

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

L' art de bien gouverner la république. Tome 2, Les pratiques de prise de décision et leurs effets dans les politiques publiques

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy
of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book
Authors	Diangitukwa, Fweley
DOI	10.58863/20.500.12424/4312466
Publisher	Globethics Publications
Rights	2024 Globethics Publications;Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International
Download date	2026-07-01 12:58:27
Item License	http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/4312466



L'art de bien gouverner la République

Les pratiques de prise de décision et leurs effets
dans les politiques publiques - Tome 2

Fweley Diangitukwa



ÉCOLE DE FORMATION ÉLECTORALE
EN AFRIQUE CENTRALE



Globethics

L'art de bien gouverner la République
- Tome 2

L'art de bien gouverner la République

- Tome 2

*Les pratiques de prise de décision
et leurs effets dans les politiques publiques*

Fweley Diangitukwa

Globethics Co-Publications - EFEAC

Director: Prof. Dr Fadi Daou, Executive Director of Globethics

EFEAC Editor: Prof. Dr Christoph Stückelberger, President and Founder

Globethics Co-Publications

Fweley Diangitukwa, *L'art de bien gouverner la République - Tome 2*

Les pratiques de prise de décision et leurs effets dans les politiques publiques

Geneva: Globethics Publications, 2024

DOI: 10.58863/20.500.12424/4312466

ISBN 978-2-88931-592-5 (online version)

ISBN 978-2-88931-593-2 (print version)

Managing Editor: Ignace Haaz

Assistant Editor: Jakob W. Bühlmann

Cover Design: Michael Cagnoni

Globethics International Secretariat

150 route de Ferney


1211 Geneva 2, Switzerland

Website: www.globethics.net/publications

Email: publications@globethics.net

All web links in this text have been verified as of July 2024

The electronic version of this book can be downloaded for free from the Globethics website: www.globethics.net.

The electronic version of this book is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). See: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. This means that Globethics Publ. grants the right to download and print the electronic version, to distribute and to transmit the work for free, under the following conditions: Attribution: The user must attribute the bibliographical data as mentioned above and must make clear the license terms of this work; Non-commercial. The user may not use this work for commercial purposes or sell it; No derivative works: The user may not alter, transform, or build upon this work. Nothing in this license impairs or restricts the author's moral rights. 

Globethics Publ. retains the right to waive any of the above conditions, especially for reprint and sale in other continents and languages.

SOMMAIRE

Introduction	9
I Les approches méthodologiques appliquées	23
Les approches par les intérêts.....	25
Les approches par les institutions.....	29
Les institutions déterminent les comportements des acteurs politiques et des citoyens dans leur ensemble	31
L'institutionnalisme historique.....	33
L'institutionnalisme sociologique	37
Création et changement institutionnels	41
La notion d'approche organisationnelle	43
Les approches par les idées	44
L'approche séquentielle	50
L'incrémentalisme.....	59
II La gestion des politiques publiques.....	63
Qu'est-ce qu'une politique publique ?	63
Tout commence par l'identification d'un problème public	64
C'est en apprenant et en pratiquant l'art de bien gouverner qu'on devient un bon gouvernant.....	67
Les principaux courants de l'analyse des politiques publiques	71
Les trois principales caractéristiques de l'analyse des politiques publiques	76
L'évaluation des politiques publiques	85
Les réflexions sur la bureaucratie.....	86

La théorie des organisations.....	88
Les études de management public.....	89
La mise à l’agenda politique	93
Les politiques publiques embrassent tous les domaines.....	97
Le référentiel des politiques publiques.....	99
Le référentiel peut être global ou sectoriel.....	103
Bien comprendre les enjeux de l’action publique pour bien gouverner la République	106
III Les pratiques de prise de décision	113
Comment décider dans un environnement complexe et incertain ?.....	126
L’ignorance du processus de prise de décision dans le management des organisations publiques	127
Réunir d’abord les informations utiles et indispensables	131
Les trois profils de décideurs	132
Rationalité absolue versus rationalité limitée.....	134
Les principales erreurs commises dans la prise de décision.....	140
Le biais cognitif	145
Le biais collectif.....	148
Le biais téléologique	149
Le modèle de la poubelle ou garbage can	150
Le rôle de l’émotion dans la prise de décision	152
L’apport de la neuroscience dans le processus de prise de décision	155
Le rôle de l’intuition dans la prise de décision.....	157
Le temps joue un rôle dans la prise de décision	162
Conclusion générale.....	165
Annexes	171
Bibliographie.....	173

Aux chefs d'État africains d'aujourd'hui et à ceux de demain,

L'Afrique commencera son décollage économique lorsque les gouvernants, les élites intellectuelles et les citoyens se mettront massivement à lire de bons livres et à intégrer les notions de stratégie, de rapports de force et de concurrence dans leurs relations avec les peuples des pays dits développés et surtout lorsqu'ils proposeront au monde leurs propres concepts, leurs innovations et inventions, en cessant d'être des utilisateurs des inventions et des idéologies (Idées) des autres.

Il est temps que les Africains sortent de la domination et se donnent le devoir de devenir des femmes et des hommes libres.

L'Afrique décollera réellement lorsque les électeurs mettront à la tête de chaque État des femmes et des hommes compétents et intègres qui ont le sens des affaires de l'État et qui mettent leur génie et leur dignité en honneur.

Le progrès commence lorsqu'un peuple devient intellectuellement indépendant. Malheureusement, l'Afrique est encore dépendante en matière politique, économique, scientifique, idéologique, technologique, culturelle et particulièrement en matière d'intelligence stratégique.

Le peuple qui a dominé un autre peuple dans le passé voudra toujours le contrôler pour continuer de l'assujettir. Il appartient au peuple dominé de faire mieux pour dissuader définitivement son dominateur ou ses dominateurs. Pour y parvenir, il doit regarder autour de lui pour savoir comment les autres peuples sont sortis de l'asservissement et de l'assujettissement.

Il est temps que l'Afrique revendique publiquement son indépendance politique et économique

INTRODUCTION

Le plus grand danger pour un pays est d'avoir à la tête de l'État des dirigeants qui ne maîtrisent rien, sinon très peu, sur la géopolitique, la géoéconomie, la géostratégie, les politiques publiques, le processus (ou les pratiques) de prise de décision, etc. et qui croient que la politique est une question de bon sens, de relations et d'imitation de ce que les autres dirigeants font ou tout simplement de ce qu'ils ont vu à l'étranger et à la télévision. La faute la plus monstrueuse réside dans le fait de confier le pouvoir à un individu qui, dans un élan de vouloir plaire au peuple, se lance régulièrement dans un populisme démesuré et déroutant allant jusqu'à promettre la réalisation des politiques publiques, sans expliquer comment (avec quels moyens) il concrétisera ce qu'il promet partout. On peut être séduit par une déclaration à l'emporte-pièce du genre : « Je ferai de ce pays le Brésil de l'Afrique »¹ ou, de quiconque s'engage

¹ Après sa visite d'État en Chine, le chef d'État congolais, M. Félix Tshisekedi Tshilombo, a déclaré : « Les villes chinoises sont modernes. Je souhaite dupliquer le modèle chinois au Congo ». Auparavant, M. Vital Kamerhe avait déclaré pendant sa campagne électorale de 2011 : « Je ferai de la RD Congo le Brésil d'Afrique ». Les dirigeants africains en général et congolais en particulier doivent savoir que la meilleure manière de développer un pays est de faire appel à l'imagination des nationaux au lieu d'imiter ou de singer aveuglément ce qu'ils ont vu ailleurs. Les pays qu'ils cherchent à dupliquer n'ont pas copié les autres pour être ce qu'ils sont. La ville de Venise est originale parce qu'elle est différente des autres villes italiennes. Les Chinois s'étaient appuyés sur leur culture millénaire pour construire la Chine d'aujourd'hui. Hélas ! Beaucoup de dirigeants congolais, sinon presque tous, sont dans l'imitation aveugle ou dans la singerie et personne ne propose d'innover en construisant un Congo moderne avec des villes flamboyantes qui ressembleront à elles-mêmes et qui, grâce à cette originalité,

avec empressement à construire une université moderne « au standard des universités occidentales », etc. Les pays qui acceptent ou qui tolèrent ce genre de gouvernant à la tête de l'État comptent parmi les plus retardés sur tous les plans, car un dirigeant qui ne maîtrise pas les *arcana imperii* (les secrets de l'Empire ou, aujourd'hui, les rouages du pouvoir) n'inspire pas confiance ; au contraire, un tel dirigeant contrarie les vrais visionnaires, décourage les penseurs sérieux et étouffe l'imagination fertile et la création des citoyens dans leur ensemble, à cause de son comportement immature, superficiel ou, en d'autres termes, de son incompetence notoire. On attribue au général John J. Pershing un dicton qui résume à lui-seul pourquoi la gouvernance et le leadership sont essentiels au politique : « Un leader compétent peut obtenir un service efficace des troupes médiocres, tandis qu'à l'inverse un leader incompetent peut démoraliser les meilleures troupes². »

Être à la tête de l'État est une opportunité unique qui, pour celui qui le comprend clairement, permet de créer un monde meilleur, car la politique sert à faire changer les choses ou, en d'autres termes, on fait de la politique pour changer les choses en apportant des réponses concrètes aux attentes des citoyens. Cependant, pour être un bon dirigeant, il faut faire preuve d'une grande intégrité morale et d'une intelligence fine.

Il y a une différence entre un bon et un mauvais leader : un bon fait le choix des gens compétents et probes qui l'accompagnent partout et il est guidé par ses forces intérieures tandis qu'un mauvais choisit d'abord ses amis et il est guidé par des forces extérieures, qu'il n'est pas capable de

attireront des touristes du monde entier. Cela montrera le génie congolais, ou les capacités d'innovation et de création, du peuple congolais. Nous devons être fiers d'être nous-mêmes et non une copie des autres. Nous devons être capables de réfléchir par nous-mêmes afin d'être originaux. Pour être admirés, nous ne devons pas faire du copier/coller, car cette conduite est puérite. La duplication est un signe de paresse intellectuelle et de manque d'imagination.

² Référence manquante. Note de l'éditeur : Source plausible : John J. Pershing, *My Experiences in the World War*, Frederick A. Stokes Company, 1931.

contrôler, par définition, en matière de sécurité. En effet, les dirigeants incompetents s'entourent généralement de collaborateurs peu rigoureux ou peu crédibles, voire corrompus, pour ne pas être contestés ou contrariés directement par eux. Pour Schmauch (Schmauch, 2005), un bon leader privilégie les tâches nobles suivantes : donner une vision, fixer une stratégie, définir une culture d'organisation, maintenir la cohésion, mobiliser par l'exemple³, etc. Les qualités essentielles requises pour être reconnu bon leader, classées par ordre d'importance croissante, se présentent ainsi : « l'honnêteté (ou la probité), l'imagination (anticipation, projection, prospective), la capacité analytique, le sang-froid, les qualités de communication, l'audace, la force de conviction, la capacité d'adaptation, l'enthousiasme, la patience, la sociabilité »⁴. Un vrai leader est avant tout un visionnaire et un transformateur. C'est cette qualité qui le distingue des chefs d'entreprise et des managers.

Dans les pays où le développement est une priorité, les électeurs font une sélection rude des prétendants au pouvoir. En choisissant objectivement les candidats qu'ils estiment être les meilleurs de tous, c'est-à-dire des visionnaires et des stratèges de premier rang parce qu'ils ont atteint le sommet de leur art dans des activités qui exigent les qualités de stratège mêlant la théorie et la pratique, la pensée et l'action, les concepts et leurs applications de terrain⁵, les électeurs barrent malignement la voie aux candidats incompetents. Dans ces pays, la compétition entre

³ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 340.

⁴ *Ibidem*, p. 336.

⁵ On compte généralement parmi eux des éminences grises (professeurs des Universités), des chercheurs chevronnés, des généraux, des diplomates de carrière, des femmes et des hommes qui font figure d'autorité dans leur métier.

l'intelligence des citoyens-électeurs et les stratégies des décideurs politiques est acharnée au plus haut niveau des institutions politiques⁶.

