des réformes politiques et institutionnelles, c'est envisager la participation des acteurs au travers du prisme des conditions d'efficacité des réformes. Et parmi ces conditions d'efficacité, il y a ce que nous voudrions bien appeler le reformatage idéologique des acteurs. La question, dès lors, est la suivante : en quoi consiste ce reformatage idéologique ?

Pour y répondre, il importe ici de rendre compte, d'abord, les raisons qui justifient la nécessité du reformatage idéologique. Cela permettra de comprendre que la mise en place d'un nouveau système politique repose en réalité sur une réforme de l'imaginaire collectif, qui constitue le gouvernail idéologique des réformes politiques et institutionnelles.

C'est dans ce sens que le présent propos est structuré en deux points : le premier traite des difficultés des réformes à la nécessité du reformatage idéologique, et le second est consacré aux principes du reformatage idéologique pour des réformes réussies.

1. Des difficultés des réformes à la nécessité du reformatage idéologique

La réalisation des réformes politiques et institutionnelles achoppe, le plus souvent, sur des difficultés qui, si elles ne sont pas maîtrisées, compromettent l'atteinte des objectifs des réformes. Ces difficultés sont liées à la nature même des institutions à réformer. Et pour en avoir une idée claire, il convient de recourir à la définition, aujourd'hui devenue classique, que Douglass North donne des institutions :

> « Les institutions, dit-il, sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des

conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application » (North, 1994, p. 361).

On peut aisément le noter, les contraintes formelles sont d'ordre juridique, alors que les contraintes informelles sont d'ordre culturel et idéologique. Les contraintes informelles renvoient aux us et coutumes, aux normes traditionnelles, religieuses et morales qui régissent, implicitement mais effectivement (devrait-on dire) les interactions sociales.

Dès lors la grande difficulté de la mise en place des réformes politiques et institutionnelles réside dans la tension entre les contraintes formelles et les contraintes informelles. Car comme le dit si bien Benoît Prévost (2010) « les nouvelles institutions génèrent du désordre social », parce qu'elles remettent en cause des manières de faire, mais surtout des manières de penser traditionnelles perçues comme des repères inamovibles des relations sociales.

Contrairement à ce que peut laisser croire l'idée des réformes, la réorganisation institutionnelle de la société apparaît souvent aux yeux des populations comme un processus de bouleversement des acquis, de la tranquillité et des privilèges traditionnels. Les réformes sont ainsi perçues, du moins dans l'immédiat, comme une tentative des groupes dominants, ou des groupes politiques au pouvoir, visant à imposer leur représentation du monde à l'ensemble de la communauté. Comme le fait remarquer Prévost (2010) « on trouve une bonne illustration de ce phénomène dans l'idée suivant laquelle la mise en place, par exemple, de droits formels de propriété foncière peuvent exclure ceux qui pouvaient jouir informellement de l'usage de certaines terres ».

Mais il faut toutefois préciser que dans les contextes de réformes institutionnelles, ce qui intensifie la tension entre les contraintes formelles et les contraintes informelles, ce sont les motivations politiques et électoralistes des différents acteurs. Par exemple :

- les partis ou groupes politiques, qu'ils soient du pouvoir ou de l'opposition, peuvent considérer les réformes comme une « stratégie identitaire » visant « la construction d'une marque politique sur le marché électoral » (Bezes, 2009).
- de même, des personnalités politiques peuvent s'y engager par une stratégie identitaire avec pour objectif la conquête du leadership politique des réformes.
- et dans le cas précis des réformes administratives, la réorganisation des structures administratives peut être réduite à une stratégie politique ou à un partage de positionnements politiques par et entre les acteurs.

Ces motivations, même si elles sont légitimes et peut-être contextuellement justifiées, biaisent considérablement les processus de réformes. Car, elles installent les acteurs, non plus dans l'esprit des réformes, mais plutôt dans des postures propres aux situations électorales, nécessairement concurrentielles.