Il serait hasardeux de placer à la tête d'un État une femme ou un homme qui n'a aucune formation certifiée ou expérience professionnelle réussie, tout comme il serait peu avisé de sous-estimer la politique de sécurité internationale sur le continent africain. De tous temps, les dirigeants les moins bien avisés en Afrique, ont été ceux qui ont invité ou qui acceptent facilement les armées étrangères sur leur territoire. Au contraire, les plus prévoyants prennent un soin particulier à former une armée professionnelle bien équipée et bien préparée, et ont un souci de surveiller leurs frontières. Les lieux stratégiques d'une nation ne devraient pas être divulgués aux armées étrangères à la légère, ce qui exposerait à toutes formes d'invasion ou menace impromptue de l'extérieur. Toute nation étant dans un état équivalent de vulnérabilité face à des voisins plus puissants, nulle ne devrait négliger d'organiser une protection soigneuse de son territoire national⁷.

⁶ Parmi les qualités qui comptent pour apprécier un candidat à un poste politique ou un politicien déjà en fonction, il y a non seulement les compétences intellectuelles mais aussi les valeurs éthiques ou morales, la droiture, le patriotisme, l'amour du travail bien fait, la ponctualité, la courtoisie, la retenue, le respect de ses compatriotes et des étrangers qui vivent dans le pays. Cf. Christine Kerdellant et Général Vincent Desportes, *Visez le sommet. Pour réussir, devenez stratège*, éditions Denoël, 2022, p. 11.

⁷ La taille physique, la démographie, la richesse et le développement économique et industriel d'un pays sont associés avec son développement militaire, qui est un prolongement du pouvoir politique, selon l'expression de von Clausewitz, qui voit le risque de guerre comme une constante sur l'arrière-plan de la politique étrangère de toute nation (Carl von Clausewitz (1832-35), *De la guerre*, Paris : Ed. de Minuit), René Girard interprète comme phénomène « mimétique », cette omniprésence guerrière, qui menace toujours, non pas comme un fait statique, mais comme « une montée aux extrêmes ». R. Girard, *Achever Clausewitz*, Paris : Carnets Nord, 2007, par achever l'auteur français n'entend pas du tout contredire le principe réaliste du général prussien, seulement montrer la parenté conceptuelle

L'acquisition de la souveraineté, dans la plupart des pays qui ont abandonné la transmission héréditaire du pouvoir s'exposent au problème de la ploutocratie, c'est-à-dire au risque du gouvernement par un petit nombre avec des moyens financiers importants.

Dans des pays où complaisance et irresponsabilité règnent, la corruption par l'argent et les fraudes électorales règlent l'accès au pouvoir, qui ne peut pas représenter les intérêts véritables de la population vivant sur un territoire d'un État-nation. Les plus corrompus de la société – souvent peu formés et incompétents, peuvent amasser rapidement et frauduleusement des fortunes lorsque le pays est doté de ressources naturelles importantes qui sont offerts à vil prix à de larges compagnies multinationales – comme c'est le cas en Afrique. Des candidats possibles au pouvoir politique, qui ont toutes les qualités morales et technique pour gouverner, peuvent cyniquement être éliminés d'un processus d'élection, par l'imposition d'une caution à payer pour faire valider leur candidature. Beaucoup, ne pouvant pas payer les frais de campagne et la caution, sont d'office écartés de la course à l'élection présidentielle, avant même que la campagne électorale ne s'ouvre. Une campagne exige des dépenses colossales pour attirer les groupes d'intérêt importants et obtenir les voix des électeurs. Certains n'hésitent pas à tenter de corrompre les membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) en RD Congo, alors que cette commission est supposée être autonome administrativement et financièrement. Aucune raison n'explique le paiement d'une telle caution et de tels frais de campagne, sinon la volonté d'écarter simplement les plus compétents parmi les prétendants aux postes politiques, en réservant ceux qui peuvent représenter les groupes d'intérêt industriel et économique, sans vision stratégique d'un bien commun et d'un développement à long terme.

entre l'œuvre inachevée du père du réalisme politique au 19^e siècle, et son propre concept de mimesis au 20^e et 21^e.

Lorsque dans un pays, les autorités politiques se mettent à discuter sur les noms des individus qui doivent diriger la Commission électorale nationale indépendante (CENI), cela ne signifie pas qu'une fraude électorale est dans tous les cas par là même écartée.

Christine Kerdellant et Vincent Desportes affirment que le « monde regorge de tacticiens... et manque de stratèges ! Pourtant, les dirigeants qui réussissent le mieux, quel que soit leur domaine – diplomatie, politique, conseil, entreprise, défense –, sont ceux qui savent élaborer une stratégie, la faire partager à leurs collaborateurs et s'y tenir. Persévérer dans sa vision, s'adapter, agir sous contrainte sans compromettre sa liberté : ce sont autant de défis à relever pour viser le sommet, y compris dans sa propre vie⁸. »

Pour gouverner, comme dans la morale et les sciences, il est central qu'un système de gouvernance soit basé sur une théorie de la rationalité de manière claire. Kets De Vries pense de façon semblable lorsqu'il met le critère du vrai au premier plan, affirmant que : « les approches cognitives s'attachent à la façon dont un individu fait l'acquisition de connaissances, réfléchit et prend sa décision »⁹. Un chef d'État compétent ne se plaint pas publiquement, il cherche des solutions aux problèmes qui se posent à son pays. Il parle plus des réalisations qu'il a accomplies et il promet moins.

Les bons décideurs ont un champ de connaissances élargi tandis que les mauvais décideurs ont un champ de connaissances limité et ont tendance à faire facilement des promesses pour plaire à leurs supérieurs et/ou au peuple. Large ou étroite, la capacité de jugement pratique et l'habilité à engager le niveau théorique dans l'évaluation des croyances diffèrent du caractère de jeu de pouvoir et l'aspect purement pragmatique du

⁸ Christine Kerdellant et Général Vincent Desportes, *Visez le sommet. Pour réussir, devenez stratège*, *op. cit.*

⁹ Lire Kets De Vries, *Les Mystères du leadership. Diriger, c'est vendre de l'espoir*, éditions Village mondial, 2002, p. 46.

politique. Ceux qui, dans notre exemple, prennent la sécurité internationale peu au sérieux, et ne comprennent pas qu'ils ne doivent pas accepter la dépendance et la domination de puissances étrangères, ou tolérer avec complaisance, le pillage des ressources naturelles de leur pays, avec l'espoir malhonnête de recevoir en retour un soutien des mêmes puissances étrangères qu'ils aident, sont tentés d'accéder au pouvoir suprême par la crédulité que les questions de sécurité peuvent continuer à dépendre de la volonté de puissants alliés étrangers. C'est pourquoi ces dirigeants imprudents inviteront des conseillers parfaitement occultes, venus des pays étrangers, croyant naïvement que les conseillers étrangers comprennent mieux les enjeux politiques et géopolitiques que les spécialistes nationaux. En réalité, c'est une grosse erreur comme nous l'illustrons par plusieurs exemples dans l'histoire africaine récente. Il est impossible de développer l'Afrique avec des gouvernants excessivement idéalistes qui manquent de réalisme, mais que l'on rencontre en grand nombre en Afrique francophone et particulièrement en Afrique centrale.

Par gouvernants réalistes et responsables, j'entends, comme le pense Adrien Louis, des « dirigeants (qui) ne sont pas simplement les plus compétents ou les plus diligents à nous servir. Ce sont avant tout ceux qui, plutôt que de flatter les passions de leurs concitoyens (par des promesses répétitives, c'est moi qui précise), s'attachent à encourager leurs plus nobles facultés. Ce sont ceux qui montrent un attachement indéfectible aux institutions les plus susceptibles de favoriser la grandeur et la sagesse des hommes. Du reste, n'est-ce pas quand ils se montrent eux-mêmes courageux, honnêtes et sages, que des dirigeants nous paraissent effectivement dignes de gouverner ? N'est-ce pas avec de telles vertus qu'ils se révèlent les meilleurs serviteurs de leur cité ? »¹⁰ Donc, par gouvernement des meilleurs, j'entends les meilleurs dirigeants qui se mettent « au

¹⁰ Adrien Louis, *Les meilleurs n'auront pas le pouvoir. Une enquête à partir d'Aristote, Pascal et Tocqueville*, Paris, PUF, 2021, pp. 3-4.

service des plus nobles des fins. Un tel régime ne serait-il donc pas le plus juste et le plus désirable de tous ? »¹¹.

À propos du leadership, Margaret Mead a dit : « Ne doutez jamais de la capacité d'un petit groupe concerné et réfléchi à changer le monde. En effet, c'est la seule chose à en avoir jamais eu la capacité ». En tout cas, il est admis que la dynamique de groupe est un facteur important de réussite en matière de leadership et le leader¹² est celui qui sait la développer et l'entretenir. René Carron dit : « Il faudrait être totalement aveugle par soi-même pour ne pas admettre qu'au fond on n'exerce le pouvoir qu'à travers la compétence de ceux qui vous entourent »¹³.

À la suite du précédent volume, celui-ci développe en détail les méthodes pratiques de prise de décision et leurs effets sur les politiques publiques, en expliquant comment décider dans un environnement complexe, par l'évitement de certains biais, ce qui a l'effet de stabilité dans le temps.

Dans un pays dirigé par des chefs d'État déléteres, c'est le culte de la personnalité ou l'éloge du chef voire le tribalisme qui facilite la nomination et la montée en grade, tandis qu'au contraire, dans une République qui respecte les normes et l'éthique de responsabilité, les citoyens sont gouvernés par des individus qui le méritent, c'est-à-dire reconnus compétents et excellents.

¹¹ *Ibidem*, p. 4.

¹² Un article de Hiltrop publié en 1998 cite, en plus des qualités d'un leader idéal retenues plus haut, la capacité de résister aux échecs, l'expertise, la capacité à prendre des risques, le « self-motivation » (comment se motiver soi-même), l'apprentissage tout au long de la vie, la tolérance au stress, la flexibilité, la détermination..., in J. M. Hiltrop, « Preparing People for the Future », *Strategic Change*, juillet 1998, cité par Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, op. cit., pp. 15-16.

¹³ Voir G. Bridier, G. Le Solleu et D. Mariette, « René Carron, stratège de l'année 2003 », *La Tribune*, mardi 3 février 2004, p. 31.

J'ai rassemblé dans ce travail en deux volumes l'essentiel de ce qu'un politicien doit absolument savoir pour l'exercice de sa fonction de dirigeant. Au-delà des ressorts réalistes à proprement parlé du pouvoir politique, définis comme ce qui permet le maintien de l'état de la société dans un certain équilibre pacifique, qui garantit la survie collective, savoir gouverner une République, du point de vue du leader, implique aussi maîtriser trois questions centrales du leadership liées au contexte de développement des sociétés de communication sur le plan mondial. Il s'agit : 1) de la question de l'éthique, 2) de la gouvernance des organisations internationales et 3) de la prise de décision sur plan national, ainsi que nous le montrerons¹⁴. Dans sa préface au livre de Dominique Schmauch, Pascal Chaigneau dit : « La complexité du leadership moderne, confronté à la multiplicité des contraintes institutionnelles, relationnelles et médiatiques impose, en effet, de nouvelles réalités stratégiques dans un système désormais mondialisé¹⁵. »

Les enjeux géopolitiques et géostratégiques que je décris dans ce livre montrent concrètement l'importance réaliste de facteurs comme l'existence des frontières, des mers et des océans, d'une préparation et équipement militaire, de l'air, et des ressources démographiques et naturelles. Il est important de rappeler que la géopolitique est née à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle, dans une période marquée par une vision des relations internationales centrée sur les relations entre États, dans une logique exclusive de rapports de force et d'affrontements militaires pour le contrôle des territoires (Friedrich Ratzel, Carl von Clausewitz). Avant de développer les enjeux géopolitiques et géoéconomiques qui permettent aux hommes politiques d'acquérir les outils nécessaires à l'art de bien gouverner la République, je présente d'abord quelques points

¹⁴ Bien gouverner la République est un art qui consiste à chercher toujours la perfection pour donner une entière satisfaction au peuple.