Il importe toutefois de ne pas avoir une perception négative des difficultés ou du désordre social que les réformes peuvent occasionner ou provoquer. Il faut plutôt les appréhender dans la perspective du sens profond de l'idée de réforme. Ce sens, on le doit à Francis Bacon, notamment dans sa conception du progrès (ou si l'on veut du développement). Le progrès réside dans le fait de s'écarter de ce qui est traditionnellement ou couramment admis « dans

l'intention de procéder *in melius* (en mieux) et non *in aliud* (différemment), dans un esprit qui tende à l'amélioration et au développement, non au changement et à la transformation » (Bacon, 1991).

Dans ce sens, la réforme se comprend comme la mise en place d'une nouvelle représentation du monde et de notre être-au-monde qui reflète la capacité des individus, des communautés et de la société nationale à maîtriser l'existence présente et à affronter continuellement et efficacement les problèmes nouveaux liés à l'évolution de l'espace-temps socio-culturel.

Si donc l'on s'inscrit dans la perspective du développement, alors les réformes doivent viser la mise en place non des institutions optimales mais des institutions effectivement appropriées à la fois aux résistances et aux évolutions des contraintes informelles. Il s'agit alors d'un processus continuel qui nous engage dans une esthétique sans fin de nos institutions au travers de l'harmonisation efficace des contraintes formelles et informelles.

C'est dans ce contexte qu'il faut envisager et situer les rôles des acteurs engagés dans le processus des réformes politiques et institutionnelles. Toutefois, à en croire Douglass North, et au regard des difficultés susmentionnées,

> « La clé de l'analyse du processus du changement est l'intentionnalité des acteurs du changement institutionnel et leur compréhension des problèmes rencontrés. Si la croissance économique est et a toujours été épisodique, c'est parce que les acteurs ne visaient pas le bien-être de la société ou comprenaient si mal les problèmes que les conséquences de leurs actes s'éloignaient beaucoup de leurs intentions. » (North, 2005, p. 22).

Il s'ensuit que la clarification des rôles des acteurs repose avant tout sur la clarification de l'intentionnalité, c'est-à-dire de l'état d'esprit idéologique des acteurs. Car, en réalité, une action ne change véritablement que si la représentation que l'acteur a de cette action change du point de vue des raisons efficiente, formelle et finale qui l'orientent.

Une telle position trouve sa justification dans l'idée que les réformes politiques et institutionnelles ont pour objectif la mise en place d'un système politique dont l'élément idéologique constitue l'essentiel. Plus précisément, comme le dit si bien Loewenstein (1953, p. 678),

> « Dans le fonctionnement du pouvoir politique et social, les idéologies constituent la force motrice tandis que les institutions et les techniques ou procédures forment l'appareil ou le mécanisme à travers lequel l'idéologie engendre la réalité de l'action politique et sociale. [...] Il n'a jamais existé et il ne peut exister de système politique fonctionnant comme un cadre dans lequel s'exercent le contrôle social et le pouvoir politique qui n'ait consciemment ou inconsciemment pour base de son existence institutionnalisée une idéologie politique appropriée ».

Et il importe ici d'entendre la notion d'idéologie, non pas dans sa connotation négative qui le rapproche ou l'assimile à l'utopie, mais bien dans son sens originel, en tant que « science des idées » ayant pour objectif la mise en place des principes cognitifs qui président au gouvernement des esprits en vue de la transformation de la société entière. Ainsi, une

idéologie peut se concevoir comme « un ensemble cohérent et intégré d'idées et de croyances (ou idées transformées en croyances) destinées à expliquer l'attitude de l'homme envers la vie en société, et à établir une ligne de conduite conforme à ces idées et à ces croyances » (Loewenstein, 1953, p. 680).

L'on comprend ici que le fonctionnement de tout système politique repose sur l'idéologie qui le fonde et le rend opérationnel. La question, à ce niveau, est alors de savoir comment l'idéologie fonde et rend opérationnel un système politique dans le contexte des réformes institutionnelles ?

2. Des principes de reformatage idéologique pour des réformes réussies

La pertinence de la question du rôle de l'idéologie dans la mise en place de nouvelles institutions se justifie au regard de la tension entre les contraintes formelles et les contraintes informelles. Autrement dit, il est ici question du rôle de l'idéologie dans la reconstruction du lien social. Et pour en rendre compte, je m'appuierai sur Paul Ricœur, chez qui l'on trouve une réflexion sur la façon dont l'idéologie, dans son sens positif, intervient dans « la constitution du lien analogique entre moi et l'homme mon semblable » (p. 228).