¹⁵ Pascal Chaigneau in Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, op. cit., p. 8.

de vue sur les relations entre l'Afrique et l'Occident¹⁶ qui se croit incontournable et invincible grâce à ses richesses amassées tout au long de l'Histoire, particulièrement depuis le 15^e siècle (avec la traite négrière, l'esclavage, la colonisation, le néocolonialisme, le pillage des pays du tiers-monde pendant les *Trente Glorieuses*). Cette connaissance est indispensable pour comprendre les lacunes et les avantages du contexte africain. On peut par exemple rappeler que la bonne démographie du continent africain, bien supérieure aux autres continents, ses richesses naturelles et le développement économique de certaines régions, sont autant de facteurs qui vont permettre d'améliorer dans l'avenir les États particuliers, et les relations entre États, et entre peuples.

Ce livre n'est pas tant destiné à l'analyse de la croissance statistique démographique, ni autour du développement sociologique de la famille africaine ou du développement économique nécessaire pour une plus grande stabilité politique d'ensemble, il vise la forme de grammaire de la science politique pratique dans laquelle les dirigeants des gouvernements africains trouveront un ensemble de connaissances leur permettant de mener correctement et sérieusement une réflexion utile au devenir de chaque nation.

Les leaders africains trouveront ici les éléments constitutifs sur les enjeux géopolitiques et géoéconomiques. La maîtrise des notions développées dans ce livre évitera aux dirigeants politiques de commettre des bévues qui retardent le développement de la nation.

Je pense que Jacques Attali a raison lorsqu'il dit que le stratège « doit penser à long terme, comme un joueur d'échecs... Penser à long terme n'empêche pas de poser des jalons de moyen terme : dans trois ans je fais

¹⁶ Par l'Occident, il faut entendre les pays de l'Europe occidentale, les États-Unis, le Canada et les pays qui se lient à ce bloc comme l'Australie.

ceci, dans cinq ans cela... Par ailleurs, être stratège n'exclut pas de savoir s'adapter, à condition de toujours garder à l'esprit l'objectif originel »¹⁷.

Offrir au grand nombre les bienfaits apportés par la lecture assidue, organiser à la télévision et à la radio des émissions culturelles et éducatives à valeur ajoutée, etc. ce sont des moyens simples pour investir dans l'éducation. C'est en élevant le niveau général des citoyens qu'un pays se donne les moyens d'initier le développement et d'accélérer la croissance économique par l'augmentation du produit intérieur brut (PIB).

Il est temps que les universitaires et les rares intellectuels se réveillent de leur profond et long sommeil pour montrer le chemin à suivre à ceux qui ne savent pas. Pour se développer harmonieusement, tout pays doit être dirigé par les citoyens les plus lucides, les plus clairvoyants et les plus visionnaires, mais commencer à s'habituer aux *arcana imperii*, aux méthodes de la gouvernance, seulement après l'arrivée au pouvoir, ne suffit pas. Warren Bennis dit : « Le leadership est la capacité de faire d'une vision une réalité ». Malheureusement, dans la plupart des cas, les groupes et les partis politiques africains ambitionnent prendre le pouvoir dans l'unique but de s'enrichir rapidement, et non pour participer au développement de leur pays à partir d'une vision et un engagement. Ces partis constituent un danger public pour l'avenir de la nation.

Pour changer le destin d'un pays ou d'un homme, il y a trois voies prioritaires à suivre :

1. S'informer régulièrement et accroître ses compétences
2. Chercher à connaître ce que les autres pensent de vous, former son réseau social et professionnel de manière conséquente
3. S'intéresser de manière prospective au temps, se projeter dans le futur, car une méthode disciplinée de se projeter dans le futur

¹⁷ Christine Kerdellant et Général Vincent Desportes, *Visez le sommet. Pour réussir, devenez stratège*, op. cit., p. 14 et 15.

permet d'anticiper les événements et de prévenir les risques de souffrance.

Ce sont ces trois voies que suivent les pays et les hommes qui réussissent. Il appartient maintenant à chaque individu de s'y intéresser pour espérer un développement collectif.

Tout dirigeant ou toute nation doit chercher à équilibrer les rapports de forces avec les autres pays avec lesquels il se trouve en compétition au niveau de la sécurité. Pour ne pas être soumis à la violence directe, un État doit prévoir de manière stratégique les moyens pour sa survie, sans nécessairement se renfermer sur lui-même. Considérer si l'Europe (ou les États-Unis et l'Occident par extension) « porte la civilisation universelle » ou pas, comme le prétendait au 18^e siècle le philosophe allemand G. W. Hegel n'as aucune importance en soi. Hegel était libre de croire que le monde occidental et l'Histoire de la Révolution française avait une certaine forme et une importance. De fait, plusieurs pays comme le Royaume Uni et la Grande Bretagne, l'Allemagne, la France, le Japon, la Russie et les États-Unis ont constitué des grandes puissances, qui ont réussi à dicter leur volonté politique sur le plan international de manière durable et mesurable, à différentes périodes de l'Histoire. Cet état de fait favorable pour ces pays, et dont ils ont profité (davantage que ceux qui devaient les craindre), ne justifie pas la croyance, de certaines nations, que parce que le pays ou un peuple ne fait pas partie d'une nation qui est une grande puissance sur le plan mondial, dans un registre de l'histoire donné, que ce pays, cette culture la place parmi les cultures périphériques dans une forme de léthargie, d'immaturation et d'archaïsme. De fait, Montesquieu pensait le contraire, soutenant que ce sont les obstacles géographiques (Suisse, Japon par exemple), qui créent les conditions pour une liberté et citoyenneté active. Cette croyance, contraire à une autocomplaisance dans la passivité, montre qu'une situation de nature contreproductive ne va pas persister, un peuple peut adapter sa volonté et son effort à dépasser les obstacles que représentent par exemple une nature

inaccessible ou infertile. Au contraire, si le comportement des dirigeants politiques néo-colonialistes européens, français en particulier, pour qui l'Afrique doit demeurer sous leur domination, sera découverte comme inutile par une grande partie des peuples africains, comme un obstacle naturel à dépasser, semblable à une chaîne de montagne où à une île sans ressources naturelles, un obstacle sera transformé en un avantage adaptatif. Quand cette domination sera perçue comme un fait en large partie basé sur une situation passée, et non sur les conditions du présent, il sera possible de construire sur les moyens africains. C'est en tenant constamment compte de cette réalité que les Africains parviendront à transformer de manière intéressante une domination occidentale (ou aussi orientale de la Chine et Eurasienne de la Russie), pour s'approprier leur propre destin.

Les idées présentées dans ce livre s'inscrivent dans la voie de ce que tout dirigeant africain doit savoir pour bien gouverner sa nation et léguer aux générations montantes et futures les exemples de bonne gestion.

Quel est le sens de notre existence ? Peu de gens se posent cette question cruciale. Cet essai, qui est une interrogation et une réflexion sur l'art de bien gouverner la République, répond à cette question relative au sens de notre existence, *via* la connaissance et la maîtrise de différents enjeux géopolitiques et géoéconomiques. Comme il est impossible de créer la roue parce qu'elle existe déjà, j'appuie mes arguments sur ce que les auteurs, qui ont réfléchi avant moi sur cette question cruciale de notre existence, ont déjà proposé et j'ajoute à leurs analyses ce que je juge être indispensable à la connaissance de tout Homme (femme ou homme) appelé à conduire ses semblables sur la voie de la réussite collective. Les différentes et nombreuses citations (références) servent uniquement, et avant tout, à démontrer la validité de mes affirmations.

Ce Tome 2 est la suite logique du Tome 1. Il est constitué de trois chapitres suivis d'une conclusion. Le chapitre premier concerne une méthodologie spécifique adaptée à l'étude des politiques publiques. Dans le chapitre II sur la gestion des politiques publiques, j'apporte des réflexions

précieuses sur la bureaucratie, la théorie des organisations et le référentiel des politiques publiques. Je démontre que toutes les politiques publiques sont menées dans un but explicatif, évaluatif ou prédictif. Ce chapitre permet de mieux comprendre la place de l'action publique dans la gouvernance de la République.

Le chapitre III sur les pratiques de prise de décision donne des outils utiles voire indispensables pour bien gouverner une République ou pour bien diriger une entreprise, publique ou privée.

La lecture de ce livre est recommandée à toute personne qui ambitionne embrasser une carrière politique ou qui occupe déjà un poste politique de haut niveau, car le contenu fournit les connaissances indispensables qui ouvrent, ornent et activent les capacités réflexives. Si l'éducation doit nous apprendre à distinguer l'acte héroïque de l'acte blâmable, j'espère qu'à travers ce livre je parviendrai à rendre le lecteur sensible et attentif à la cause que je défends et aux sentiments que je cherche à éveiller chez chaque lectrice et lecteur. Je pense également que la lecture de ce livre aura une conséquence insondable dans l'esprit de chacune et de chacun et qu'après l'avoir lu, chaque lecteur/trice le recommandera au plus grand nombre tant il est important de réveiller les consciences de tous ceux qui ignorent la réalité et les faits d'une complexité rare concernant le continent africain. J'espère que la compréhension du message véhiculé via ce livre permettra au lecteur de percevoir ce monde sous un nouveau regard. En effet, je milite pour la construction d'un monde meilleur basé sur un partenariat gagnant-gagnant, sans esprit de domination et de soumission des uns par les autres comme à l'époque coloniale.

I

LES APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES APPLIQUÉES

L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES OU A LA GESTION DE LA RES PUBLICA

*La méthode est le chemin
qui permet d'arriver à destination sans faillir.*

Il est difficile, voire impossible, de compartimenter les théories dans l'analyse des faits sociaux, non seulement parce qu'il n'existe pas une meilleure approche pour les analyser correctement, mais surtout parce qu'il faut éviter tout risque de cloisonnement théorique. Pour rendre compte d'un phénomène social, le chercheur ne doit pas tomber dans des explications qui n'aident pas à la compréhension du problème. En sciences sociales, les méthodes s'interpénètrent et il n'en existe pas une qui soit complète et qui explique tout. Voilà pourquoi il est nécessaire d'emprunter à d'autres méthodes et de tenir compte des approches concurrentes tant qu'elles apportent des éléments utiles à la compréhension du phénomène étudié. Peter A. Hall pense que c'est « à la marge de chacune de ces approches, à l'interface des unes avec les autres, que prennent place les développements intellectuels les plus stimulants »¹⁸. Il est important de rappeler que le recours à une méthode permet uniquement d'identifier les variables pertinentes, de rechercher les facteurs explicatifs

¹⁸ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 191.

de la situation analysée et de comprendre pourquoi telle décision a été prise et pas une autre, pourquoi tel projet a été retenu et pourquoi un autre a été refusé. Le recours à une méthode ne prédétermine pas le résultat de la recherche. C'est pourquoi, suivant le problème, il est parfois nécessaire de complexifier le modèle théorique initial en y intégrant d'autres variables explicatives. Cependant, il faut faire attention à ne pas perdre les qualités de modélisation et de prédiction ; il faut également éviter de perdre la cohérence du cadre théorique pour ne pas aboutir à une explication susceptible de se contredire.

Les méthodes utilisées pour expliquer le concept de « politique publique » et de « prise de décision » (= théorie de la gouvernance) s'appuient exclusivement sur les théories sociologiques qui mettent en avant le rôle des intérêts, des institutions et des idées pour expliquer les phénomènes sociaux. « Il faut considérer que les *intérêts*, les *institutions* ou les *idées* sont des éléments qui interagissent, qui s'articulent les uns par rapport aux autres et qui ont donc une influence simultanée sur l'action publique »¹⁹. Le mérite du « modèle des trois i » réside dans sa capacité à « croiser plusieurs approches pour comprendre les dynamiques propres à l'action publique »²⁰.

La méthode documentaire est associée à d'autres méthodes utilisées prioritairement dans l'analyse des politiques publiques, notamment les approches par le choix rationnel qui tentent d'expliquer le comportement des acteurs politiques dans la plupart des pays, mais aussi les approches cognitives et organisationnelles et celles par les idées. Un accent

¹⁹ *Ibid.*, p. 100.

²⁰ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2e édition, 2006, p. 456. Sur le « modèle des trois i », se référer à Bruno Palier et Yves Surel, « Les trois i et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science Politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32 et à Yves Surel, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Revue Pouvoirs*, n° 87, 1998, pp. 161-178.

particulier est mis sur le rôle de l'institution comme déterminant du bon fonctionnement de la gouvernance dans un pays et sur sa mise en œuvre en tant qu'étape incontournable du processus de mise à l'agenda des politiques publiques dans le cycle d'une intervention publique. En réalité, c'est une combinaison de méthodes qui doit être employée pour rendre compte de la dynamique de son action publique dans le changement des politiques publiques.

Les courants d'analyse des politiques publiques sont centrés sur le pluralisme et sur le néo-institutionnalisme. « L'approche néo-institutionnaliste peut intégrer la problématique des réseaux (modèle de relations entre gouvernement et groupes d'intérêts), particulièrement lorsque ces réseaux ont une certaine stabilité sous forme de communauté de politique publique »²¹.

La gouvernance est la meilleure théorie pour diriger les hommes en société car l'élu qui jouit, dès son entrée dans la fonction politique, d'une légitimité totale est très proche des électeurs qui interviennent dans le fonctionnement du pouvoir. Donc, dans le cadre de la gouvernance des politiques publiques, l'exercice du pouvoir doit être légitimé pour que les décisions des autorités politiques ne soient pas contestées et pour qu'elles soient efficaces dans la durée. En effet, « la décision est le produit d'une conjonction hasardeuse entre des flux de problèmes, de solutions et de procédures de choix indépendants les uns des autres »²². En matière de politiques publiques, la décision est un processus collectif.

Les approches par les intérêts

Les acteurs impliqués dans les politiques publiques et/ou dans la gouvernance poursuivent prioritairement leurs propres intérêts et ils sont

²¹ Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (sous la direction de), *Nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de sciences Po, 1999, p. 47.

²² *Ibid.*, p. 21.

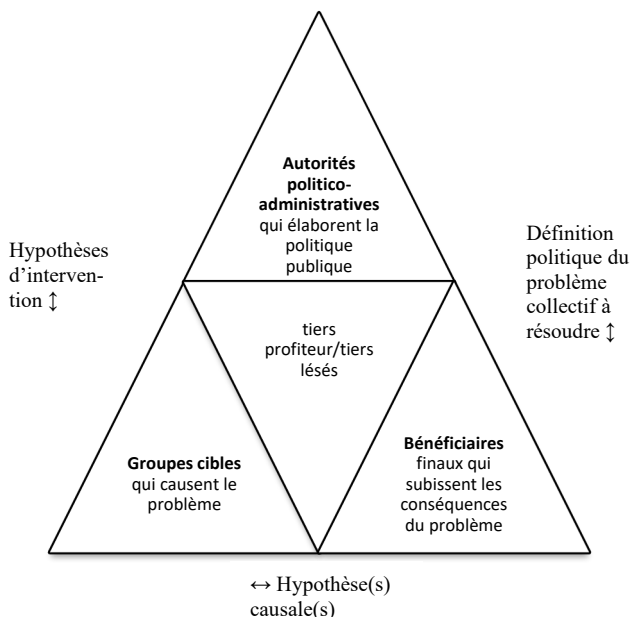
rationnels. Le terme « acteur » désigne ici celui qui agit. Il peut être un individu ou un groupe. En matière de politiques publiques, il existe différents types d'acteurs. Il y a d'abord les *acteurs politico-administratifs*²³ qui sont investis du pouvoir public, il y a les *acteurs privés* qui appartiennent aux sphères dites *socioéconomiques et socioculturelles*. « Ces acteurs privés peuvent être dissociés en acteurs en *groupes cibles* [qui sont les acteurs dont le comportement est défini politiquement comme la cause (in)directe du problème], en *bénéficiaires finaux* d'une politique publique [les acteurs qui subissent les effets négatifs de ce problème et dont la situation devrait être améliorée à la suite de la mise en œuvre de l'intervention publique] et en *groupes tiers*, affectés indirectement par la politique publique, soit positivement (les profiteurs), soit négativement (les lésés). Ces deux groupes réunissent tous les acteurs dont la situation personnelle est modifiée par la politique publique sans pour autant que celle-ci les vise directement à titre de groupes cibles ou de bénéficiaires finaux²⁴. » Ces trois types d'acteurs constituent ce que nous appelons le triangle des acteurs (voir plus loin). En résumé, à part les acteurs publics, tous les autres sont des acteurs privés.

Une politique publique est gérée par des acteurs publics en interaction plus ou moins forte avec les acteurs privés « dont les intérêts et la finalité

²³ Selon David Easton, « Le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent de processus politico administratifs qui sont réalisés selon des règles de procédure d'interactions internes et externes précises », in David Easton, *A system analysis of Political Life*, New York/Londres, J. Wiley, 1965.

²⁴ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 67. Pour en savoir plus sur le rôle des acteurs publics et privés, lire les pages 76-78.

d'action se trouvent d'une manière ou d'une autre touchés par le problème collectif à résoudre »²⁵.



Adapté à partir de : Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 79.

Les différents types d'acteurs cités plus haut constituent le triangle de base d'une politique publique. Les *acteurs politico-administratifs* (acteurs publics), les *groupes cibles* et les *bénéficiaires finaux* (acteurs privés) en constituent les trois sommets. Les acteurs privés affectés indirectement par la politique publique (*tiers lésés* ou *profiteurs*) sont localisés à la périphérie de ces trois sommets²⁶.

Pour déterminer la présence d'un acteur collectif, il faut cinq critères : un système de prise de décision collectif, des intérêts communs, des mécanismes d'intégration, une représentation interne et externe de

²⁵ *Ibid.*, pp. 67-68.

²⁶ *Ibid.*, p. 78.

l'acteur collectif et une capacité d'innovation²⁷. Dans le processus de prise de décision, l'acteur renvoie à la participation et à la décision. Dans ce sens, l'individu, qui est capable d'action stratégique, cherche toujours la maximisation de son utilité personnelle. L'homme rationnel est dans une quête permanente pour satisfaire ses besoins ou ses intérêts et il utilise toutes les astuces pour y parvenir. C'est dans cette perspective qu'il cherche à contribuer au processus politique ou à influencer le résultat à travers sa contribution. Ainsi, « l'action publique, comme toute action humaine, s'explique par des stratégies d'individus cherchant à maximiser leur intérêt personnel »²⁸. Selon cette approche, on postule que devant toute situation, l'individu fait un « choix rationnel » (*rational choice*), ou « choix public » (*public choice*). Les individus produisent du changement social par agrégation et interaction – sans qu'ils en soient forcément conscients. Pour analyser l'action publique, il faut s'interroger sur ce que veut un individu, un groupe organisé, l'État.

Si par principe l'être humain est égoïste, il faut qu'il soit pleinement informé pour être capable d'identifier les alternatives et opérer un choix rationnel. Or, l'information que possède l'*homo æconomicus* est souvent limitée. D'où la nécessité de coopérer entre individus se trouvant dans une situation de confrontation permanente des rationalités. L'incitation individuelle de poursuivre coûte que coûte son intérêt personnel pousse parfois les acteurs à rechercher un intérêt collectif dont la réalisation est impossible si chacun reste dans son coin, car sans la construction de cette action collective, la poursuite de l'intérêt individuel devient difficile, voire impossible. C'est de cette façon que les personnes rationnelles qui, à la base, ne sont pas coopératives, font naître des politiques publiques et

²⁷ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 28.

²⁸ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 101.

des biens publics. Les politiques publiques, tout comme la gouvernance, n'adviennent que grâce à un minimum de coopération humaine.

Les approches par les institutions

« Les institutions sont des 'routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite' ainsi que des 'croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines'²⁹. »

Les institutions font donc peser des contraintes sur les acteurs qui doivent intégrer les cadres cognitifs et normatifs à partir desquels ils sont appelés à raisonner pour concevoir, percevoir et construire le réel en éliminant ce qu'ils jugent inutile ou superflu et en gardant ce qui constituera les idées à mettre en action.

Le comportement des acteurs impliqués dans les politiques publiques et/ou dans la gouvernance est déterminé par des règles fixées par les institutions sociales et politiques et celles-ci régissent leurs interactions. À toute occasion, l'homme doit être conditionné ou cadré pour qu'il s'adapte et s'intègre dans la société. C'est le rôle des institutions³⁰. Thomas Hobbes avait déjà dit que l'homme est un loup pour son semblable, c'est-à-dire que pour défendre ses propres intérêts, l'homme est prêt à « dévorer » son semblable. Pour construire une société basée sur la coopération, il faut lutter contre la nature humaine égoïste qui tend à nuire à autrui pour satisfaire ses propres objectifs. Mais le travail de limitation

²⁹ Se référer à J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 22.

³⁰ *Les institutions* sont des sanctions, des règles ou des organisations formelles de distribution de pouvoir, comme la bureaucratie ou le parlement. Il existe certes d'autres définitions des institutions.

ne peut être mené que par une instance étatique et à travers des institutions. « Le *Léviathan* (de Thomas Hobbes) aurait précisément pour vocation de forcer la coopération entre les hommes à travers des moyens de contrainte »³¹. De la même façon, l'État moderne, qui poursuit la mission remplie jadis par le *Léviathan*, est une instance productrice de coopération par la contrainte. L'État offre les garanties nécessaires permettant aux hommes de poursuivre leur utilité personnelle dans un environnement pacifié et réglé. C'est la coopération qui permet tout ordre social. Pour cette raison, un accent particulier est mis sur les institutions qui mènent à la coopération.

L'institutionnalisme centré sur les acteurs est ce courant qui « considère que les phénomènes sociaux sont le résultat d'interactions entre acteurs aux comportements stratégiques, mais que ces interactions sont structurées par le contexte institutionnel dans lequel elles ont lieu et qui, partant, façonne aussi le résultat de ces interactions. En ce qui concerne, plus précisément, la conduite des politiques publiques, l'institutionnalisme centré sur les acteurs se focalise sur les contraintes et les opportunités qui structurent la marge de manœuvre des acteurs impliqués, et façonnent ainsi l'énonciation des politiques publiques. Ainsi, ce sont ces contraintes et opportunités qui recouvrent la dimension institutionnelle de l'activité humaine »³². Par le biais de l'institution, l'État cherche à changer les comportements d'autrui. La contribution la plus significative des travaux dans ce courant est sans doute la conceptualisation de Fritz W. Scharpf pour qui l'institution est « comme un système de règles qui structurent le cours de l'action que des acteurs choisissent d'engager ». À force de se côtoyer et de négocier, les hommes finissent par trouver une entente qui leur permet de poursuivre leur utilité personnelle. Il faut un minimum d'entente mutuelle pour construire une coopération. En

³¹ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques, Analyser les politiques publiques*, pp. 115-116.

³² *Ibid.*, p. 119.

matière de politiques publiques ou encore de politique urbaine, l'unanimité des acteurs impliqués est indispensable pour engager une action commune réussie. Ainsi, la résolution des questions centrales concernant les intérêts collectifs de la communauté devient une voie qui mène vers l'unanimité (ou le consensus) mais aussi une meilleure façon d'arriver à une décision qui soit supérieure à d'autres en termes de contribution au bien-être social³³. Donc, les institutions sont des règles contextuelles qui restreignent le choix des acteurs.

Les institutions déterminent les comportements des acteurs politiques et des citoyens dans leur ensemble

Les institutions sont « des piliers de l'ordre en politique, des structures qui assurent l'intégration du système politique, qui facilitent ses opérations de routine, et qui garantissent une continuité face à des forces déstabilisatrices potentielles »³⁴.

Le but de l'institution est de recourir aux contraintes extérieures parce qu'elles sont susceptibles d'affecter ou de conditionner l'ordre de préférence de l'acteur. Ses choix restent rationnels mais, dans l'institution, ils sont sous contraintes, car ils doivent être conformes aux lois et règlements. L'État, à travers l'institution, devient cet espace dans lequel les groupes organisés et les citoyens adressent leurs demandes (*inputs*) à l'État qui organise des débats dans lesquels les groupes interagissent pour défendre les idées et leurs projets de société. À l'issue des interactions (échanges dans la *boîte noire* ou *process*) internes, l'État sort des actions contraignantes sous forme de décisions (*outputs*). Traditionnellement,

³³ *Ibid.*, p. 119.