Selon Ricœur, c'est au niveau de l'action sociale que se constitue radicalement l'idéologie comme imaginaire social. Car, si l'action sociale est un comportement socialement orienté et intégré (Weber), alors, il faut admettre qu'il n'y a pas d'action sociale qui soit pré-idéologique ou non idéologique, c'est-à-dire sans imaginaire. « C'est dans l'imaginaire que j'essaie mon pouvoir de faire, que je prends la mesure du « je peux » (p. 225), au regard de l'autre et de la société. Cela signifie que je ne peux effectivement accomplir une action sociale que si, en me représentant cette action dans l'imaginaire social, je perçois qu'elle participe à la construction du lien social. Sinon, je m'abstiens de l'accomplir. Dans le contexte des réformes politiques et institutionnelles, chaque acteur, à quelque niveau qu'il se situe, devra alors inscrire son action dans l'imaginaire social en vue de la reconstruction du lien social. Mais alors comment inscrire son action dans l'imaginaire social ?

Répondre à cette question revient tout simplement à indiquer les éléments qui, dans l'imaginaire social, fondent l'action sociale. J'en distingue ici trois.

Le premier élément qui oriente l'action sociale est, d'après Ricœur, la *raison d'agir*. Il est relatif au fait que l'action quelle qu'elle soit, se caractérise fondamentalement par sa publicité nécessairement immédiate, même si les effets de la publicité peuvent être différés. C'est pourquoi, selon Ricœur, la raison d'agir se définit par quatre traits majeurs :

- le premier est la motivation : « je dois toujours pouvoir dire en tant que quoi je désire quelque chose » (p. 239). Il s'agit ici, pour l'acteur de pouvoir rendre compte, du moins à lui-même, de la motivation de son action en vue d'en déterminer le degré de désirabilité par rapport à d'autres actions possibles.
- L'examen de la motivation ou de la désirabilité de l'action permet d'en déterminer la *généralité* qui constitue le second trait de la raison d'agir. Cela nous amène à nous

rendre compte du caractère général de nos motivations : autrui, à ma place, pourrait-il justifier l'action que je voudrais poser par les mêmes motivations ?

- Le troisième trait de la raison d'agir, c'est la « causalité téléologique » qui me permet de rendre compte de la relation entre l'action que je pose et la finalité visée. Autrement dit, considérant la finalité visée (par exemple la réconciliation), que m'est-il raisonnablement préférable de faire ?
- Ces trois traits constituent, selon Ricœur la base du quatrième trait de la raison d'agir qui est le « raisonnement pratique ». c'est la mise en ordre cohérente des intentions d'agir. Elle justifie le passage du désir de faire au devoir de faire. Autrement dit, comment ce que je désire justifie-t-il ce que je dois faire ?

Ainsi, cette compréhension ricœurienne de la raison d'agir permet d'avoir une juste appréciation des moyens et stratégies qu'il faut mobiliser en vue d'une action sociale donnée.

Le deuxième élément qui oriente, dans l'imaginaire l'action sociale, c'est la « règle d'action ». L'action sociale est une action *réglée ou normée*. Pour rendre compte de la normativité de l'action sociale, il convient, selon Ricœur de la comprendre comme relation sociale, c'est-à-dire « un cours d'action dans lequel chaque individu, non seulement tient compte de la réaction d'autrui, mais motive son action par des symboles et des valeurs qui n'expriment plus seulement des caractères de désirabilité privés rendus publics, mais des règles elles-mêmes publiques » (p. 243-244). Cela signifie qu'une action individuelle n'est socialement orientée et intégrée que si elle se fonde et se justifie par la codification publique. Et cela se réalise par ce que Ricœur appelle *la médiation par les symboles*. On comprend donc qu'il n'est pas question d'une normativité contraignante ou répressive. Car les symboles en question sont des entités culturelles, des systèmes institutionnels informels mais stables, comme les règles de politesse par exemple. C'est pourquoi il faut inclure dans la catégorie de l'action sociale, les actes de discours dont la performativité engendre des pouvoirs souvent insoupçonnés.