³⁴ K. Orren, Skowronek, « Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism' » in L.C. Dodd, C. Jillson, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, p. 312, cité par Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (sous la direction de), *Nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique, op. cit.*, pp. 78-79.

l'État est considéré comme autonome, au-dessus de la société, extérieur à elle mais capable d'avoir une influence sur elle. Mais en matière de gouvernance, l'État est un ensemble d'organisations semblables à d'autres groupes organisés à qui les citoyens ont confié une mission³⁵. Il entre en interaction avec ceux-ci. Avec l'État, la rationalité de l'acteur devient limitée, ou sous contrôle.

L'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme sociologique³⁶ sont les deux types qui prédominent dans l'analyse de la gouvernance et de l'action politique. « Les travaux dans le courant de l'institutionnalisme historique s'intéressent, souvent dans une perspective comparative, aux processus de transformation des régimes politiques, au développement des États-providence ou encore au rôle des mouvements sociaux. Leur pertinence dans l'analyse des politiques publiques réside notamment dans la conceptualisation des processus temporels et du rôle des institutions

³⁵ Contrôle du territoire et de personnes, élaboration des lois, exécution des lois, procéder au contrôle judiciaire, garantir la souveraineté, etc.

³⁶ L'institutionnalisme sociologique propose une articulation explicite des « trois i » : avec le temps, les idées deviennent institutions qui, à leur tour, forment les intérêts des acteurs. En effet, l'ordre entre les « trois i » importe peu. Il n'est pas nécessaire de définir préalablement laquelle de ces trois approches doit précéder les autres dans l'analyse car, suivant la problématique à étudier, les trois peuvent être reliées et codépendantes. Hugh Hecllo montre que les trois variables ont des relations complexes. « Les intérêts individuels des acteurs peuvent produire des paradoxes de l'action collective, ce qui conduit même des individus égoïstes à se doter d'institutions pour faciliter leurs échanges : les choix individuels basés sur des intérêts sont inscrits dans des structures Institutionnelles qui favorisent certaines options plutôt que d'autres : plus, les intérêts peuvent même être prédéfinis par les contextes institutionnels et culturels spécifiques, les raisonnements des acteurs étant en effet marqués par des significations héritées que portent les institutions ; les institutions peuvent enfin fournir des moyens pour changer les intérêts (par exemple, en instituant des procédures délibératives, qui constituent des cadres dans lesquels les acteurs dialoguent et sont susceptibles de modifier leurs perceptions des événements) », in Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques, op. cit.*, p. 195.

dans le changement des politiques publiques. L'intérêt de l'institutionnalisme sociologique pour l'analyse des politiques publiques se trouve, d'abord, dans sa contribution à la réflexion sur le fonctionnement interne des organisations qui participent à la conduite des politiques publiques.

L'intérêt de l'institutionnalisme sociologique insiste aussi sur le rôle des matrices culturelles dans la structuration des pratiques organisationnelles et, plus généralement, des politiques publiques. Dans ce sens, les travaux dans ce courant établissent un 'pont' conceptuel avec les approches par les idées »³⁷.

L'institutionnalisme historique

Les approches par les institutions montrent que l'État n'a pas complètement disparu. Il détient et contrôle toujours les domaines régaliens comme la défense, la sécurité et la justice. Comme une vipère, il a simplement fait une mue car il émet toujours des règles qui encadrent les comportements humains. Les décisions prises par le gouvernement précédent ont tendance à affecter le gouvernement suivant. En politique étrangère par exemple, ce sont les traités signés précédemment qui structurent les relations entre les États. Donc, « les choix passés mettent en place des structures et des routines qui, en s'institutionnalisant, contraignent la marge de manœuvre des acteurs politiques dans le présent »³⁸. C'est à partir de cette observation qu'est née la notion de *path dependence*³⁹ « dépendance au chemin ou au sentier emprunté » (ou « sentier de dépendance ») pour montrer que les politiques publiques

³⁷ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 130.

³⁸ *Ibid.*, p. 137.

³⁹ Le *path dependence* est ce qui synthétise l'expérience accumulée par les acteurs sous forme d'apprentissage et tend à verrouiller les possibilités de changement en rigidifiant progressivement les croyances des acteurs, in Pierre Muller, *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 74

sont, en règle générale, rigides au changement. L'institutionnalisme historique tente de montrer que les décideurs apportent souvent des modifications légères aux anciennes politiques publiques sans les changer profondément. Les acteurs politiques ont tendance à s'adapter aux institutions qui existent et, en suivant le chemin tracé auparavant, ils renforcent la logique du système. Dans un tel contexte, le changement ne devient possible qu'avec le recours à la gouvernance et à la démocratie participative qui permettent, à travers l'interaction des acteurs, de réfléchir au destin des institutions et à leur évolution possible. Dans certains pays, le changement n'est possible qu'en recourant au travail de *Think Tanks* à cause justement de la « dépendance au sentier » qui est une réalité dans presque toutes les administrations nationales. Cette dépendance est plus remarquable dans le modèle étatique que dans le modèle libéral, dans le sens que dans le modèle étatique, c'est l'État qui fait figure du lieu de la légitimité ou de l'autorité politique et les individus sont soumis à l'État. Dans ce modèle, le mode d'opération est hiérarchique⁴⁰.

La notion de « dépendance au sentier » ou *path dependence* « souligne le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. C'est une notion centrale pour les approches néo-institutionnalistes historiques qui cherchent à rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques »⁴¹. La « dépendance au sentier » s'explique par les coûts que représenterait

⁴⁰ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 152.

⁴¹ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 320. Les néo-institutionnalismes cherchent en particulier à rendre compte des changements à partir des effets d'accumulation produits par des réformes successives et de faible ampleur. Un changement progressif (incrémental) peut donc être à la source de réformes de grande ampleur », in W. Streeck et K. Thelen (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, cité par Pierre Muller, *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 74.

un changement, par les coûts liés au recyclage du personnel, aux investissements, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation mais aussi à l'incertitude de l'avenir. Les acteurs des politiques publiques préfèrent s'inscrire dans la durée plutôt que d'amorcer le changement. Voilà la raison pour laquelle les institutions sont stables dans le temps et pourquoi elles résistent au changement. Ainsi, « changer signifierait perdre l'amortissement et les rendements croissants des investissements de départ, et devoir investir à nouveau ; il faudrait aussi reprendre les processus d'apprentissage, rester coordonné avec les autres institutions, et changer d'anticipation, être capable de prévoir les nouveaux comportements adaptés »⁴². Dans un tel contexte, la transformation vient par le changement des membres qui composent l'institution ou encore par une évolution de génération, sinon par des acteurs stratégiques ou par une modification imposée par l'environnement extérieur, comme dans le cas de la chute du mur de Berlin en 1989 qui a mis fin à la Guerre froide et qui a ouvert la voie au changement dans les anciennes Républiques soviétiques. C'est à ce niveau qu'intervient le processus de mise sur agenda. À partir d'une fenêtre d'opportunité⁴³, la transformation devient possible. La fenêtre d'opportunité analyse les conditions et les contextes qui rendent les changements de politiques publiques possibles.

⁴² *Ibid.*, p. 321. Sur la notion de « path dependence », voir Paul Pierson, « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), juin 2000, pp. 251-267 et pour les travaux fondés sur le néo-institutionnalisme historique, voir James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁴³ Sur la notion de « fenêtre d'opportunité », se référer à John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984.

Encadré 1 : La notion de « dépendance au sentier »

Ce sont les travaux d'économie de l'innovation qui ont initialement théorisé l'existence de sentiers de dépendance. L'idée générale est la suivante : une technologie ayant un avantage de départ peut être adoptée durablement par les acteurs économiques, alors que sur le long terme elle a des effets nettement moins efficaces que des technologies concurrentes. De multiples travaux d'histoire économique ont bien montré que, en raison des rendements croissants, les acteurs ont de bonnes raisons de se centrer sur une seule alternative et de continuer sur un seul sentier une fois qu'ils ont commencé à l'emprunter. À partir du moment où une trajectoire s'établit, se constituent des effets de *lock-in* qui empêchent de sortir de l'alternative retenue initialement. Selon W. B. Arthur (1994), quatre processus économiques sont générateurs de rendements croissants :

-coûts d'installation importants : les coûts de création d'une nouvelle technologie étant élevés et fixes, cela incite les acteurs à identifier et s'en tenir à une seule option ;

-effets d'apprentissage : le savoir gagné dans l'opérationnalisation des systèmes complexes conduit aussi à des rendements croissants d'un usage continu ;

-des effets de coordination : les effets de coordination existent quand un individu reçoit des bénéfices du fait que les autres adoptent la même technologie que lui ;

-des anticipations adaptatives : les individus se projettent dans le futur et essaient de prendre le bon cheval.

Les exemples de ces « sentiers de dépendance » en matière d'innovation technologique connus, qu'il s'agisse de la persistance du clavier de machine à écrire QWERTY ou de la victoire de la technologie VHS sur le Betamax en matière d'enregistrement vidéo.

Ces analyses d'économie de l'innovation ont par la suite été transposées dans le champ de la science politique, sous la plume de Pierson (2004)

notamment. Cet auteur propose de définir la dépendance au sentier de la façon suivante : « une fois établi, les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même les façons de voir le monde politique des citoyens vont souvent autogénérer des dynamiques autoreforçantes » (Pierson 2004, p. 11). Autrement dit, parler de dépendance au sentier, c'est supposer qu'il existe des effets retours positifs (positive feedbacks), c'est-à-dire les effets d'auto-renforcement (plus on avance dans le processus, plus il est difficile de sortir du sentier tracé).

Source : Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques, op. cit.*, p. 139 ; voir aussi P. Pierson, *Politics in time*, Princeton, Princeton University, Press, 2004, p. 11 et W. B. Arthur, *Increasing returns and path dependence in the economy*, An Arbor, University of Michigan Press, 1994.

L'institutionnalisme sociologique

L'institutionnalisme sociologique s'inscrit dans le courant sociologique du néo-institutionnalisme⁴⁴. Il s'oppose au modèle du choix

⁴⁴ Trois courants, identifiés par Peter A. Hall et Rosemary Taylor, revendiquent le terme d'« institutionnalisme » : l'institutionnalisme du choix rationnel (qui s'intéresse au comportement et aux motivations des individus parce que ceux-ci ont des intérêts propres à poursuivre et à défendre), l'institutionnalisme historique (qui cherche à savoir comment et pourquoi différentes sociétés ont développé différentes institutions) et l'institutionnalisme sociologique (qui s'intéresse à la création et au développement de modèles de pensée chez les membres d'organisations différentes). « Dans le premier cas, c'est l'importance des interactions stratégiques entre les acteurs concernés, plus ou moins déterminés par les règles institutionnelles (ces dernières opérant comme des contraintes ou des ressources), qui constitue le centre de l'analyse. Pour le néo-institutionnalisme historique, c'est le poids du passé et l'effet de sédimentation opéré par les décisions successives qui fournissent les principales hypothèses. Enfin, le néo-institutionnalisme sociologique insiste sur les effets des représentations dominantes et sur les logiques de mimétisme qui caractérisent parfois le développement de l'action

rationnel parce qu'il privilégie les explications cognitives et culturelles pour décrire un phénomène social et parce qu'il voit les institutions comme une variable indépendante. Avec l'institutionnalisme sociologique, l'institution est « un ensemble de routines d'action qui ont tendance à s'autoreproduire. D'un autre côté, les institutions englobent des systèmes de sens et d'interprétation du réel, des cadres d'explication qui fournissent aux acteurs les raisons pour justifier ce qu'ils font. Dans ce deuxième sens, l'institution est une structure cognitive voire culturelle, un filtre de perception partagé, assurant une interprétation commune de la réalité et, partant, la reproduction sociale »⁴⁵. Les institutions étant des ensembles d'organisations collectives, elles ne peuvent pas avoir une rationalité comme dans le cas d'un acteur individuel. Elles forment plutôt, pour reprendre l'expression chère à Cohen et *al.*, une « anarchie organisée » composée de coalitions d'acteurs forts divers, poursuivant des intérêts différents et des objectifs divergents⁴⁶. Les individus découvrent les objectifs poursuivis par les autres au cours du processus d'interaction et ils apprennent également à découvrir progressivement l'institution qui organise les échanges entre acteurs. Même si les individus sont tous animés du même degré de motivation, ils ne peuvent pas tous être concernés de la même façon par les décisions. L'institutionnalisme sociologique, dans l'approche cognitive, permet une telle compréhension.

Le poids des institutions varie d'un pays à l'autre. « France, c'est le poids du Parlement qui explique l'échec des projets, en Suisse, c'est l'importance du référendum, tandis qu'en Suède, la stabilité de l'exécutif est

politique », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 455-456. Se référer également à Peter A. Hall et Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science Politique*, 47 (3-4), 1997, pp. 469-496.

⁴⁵ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., 144.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 145.

la raison principale de la réussite des réformes »⁴⁷. Partout, à travers le monde, même du temps d'Aristote, il est démontré que la structure des institutions politiques influe sur l'action des gouvernements et sur la façon dont ils conduisent cette action ; parallèlement, les pressions sociales profondes définissent l'action des gouvernements dans chaque pays.

La structuration des institutions peut expliquer pourquoi un pays se développe ou ne se développe pas, car les choix politiques se font au sein des institutions. Ce sont elles qui définissent les « règles du jeu » et qui structurent la politique dans toutes les sociétés et, par conséquent, façonnent les résultats (*outcomes*). Les institutions sont des règles. Elles peuvent être des lois constitutionnelles formelles désignant les acteurs participant aux décisions politiques et parce que les institutions structurent le combat politique lui-même⁴⁸. C'est donc la structuration de la politique institutionnelle qui explique pour quelle raison les Anglo-Saxons privilégient le choix rationnel dans leur comportement et les Français les approches cognitives et normatives qui s'opposent à la tendance de synthèse.

Encadré 2. Les quatre différents modes de coordination qui permettent d'arriver à des décisions dans les systèmes conjoints de décision

Il existe quatre différents modes de coordination qui permettent d'arriver à des décisions dans les systèmes conjoints de décision (page suivante) :

-la coordination négative (negative coordination) : c'est lorsque les acteurs impliqués arrivent à une décision unanime en ajustant leurs positions de façon à ne heurter personne, c'est-à-dire par l'anticipation des résistances éventuelles. En d'autres termes, une telle décision reflète simplement le plus petit dénominateur commun, motivée par l'évitement de possibles vetos. Et en termes de gains en bien-être social, elle ne peut

⁴⁷ *Ibid.*, p. 137.

⁴⁸ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, p. 293.

donc guère être supérieure à la situation précédant la décision. Il y a donc un fort risque d'immobilisme et d'enracinement du statu quo ;

-le marchandage (bargaining) : c'est lorsque, pour atteindre l'unanimité des acteurs impliqués, on compense les acteurs dont les intérêts sont lésés par une décision. Il n'y a pas de limites à la forme que peuvent prendre ces compensations : le paiement de bénéfices matériels est imaginable autant que des promesses quant à un soutien des acteurs perdants dans des décisions futures portant sur d'autres objets (*log-rolling*). L'avantage du marchandage par rapport à la coordination négative est qu'une décision qui viole les intérêts liés au *statu quo* n'est pas automatiquement exclue ; des vetos potentiels peuvent être « achetés ». Ceci augmente la marge de manœuvre et élargit donc l'éventail des actions possibles qui peuvent être entreprises ;

-la résolution des problèmes (problem solving) : c'est lorsque les acteurs impliqués dans un système conjoint de décision ne sont pas concernés par la répartition des coûts et des bénéfices parmi eux – comme dans le marchandage – mais se concentrent explicitement sur la formulation d'actions qui représentent clairement un gain en termes de bien-être social. Une telle attitude résulte de la combinaison de l'espoir de tirer des bénéfices individuels de l'accroissement du bien-être social avec la conscience du fait que chacun des acteurs impliqués contrôle des ressources qui sont toutes nécessaires à résoudre un problème de façon efficace. Le *problem solving* comme mode de décision implique un style de communication spécifique, à savoir l'argumentation (*arguing*) dans le sens d'une délibération focalisée sur la recherche de la meilleure réponse à un problème. La probabilité d'actions supérieures au *statu quo* en termes de bien-être est relativement grande dans ce mode de coordination ;

-la coordination positive (positive coordination) : c'est lorsque les acteurs impliqués réussissent à délibérer sur la meilleure réponse à un problème tout en traitant simultanément des enjeux de distribution parmi eux des coûts et des bénéfices associés à une action. Ce dernier mode de

coordination représentée, en d'autres termes, une combinaison entre le marchandage et la résolution des problèmes – permettant aussi des améliorations importantes du *statu quo*. Selon Scharpf, la coordination positive n'est pas aussi rare que l'on pourrait le croire : à titre d'exemple, on peut mentionner les multiples groupes de travail interministériels institués dans de nombreux pays par les gouvernements pour aborder des problèmes touchant le domaine de plusieurs ministères et qui ont débouché sur des programmes d'action sensiblement différents des routines passées.

Source : Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 123-124.

Création et changement institutionnels

La création et le changement institutionnels (CCI), appelés indifféremment en anglais *institutional design*, *institution building*, *institutional change* et *institutional engineering*, s'inscrivent dans les approches néoinstitutionnalistes. Ces notions sont utilisées pour « expliquer les processus de structuration et de régulation à l'œuvre dans plusieurs domaines : les résultats jugés insatisfaisants des politiques sociales, les transitions politiques et économiques, les réformes constitutionnelles, la construction d'entités politiques supranationales, l'aide au développement. Ces courants de recherche s'efforcent de résoudre une même énigme : comment expliquer la CCI alors que les institutions – qui remplissent des fonctions d'intégration et de socialisation – contribuent à l'ordre social et à la stabilité ? »⁴⁹.

Après leur création, les institutions acquièrent un caractère impersonnel et deviennent une référence car elles s'affranchissent de la tutelle des acteurs qui leur ont donné naissance. C'est à ce moment que les normes qui établissent les institutions préoccupent les juristes et deviennent

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 139-140.

sujettes à interprétation. Lorsque la confiance en l'institution est établie, c'est-à-dire lorsque l'institution est acceptée par tous, elle devient solide, viable et stable car elle est, dès lors, difficilement remise en cause. De là découle l'observation que les institutions ne changent pas facilement. « Le changement institutionnel est difficile parce que les relations de pouvoir se figent autour de certaines institutions et parce que le processus de changement institutionnel produit de l'incertitude »⁵⁰. La révision régulière des institutions est un signe d'instabilité et de vulnérabilité d'une société. L'expérience montre que les acteurs qui travaillent dans les institutions sont résistants aux changements parce qu'ils ne veulent pas perdre leurs avantages (voir la notion de dépendance au sentier ou *path dependence*). C'est pourquoi les changements sont souvent le produit de chocs extérieurs au système.

La dynamique des organisations rappelle que « les organisations ont une histoire (qui renvoie au contexte de leur création, aux fins qui leur ont été fixées et à leur statut, ainsi qu'aux transformations ultérieures qu'elles ont connues) »⁵¹. Les organisations sont créées pour résoudre des problèmes et, une fois créées, elles sont caractérisées par la routine et l'apprentissage. Les routines sont « des modèles d'interaction qui constituent des solutions efficaces à des problèmes particuliers »⁵². Les méthodes qui ont fait leur preuve ont tendance à être répétées. Les organisations s'inscrivent cependant dans un cadre institutionnel susceptible d'évoluer.

Toutefois, lorsque des citoyens sont insatisfaits des institutions qui les gouvernent, la manifestation de leur mécontentement peut être à l'origine du changement. La contestation conduit à des luttes internes qui paralysent le fonctionnement normal de l'institution car conduisant

⁵⁰ *Ibid.*, p. 297.

⁵¹ Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (sous la direction de), *Nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, op. cit., p. 89

⁵² *Ibid.*, p. 92.

généralement à de nouvelles interprétations des règles (qui sont autant de motifs de remise en cause des règles déjà établies). Si aucune solution alternative n'est proposée, le changement devient inévitable. L'institutionnalisation ou la réforme se déroule dans des circonstances particulières, combinaison spécifique de facteurs structurels et conjoncturels (arrivée d'une nouvelle coalition au pouvoir, prise de conscience d'intérêts communs par un ensemble d'acteurs, constat d'échec d'une réforme précédente, adoption d'une législation supranationale) »⁵³. C'est pendant les moments critiques que des transformations institutionnelles se produisent, c'est-à-dire au moment où « un nombre suffisant de facteurs d'instabilité endogènes et exogènes entrent en conjonction [et ces transformations radicales de l'ordre institutionnel] affectent toutes les composantes de l'institution simultanément »⁵⁴.

La notion d'approche organisationnelle

La notion d'approche organisationnelle est plus une posture, c'est-à-dire une manière d'appréhender l'action publique et de définir les objectifs à étudier, qu'une méthodologie et une approche théorique particulière. Toutefois, l'équipe travaillant autour de Michel Crozier⁵⁵ considère l'approche organisationnelle, appelée aussi « analyse stratégique » ou « sociologie organisée », comme une méthodologie. En tant que posture, l'approche organisationnelle invite à considérer l'action publique dans son ensemble. Dans cette perspective, « il s'agit de se doter des outils d'analyse et d'interprétation permettant de comprendre ce qui rend possible la coopération entre des acteurs (individuels ou collectifs) et les processus par lesquels une situation d'interaction se stabilise. L'analyse doit identifier les arrangements que les acteurs ont développés et à partir

⁵³ *Ibid.*, p. 145.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 144.

⁵⁵ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 et Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, 1993 et 1997.

desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs (appelés aussi des jeux)⁵⁶ ». Pour cette approche, la rationalité *est instrumentale* quand les acteurs cherchent à défendre leurs intérêts, elle *est axiologique* quand elle peut être associée à des valeurs et à des normes ; la rationalité *est cognitive* lorsqu'elle dépend de la perception que les acteurs ont de leur situation, mais aussi de leurs expériences ou de leur connaissance ; elle *est institutionnelle* quand elle est influencée par les structures formelles et par les règles qui concourent à contraindre les comportements⁵⁷

Les approches par les idées

En matière de temporalité, il est nécessaire de rappeler que les institutions n'ont pas toutes été créées à la même époque, ni dans le même contexte. Elles ne répondent donc pas aux mêmes attentes. Cette notion de temporalité explique en partie pour quelle raison différents réseaux « affrontent sur le marché des idées et pourquoi certains continuent d'appliquer les vieilles recettes tant qu'elles produisent des résultats 'prévisibles et acceptables'. Cette même notion explique également pourquoi les idées résistent au changement et pourquoi il arrive que la nouvelle élite se substitue à l'ancienne élite du pouvoir mais aussi pourquoi celle-ci change les institutions pour les adapter aux réalités nouvelles⁵⁸.

« L'institutionnalisation résulte, par conséquent, de l'alignement temporaire et contingent de plusieurs ordres institutionnels distincts ; mais il est simultanément à l'origine de nouveaux

⁵⁶ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 69.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 70.

⁵⁸ Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (sous la direction de), *Nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, op. cit., p. 80.

décalages qui appellent à leur tour de nouveaux processus d'alignement »⁵⁹.

D'après Auguste Comte, les idées ont toujours gouverné le monde. On ne peut rien faire sans idée. Si dans l'approche par les intérêts, l'homme n'a pas toujours toute l'information nécessaire pour maximiser son utilité, il arrive également qu'il lui manque des idées originales pour convaincre autrui. Les contraintes structurelles dans lesquelles les acteurs sont insérés restreignent les alternatives d'action au point d'annihiler ou de relativiser la rationalité du choix. Ces défauts ont été suppléés par le courant institutionnaliste qui a émergé à l'intérieur des théories du choix rationnel. D'où la nécessité de la coopération pour mieux défendre ses propres intérêts dilués dans l'action collective ou encore dans le bien-être collectif. On postule que, pour avancer, une société doit accorder une grande importance aux idées, dans le cas contraire, son évolution est entravée. Si l'homme est rationnel, l'institution ne l'est pas, il faut donc des idées pour rendre une institution « intelligente et prévoyante ».