La médiation de l'action par les symboles est en réalité une procédure de légitimation de l'action par les symboles. Elle permet d'inscrire l'action individuelle dans un système collectif de légitimation qui n'est rien d'autre que l'idéologie ou l'imaginaire social entendu comme ensemble de « représentations qui redoublent et renforcent les médiations symboliques, en les investissant par exemple dans des récits, des chroniques, par le moyen desquels la communauté « répète » en quelque sorte sa propre origine, la commémore et la célèbre » (p. 246).

Le troisième élément idéologique qui oriente l'action sociale est relatif aux conditions de l'initiative et de la responsabilité sociale. Il convient ici de placer les réformes sous la catégorie l'initiative. Et l'initiative, selon Ricœur, « c'est le présent vif, actif, opérant, répliquant au présent regardé, considéré, contemplé, réfléchi » (p. 261). Qu'est-ce à dire ?

Initier, c'est donner au présent vif un cours nouveau. Et cela s'apprécie aussi bien sur le plan individuel que sur le plan collectif. Sur le plan individuel, les conditions d'intelligibilité de l'initiative peuvent s'apprécier d'abord à partir de la catégorie du « je peux ». En ce sens, le « je peux » n'intervient que dans un contexte où s'articule nécessairement pouvoirs et non-pouvoirs. Autrement dit, l'avènement d'un « je peux » s'accompagne toujours de la conscience

d'un ou d'un ensemble de « je ne peux pas ». Ainsi, le champ d'exercice de ma puissance, champ dans lequel se déploie mon initiative, est aussi le champ de mes impuissances. C'est pourquoi l'initiative individuelle doit nécessairement se déployer comme une conjonction de la conscience du pouvoir-faire et de celle des conditions sociales dans lesquelles ce pouvoir-faire est déployé.

A ce niveau se révèle l'aspect éthique de l'initiative. Ricœur l'affirme si bien : « qui dit initiative dit responsabilité » (p. 271). Et cela est bien plus visible dans le cas des actes de discours. Car « initiative et responsabilité sont médiatisées par le langage » (p. 272), et plus particulièrement par certains actes de discours. Tous les actes de discours, considérés du point de vue de leur force performative « engagent leur locuteur, par une clause tacite de sincérité en vertu de laquelle je signifie effectivement ce que je dis » (*idem*). La simple description d'un fait, par exemple par un journaliste, est la production d'un engagement du type de : « je crois que ce que je dis est vrai et j'offre ma croyance à autrui afin qu'il la partage » (*idem*). Et cet engagement devient plus fort quand il est question d'un acte de discours comme la promesse, que Ricœur considère comme paradigmatique de la responsabilité liée à l'initiative.

> « En promettant, dit-il, je me place intentionnellement sous l'obligation de faire quelque chose. Ici, l'engagement a la valeur forte d'une parole qui me lie. Eh bien, je dirai que toute initiative est une intention de faire et, à ce titre, un engagement à faire, donc une promesse que je fais silencieusement à moi-même et tacitement à autrui, dans la mesure où celui-ci en est, sinon le bénéficiaire, du moins le témoin. La promesse, dirai-je, est l'éthique de l'initiative. Le cœur de cette éthique est la promesse de tenir mes promesses. La fidélité à la parole donnée devient ainsi une garantie que le commencement aura une suite, que l'initiative inaugurera effectivement un nouveau cours des choses » (p. 271-272).

Au plan collectif, social et politique, l'initiative renvoie à « la question du présent historique, celui des contemporains, par opposition à celui des prédécesseurs et des successeurs » (p. 272).

Faisant sienne les notions d' « horizon d'attente » et d' « espace d'expérience » de R. Koselleck, Ricoeur considère que la notion de *présent historique* se comprend à partir de celle d'espace d'expérience comme « possibilités de parcours selon de multiples itinéraires » (*idem*) qui dérobent le passé à la chronologie ordinaire. Quant à la notion d'*horizon d'attente*, elle est, selon Ricœur,

> « assez vaste pour inclure l'espoir et la crainte, le souhait et le vouloir, le souci, le calcul rationnel, la curiosité, bref, toutes les manifestations privées ou communes visant le futur; comme l'expérience, l'attente relative au futur est inscrite dans le présent; c'est le futur rendu-présent, tourné vers le pas-encore » (p. 273).