Jusqu'à présent, il semble que la dimension idéelle de la conduite de la gouvernance n'ait pas fait l'objet d'une conceptualisation méthodologique particulière. « Ainsi, dans l'approche classique du *policy cycle*, les politiques publiques sont considérées, fondamentalement, comme des réponses à des problèmes, formulées, décidées et mises en œuvre par des acteurs qui agissent en fonction d'intérêts individuels ou organisationnels. Les idées, les représentations, les visions du monde défendues par les acteurs n'ont, dans cette perspective, aucune autonomie propre et, de ce fait, ne sont pas intéressantes à considérer pour appréhender la conduite des politiques publiques. Tout au plus sont-elles considérées comme des constructions symboliques destinées à mieux légitimer – ou à mieux cacher les intérêts matériels poursuivis⁶⁰. Cette posture, qualifiée

⁵⁹ *Ibid.*, p. 83.

⁶⁰ D'où l'importance du choix collectif qui doit clarifier le choix individuel des acteurs en le muant dans un intérêt collectif s'inscrivant dans une action publique.

de ‘minimalisme cognitif par Sabatier et Schlager, n’accorde aucune influence propre aux idées : ‘les idées n’ont pas causé l’action publique, mais c’est l’action qui a engendré les idées’ »⁶¹.

Cycle d’une politique publique

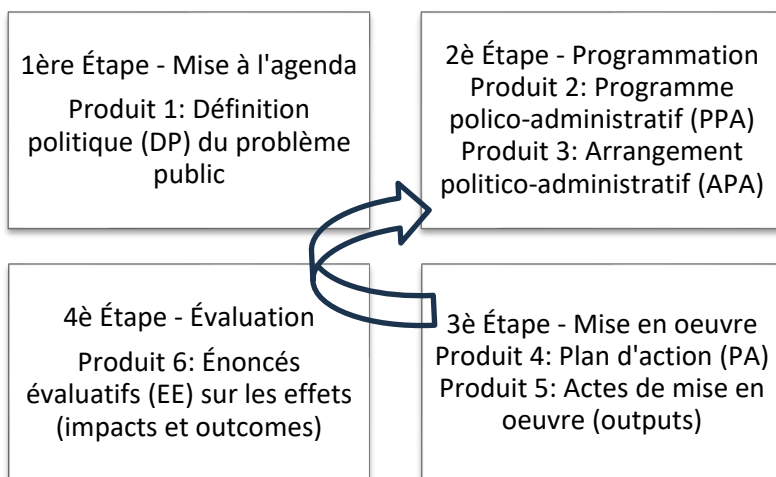


Adapté à partir de : Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit., p. 50.

Il faut maintenant inverser cette déclaration en faisant en sorte que les idées deviennent le moteur qui oriente l’action publique et qui va, à son tour, engendrer des idées nouvelles pour de nouvelles actions publiques. On ne saurait faire autrement. Ci-dessus, je présente le cycle d’une politique publique et les étapes d’une politique publique.

⁶¹ Paul A. Sabatier et Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000 p. 219, cité par Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques, op. cit.*, p. 157.

Étapes et produits d'une politique publique



Adapté à partir de : Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 146-147.

La gouvernance, en tant qu'outil d'analyse ou segment des politiques publiques, s'appuie sur le réel. La définition des problèmes à résoudre, leur inscription sur agenda, leur mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques permettant leur réalisation ainsi que les moyens pour y parvenir relèvent du vécu. Les acteurs s'affrontent en fonction des systèmes de perception, des écoles d'appartenance et d'interprétation (du monde) qui leur sont propres. L'analyse de la gouvernance et de l'action publique incite à comprendre comment les cadres de perception et d'interprétation façonnent et fixent les positions des acteurs dans leurs interactions, comment ils se meuvent, comment ils négocient et comment ils parviennent à définir ensemble une politique publique qui convienne à tous. Il faut, pour cela, « appréhender les politiques publiques à partir des matrices cognitives et normatives qui sont à leur base, en d'autres termes : faire des idées la variable explicative des politiques

publiques »⁶². Sans les idées, rien ne change en matière de politiques publiques et on n'entre pas en interaction avec d'autres acteurs. La force et l'originalité des idées défendues par les décideurs politiques jouent un rôle primordial dans l'avenir et le devenir d'une nation. Elles permettent aux acteurs de faire de bons choix et de s'orienter ou d'avancer en connaissance de cause. Ainsi, plusieurs auteurs pensent que « tout est dans les idées »⁶³.

On inclut dans les approches par les idées les notions telles que : paradigme, épistémè, récit, discours, référentiel, croyance, coalitions de cause, etc. Les idées sur la gouvernance, par exemple, indiquent à quoi ressemble le monde politique, comment il doit idéalement fonctionner, quels objectifs peuvent être atteints au travers des interactions multiples, comment ils peuvent l'être et par quelles méthodes. Comme le rappellent Daniel Kübler et Jacques de Maillard, les idées aident les élites politiques à agir dans des situations délicates. Elles simplifient le réel afin d'identifier des objectifs et des programmes d'action. Ainsi, un acteur arrive à imposer une certaine politique publique grâce à sa capacité de persuader l'audience de la profondeur et/ou de l'originalité de ses idées. La gouvernance, en tant que segment de politiques publiques, est avant tout un travail de construction de sens. Il faut avoir des idées convaincantes et savoir surtout les communiquer, c'est-à-dire les transmettre. Cela dit, « les capacités de communication sont une source importante du pouvoir des acteurs politiques dans les sociétés modernes »⁶⁴.

Le progrès est le processus cognitif par lequel les acteurs décident de changer leurs idées. Ce sont donc les approches par les idées qui permettent que les acteurs ne poursuivent pas uniquement leurs propres intérêts

⁶² Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 158.

⁶³ Pour les acteurs qui pensent ainsi, la réalité est construite à partir des interprétations du réel.

⁶⁴ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 166.

par des stratégies de pouvoir, ils doivent aussi être amenés à privilégier les processus de construction de l'action publique dans le but de préserver l'intérêt de la collectivité ou du bien commun. La gouvernance facilite cela parce que le fait de se mouvoir dans un contexte d'interaction permet aux acteurs d'apprendre des autres, c'est-à-dire de se remettre constamment en question en confrontant ses propres idées à celles des autres acteurs et en adaptant des certitudes apparentes à des résultats empiriques nouveaux. Il a déjà été prouvé que les approches par les idées, à côté des approches par les intérêts et par les institutions, sont susceptibles de structurer la conduite et le changement des politiques publiques de façon autonome⁶⁵. Dans leurs prémisses de la sociologie cognitive, Berger & Luckmann disent que « toute réalité sociale est une réalité perçue et que, par conséquent, les préférences matérielles des acteurs se constituent nécessairement à travers des filtres cognitifs. Ainsi, ce seraient les idées qui expliquent les intérêts et non l'inverse »⁶⁶.

Dans l'approche cognitive et normative des politiques publiques, Bruno Jobert et Pierre Muller insistent sur la notion de référentiel (voir plus loin). Ces deux auteurs montrent, en s'appuyant sur cette notion, que l'État n'est pas seulement une institution dont l'action est déterminée par les effets de la structure sociale, et notamment par les conflits de classe, mais que « certains processus, comme la planification, développent des mécanismes de socialisation, qui peuvent déboucher sur un ensemble cognitif et normatif infusant les politiques publiques »⁶⁷.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 187.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 191. « L'approche cognitive et normative des politiques publiques est une expression générique employée pour classer et rassembler des travaux qui insistent surtout sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 80.

⁶⁷ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 81.

Ils s'emploient à insister sur la spécificité de la décision publique comme productrice de médiation sociale, notamment au travers de la formation de conceptions et de diagnostics communs au sein d'un secteur donné (voir *infra*).

L'approche séquentielle

L'*approche séquentielle* consiste à diviser l'action de l'État en phases différentes et successives. Ce découpage est voulu pour sérier les questions en étapes distinctes composées chacune en un certain nombre d'activités. Pierre Muller rappelle que « la représentation séquentielle des politiques ne doit pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens »⁶⁸. Cela veut dire que le déroulement de chaque politique publique (voir chapitre II) ne suit pas forcément l'ordre de différentes étapes prédéfinies. En cas d'urgence, un programme peut être mise en œuvre avant sa formulation précise (dans ce cas, on parle de management de crise). Par exemple dans le cas d'une route d'importance nationale : coupée après une très forte pluie entraînant des inondations (Kinshasa en décembre 2022) ou dans le cas de la politique de lutte contre la pollution d'origine agricole en France⁶⁹ ou encore ou dans le cas de la politique de lutte contre la criminalité (cas de *kaluna* à Kinshasa).

L'approche séquentielle est vue comme une aide à la décision. Le problème à résoudre est généralement divisé en cinq étapes : l'identification d'un problème qui constitue le point de départ de toute politique publique ; le développement du programme ou la formulation d'une

⁶⁸ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1990, p. 33, cité par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁹ Lire Corinne Larrue, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000.

politique en procédant à l'analyse des causes, en proposant les solutions possibles, c'est-à-dire les *politiques* adaptées à ce problème ; la prise de décision en sélectionnant la solution la plus adéquate pour résoudre le problème ; la mise en œuvre ou l'application de la décision, c'est-à-dire la traduction de la politique retenue en actions concrètes ; l'évaluation du programme ou des résultats afin de savoir si la politique a atteint les objectifs fixés. L'évaluation permet de déterminer si la politique définie a du succès et de savoir si le problème a été résolu ou s'il persiste. Si tel est le cas, il faut formuler une nouvelle politique⁷⁰. Toutes ces étapes forment ce que l'on appelle en science politique « un cycle » (*policy cycle*). L'évaluation d'une politique publique peut donc relancer la politique publique en question et être le début d'un nouveau cycle. La capacité de rétroaction (*feedback*) des bénéficiaires permet la formation de boucles (*loops*) consistant à recommencer un cycle depuis la phase initiale, c'est-à-dire la formulation d'une nouvelle demande (*input*) à introduire dans la « boîte noire » (ou *process*).

Dans le fait, la résolution de chaque problème ne suit pas progressivement et fidèlement ces étapes. Il arrive qu'il y ait un brouillage ou qu'une étape manque ou encore qu'elle se présente avant l'ordre établi.

« Les séquences peuvent se chevaucher, être renversées dans le temps ou, pour certains, être tout simplement absentes. Par conséquent, une politique peut se terminer sans avoir été précédée par une phase d'évaluation, une mesure peut être mise en œuvre avant que la décision soit formellement prise (absence de publication d'un décret par exemple), ou une décision arrêtée sans qu'elle ne réponde à des demandes précises ou à l'identification d'un problème à traiter. Ce qui induit nécessairement la question

⁷⁰ Se référer à Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 17. Se référer également à J.-C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », in Jean Leca & Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, Tome 4, 1985, pp. 1-60.

des frontières de chacune des séquences et de leur enchaînement »⁷¹.

Cette méthode doit être utilisée avec prudence car il est très difficile de distinguer clairement les étapes qui peuvent être inversées ou se présenter simultanément. À partir de 1980, cette méthode a reçu des critiques aux États-Unis où on la qualifie de vision simplificatrice – voire simpliste. Parmi les critiques formulées, on peut retenir les suivantes :

« Le premier registre critique attire l'attention sur la fausse simplicité du déroulement des séquences. Cette mise en ordre donne une image biaisée, suggérant une visée excessivement rationalisée de l'action publique. Quatre limites ont été évoquées dans cette partie. Premièrement, considérer qu'il existe un début et une fin des politiques publiques paraît quelque peu illusoire. Une politique publique constitue un flux continu de décisions variées, et il est difficile de considérer que des politiques 'naissent ou se terminent'. Deuxièmement, la distinction nette entre les phases apparaît difficile à tenir. Il n'est pas toujours facile de séparer nettement la mise sur agenda des autres phases de l'action publique. Où commence la présélection des alternatives et où se termine la mise sur agenda ? Troisièmement, la perspective séquentielle isole excessivement une décision particulière par rapport à d'autres. Souvent, dans un domaine de politique publique particulier, il y a un ensemble d'opérations interdépendantes conduites au même moment. Quatrièmement, une telle démarche véhicule implicitement une lecture rationaliste du processus de décision. Il y aurait des problèmes qui émergeraient, suscitant une discussion au sein du système politique, puis conduisant à une prise de décision, laquelle serait ensuite appliquée puis évaluée. Or, il s'avère qu'une

⁷¹ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 77-78.