Dès lors, une initiative sociale et/ou politique, comme celle des réformes politiques et institutionnelles, doit se positionner au regard du passé en le considérant, non comme un passé dépassé et achevé, mais bien comme une « tradition vivante ». « Il faut rouvrir le passé »

dit Ricœur ; non pour y réveiller les causes de nos déceptions, mais pour « raviver en lui des potentialités inaccomplies, empêchées… » (p. 276).

Et pour ce faire, il faut que l'initiative, au plan collectif, social et politique, trouve, selon Ricœur, dans la « force du présent » son équivalent conceptuel et pratique. La force du présent est l'équivalent de l'initiative historique. Ainsi, comme le disait Nietzsche « c'est en vertu seulement de la force suprême du présent que vous avez le droit d'interpréter le passé ». Autrement dit,

> « Seule ainsi la grandeur d'aujourd'hui reconnaît celle d'autrefois: d'égale à égale! En dernière instance, c'est de la force du présent que procède la force de refigurer le temps. Car, au-delà de la brutalité du propos, il faut entendre une voix plus basse qui célèbre dans la force du présent l'élan de l'espoir » (p. 277)

C'est donc la force du présent qui donne à nos projets sociaux politiques, aux réformes à venir, la capacité de réactiver les potentialités inaccomplies du passé dont nous sommes les héritiers.

En guise de conclusion

On peut retenir que la mise en place des réformes politiques et institutionnelles engage les acteurs à travailler à l'avènement d'un imaginaire social qui soit le gouvernail idéologique des réformes. Un tel gouvernail idéologique prend sa source, aussi bien dans notre espace d'expérience que dans une représentation juste de notre horizon d'attente.

Dès lors l'opérationnalisation du reformatage idéologique participe de l'engagement des acteurs, gouvernants comme gouvernés, à s'approprier les principes qui, dans l'imaginaire social, gouvernent l'action sociale. Et cela passe par la construction d'un nouveau récit idéologique partagé par les acteurs, car « l'existence d'une vision commune du récit [idéologique] semble être l'élément fondamental de tout type de réforme, une raison d'être » (Menghi, 2014).

C'est pourquoi, un nouveau récit idéologique, quelle que soit son origine, ne fonctionne que s'il est attrayant pour les populations. Un tel récit idéologique doit donc obéir aux critères suivants :

- Il doit intégrer les besoins de développement du pays
- Il doit démontrer aux populations les avantages de leur appartenance à la communauté nationale
- Il doit se nourrir des griefs concrets des classes victimes de discriminations Loewenstein (1953)
- Et il doit finalement être positif (c'est-à-dire se construire à l'affirmatif et non au négatif, indiquer ce qu'il a lieu de faire et non ce qu'il ne faut pas faire).

Références bibliographiques

Bacon, F. (1991). *Du progrès et de la promotion des savoirs*. Trad. M. Le Doeuff. Paris : Gallimard.

Bezes, Ph. (2009). Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la Ve République. *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2009/5 (n° 56-4bis), p. 54-74.

Loewenstein, K. (1953). Les systèmes, les idéologies, les institutions politiques et le problème de leur diffusion. *Revue française de science politique*, 3e année, n°4, 1953. pp. 677-698.

Menghi, M. (2014). Quelles révolutions politiques et institutionnelles pour l'UE et l'UEM ? *Synthèse*. Notre Europe, Institut Jacques Delors.

North, D. C. (2005). *Le processus du développement économique*. Paris : Éditions d'Organisation.

Prévost, B. (2010). Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme ? Éléments pour un débat sur les réformes institutionnelles dans les PVD. *Revue de la régulation* [En ligne], 7 | 1er semestre / Spring 2010, mis en ligne le 18 juin 2010, consulté le 02 juillet 2016. URL : http://regulation.revues.org/7719

Ricoeur, P. (1986). *Du texte à l'action*. Paris : Seuil.