‘solution’ peut émerger sans que le problème ait été préalablement défini, des acteurs peuvent profiter de nouvelles opportunités pour faire des propositions sans qu’un problème ait été communément identifié.

De telles critiques ne doivent pas pour autant conduire à jeter le bébé avec l’eau du bain. L’approche par phases d’action publique est essentielle empiriquement, parce qu’elle permet de repérer des moments spécifiques de l’action publique. Elle donne les outils pour inscrire l’analyse dans une temporalité spécifique avec son lot de questionnements spécifiques : quels sont les acteurs qui ont été déterminants dans la mise sur agenda ? Comment les décisions ont-elles été élaborées ? Quels ont été les obstacles de la mise en œuvre ? Dès lors, on peut tout à fait imaginer l’application d’un cadre théorique plus global permettant de réfléchir aux effets de différents facteurs causaux en fonction des phases de l’action publique. [...]

Autrement dit, il nous semble plus prudent de ne pas abandonner une approche de l’action publique qui tienne compte des séquences »⁷²

Pour les raisons ci-dessus évoquées, l’approche séquentielle a été abondamment critiquée, mais il n’en demeure pas moins qu’elle est utile pour apporter des éclairages partiels et sélectifs sur la conduite de l’action publique. Malgré les critiques formulées contre cette approche, l’analyse séquentielle connaît actuellement un réel succès, notamment dans les études comparatives.

Dans l’approche séquentielle, la prise de décision, ou processus décisionnel, est séparée en deux étapes successives : la formulation qui consiste à clarifier le problème inscrit sur l’agenda gouvernemental et le

⁷² Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., pp. 93-95.

moment où le décideur « arrête » la décision en lui donnant une forme juridique. La *mise à l'agenda* désigne

« l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de 'problème public' ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques. Le plus souvent, la mise à l'agenda appelle et justifie une intervention publique légitime sous la forme d'une décision des autorités publiques, quelles qu'en soient la forme (gouvernementale, législative, administrative) et la modalité (mesures d'urgence, le plan d'action à plus long terme, loi, décision administrative ou financière, désignation d'une commission, etc.) »⁷³.

Cette phase « correspond à la prise en compte, par les acteurs décisifs du système politico-administratif, de nombreuses demandes en provenance des groupes sociaux, voire en provenance des services publics eux-mêmes. Cette mise à l'agenda peut être considérée comme un mécanisme de filtrage des problèmes par les acteurs publics »⁷⁴. En fait, le sens anglais d'*agenda setting* ou *agenda building* est plus riche qu'une simple procédure d'inscription à l'ordre du jour de l'ensemble des problèmes à traiter par les autorités publiques légitimes. Parmi les modèles de mise à l'agenda, on retient : le modèle de la mobilisation externe et interne, de l'anticipation interne, de la médiatisation, l'offre politique électorale, l'action corporatiste silencieuse⁷⁵. Parmi les variables à prendre en

⁷³ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 52.

⁷⁴ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 52.

⁷⁵ Pour plus de détails sur ces types idéaux de la *mise à l'agenda* ou de l'*agenda setting*, se référer à J.-P. Garraud, « Politiques nationales : élaboration de

considération, il y a l'audience des problèmes, le degré de conflictualité des intérêts sociaux et professionnels concernés, le rôle et le statut des « experts », le processus de scandalisation, les formes de coalition, le rôle des partis ou des groupes politiques⁷⁶.

« Surtout, on peut faire un usage plus distancié des trois phases que nous avons ici distinguées (agenda, décision, mise en œuvre). Plus que des moments de l'action publique, on peut les aborder comme des questionnements spécifiques sur la conduite de l'action collective. Évoquer une politique publique à partir de la perspective de l'agenda par exemple, ce n'est pas seulement identifier un moment particulier (de toute façon difficile à isoler, nous l'avons vu), c'est aussi questionner l'action publique de façon plus transversale à partir des préoccupations, des sujets d'attention, des autorités publiques. Il en est de même pour l'analyse de la décision : réfléchir à l'action publique à partir d'une approche décisionnelle ne signifie pas nécessairement borner son analyse à un moment précis d'une politique (de la sélection des alternatives à l'adoption d'une décision), c'est aussi plus largement se demander comment les acteurs de la décision hiérarchisent leurs priorités et trient entre les différentes alternatives »⁷⁷.

La décision dans les politiques publiques (voir chapitre III) est l'aboutissement d'un processus qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs et

l'agenda », *Année sociologique*, 40, pp. 17-41, 1990, à R. Landry et al, « What sets the policy agenda? The media agenda or the party agenda. Empirical evidence on the societal agenda », Manuscrit non publié. Québec : Université Laval, 1997 et à Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 176-183.

⁷⁶ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 55.

⁷⁷ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 95.

dont les règles de procédure ne sont pas toujours établies à l'avance⁷⁸. Elle est au cœur de l'action politique. La décision politique est une construction collective parce que « son élaboration et sa mise en œuvre nécessitent la participation de plusieurs acteurs »⁷⁹. Qui décide ? Avec qui décide-t-on et comment ? Dans quel but ? Les réponses à ces questions déterminent le degré de gouvernance dans un pays.

« S'intéresser à la décision, c'est vouloir percer le mystère de l'activité politique, c'est dévoiler (au grand jour) les mécanismes de l'action de l'État. C'est aussi procéder à l'analyse du problème, aux choix sur la finalité et les moyens de la décision, et, plus tard, sur sa mise en œuvre et son évaluation. Enfin, c'est s'intéresser à la rupture spatio-temporelle que représente la décision, à la fois point d'aboutissement et point de départ d'un cycle de l'action publique »⁸⁰.

*La mise en œuvre ou implémentation*⁸¹ est un moment crucial parce qu'elle constitue le processus d'application des décisions. Le programme de la politique sectorielle s'adapte aux situations concrètes rencontrées (production des *outputs*). C'est « un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales »⁸². C'est à ce stade qu'il est permis de constater le décalage qui peut exister entre les intentions d'une politique et ses résultats

⁷⁸ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 25-26.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 155.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 153.

⁸¹ Sur la notion d'« *implementation* », se référer à Jeffrey L. Presman et Aaron B. Wildavsk, *Implementation How Great Expectation in Washington Are Dashed in Oakland...*, Berkeley (Calif.), University Press, 1973 [2^e éd., 1984]; Daniel Mazmanian et Paul A. Sabatier, *The implementation of Regulatory Policy*, Dalif.), Institute of governmental Affairs, Août, 1995.

⁸² Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 285.

concrets ou la cohérence entre l'idée de départ et la réalisation de cette idée. « Travailler sur la mise en œuvre d'une politique publique conduit à travailler sur la problématique du changement provoqué par l'action publique : quels sont les changements que l'application de la décision va entraîner ? À quel niveau ? Quelles sont les conséquences de ces changements sur l'action publique et, notamment, sur son organisation ? »⁸³. La mise en œuvre, qui s'inscrit dans l'approche séquentielle est l'application d'un programme d'actions face à un problème. « Dans cette logique, toute mise en œuvre d'une politique publique provoque des modifications plus ou moins importantes sur l'environnement des acteurs »⁸⁴.

En politiques publiques, la décision naît de la rencontre entre une volonté politique et une structure administrative. Le gouvernement agit sur la base d'une décision dans le sens que l'action de l'État se matérialise dans l'étude de la décision publique. Pour arrêter une décision, il est toujours nécessaire de réunir l'état du savoir sur la question en consultant ceux qui détiennent une expertise ou ceux qui connaissent le problème inscrit sur l'agenda gouvernemental. Il faut également réfléchir aux solutions et aux conséquences éventuelles de la décision. Si on ne peut pas consulter les experts, la décision est souvent obtenue par la négociation.

« La décision publique est le produit d'une compétition entre les intérêts, les stratégies et les représentations de multiples groupes organisés – approche dite pluraliste –, ou encore un outil mobilisé par un petit groupe d'acteurs détenteurs du pouvoir pour sauvegarder leurs valeurs et intérêts – approche dite élitiste. Cette dernière approche conduit parfois à des situations de non-décision dans lesquelles la mobilisation des élites dominantes empêche l'accès au processus décisionnel de demandes qui pourraient mettre en danger l'équilibre existant »⁸⁵.

⁸³ *Ibid.*, p. 286.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 289.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 159.

Traditionnellement, ce sont les élites du pouvoir qui prenaient des décisions mais avec la décentralisation et les multiples interactions entre acteurs des politiques publiques, la position centrale de l'État dans la prise de décision est contestée.

« Cette évolution a conduit à la recherche de nouveaux outils d'analyse – réseaux, gouvernance – afin de rendre compte des phénomènes de concertation, de coordination et d'intégration des intérêts observés empiriquement en fonction du secteur de politique publique ou du système politique et institutionnel concernées⁸⁶. »

Lorsque la décision est clairement établie, on lui donne une forme juridique. Son impact sur la société sera ensuite évalué. L'évaluation, qui vient couramment après la phase de *mise en œuvre*, est la dernière étape qui clôtüre le cycle d'une politique publique avant qu'une nouvelle dynamique n'émerge. Cette phase « vise à déterminer les résultats et les effets d'une politique publique en termes des changements de comportement des groupes cibles (impacts) et en termes de résolution du problème (*outcomes*) »⁸⁷. En réalité, il est difficile de situer le moment de l'évaluation mais, en science politique, on la situe soit avant la mise en œuvre – elle est dite *ex ante*, soit pendant la mise en œuvre – c'est l'évaluation concomitante ou encore après la mise en œuvre qui est le moment le plus connu – elle est dite *ex post*. De ce point de vue, l'appréciation est un appui indispensable à la gouvernance car « l'évaluation cherche à identifier les éventuels décalages, à les expliquer et à proposer des mesures pour pallier les déficits de mise en œuvre ou les lacunes dans la conception même de la politique publique »⁸⁸. En effet, l'évaluation

⁸⁶ *Ibid.*, p. 160.

⁸⁷ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁸ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 204.

est l'unique moyen qui permet aux usagers d'apprécier les actions menées par l'État (action gouvernementale). Elle relie les évaluateurs, les commanditaires (le commanditaire est l'autorité politico-administrative qui décide de la réalisation d'une évaluation et qui, en principe, formule les questions auxquelles on devra apporter une réponse) et les évalués ou les citoyens.

L'incrémentalisme

L'incrémentalisme part de l'idée que les politiques publiques évoluent le plus souvent de façon graduelle ou par un mécanisme de petits pas. Il est ainsi admis que « les décideurs politiques réalisent généralement des changements de l'action publique qui ne modifient que marginalement la situation en cours, ou le *statu quo* »⁸⁹. Ceci revient à dire que les décideurs politiques ne transforment pas radicalement les politiques menées précédemment (voir *path dependence*).

« Selon cette approche, un enjeu ou un problème public n'est que rarement évalué et pris en considération par les acteurs politiques comme une question fondamentalement nouvelle, qui nécessite une analyse complète et reprise à la base. En temps ordinaire, et face aux problèmes complexes, un décideur public n'a pas les capacités de reconsidérer de façon systématique les objectifs globaux des politiques en question, les raisonnements et les valeurs qui les ont justifiés ou l'ensemble des alternatives et des conséquences qui pourraient être envisagées. Les décisions prises tendent à être fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements qui sont déjà en vigueur. Tout changement radical, toute révolution ou, même, toute réforme substantielle des politiques préalablement menées paraissent dès lors improbables. Les décisions prises provoquent plutôt de petits ajustements

⁸⁹ *Ibid.*, p. 261.

marginaux, ou incrémentaux, qui visent à améliorer une action publique existante, sans réellement la remettre en question »⁹⁰.

Cette approche correspond approximativement au fonctionnement traditionnel de l'administration publique où les décideurs publics seraient plutôt contraints dans la majeure partie des cas à « se débrouiller au mieux » (ou *muddle though*)⁹¹.

L'incrémentalisme repose sur cinq postulats principaux :

- a) Réduire des incertitudes dans une situation de décision en ne considérant que les alternatives qui n'impliquent pas de changements trop importants des politiques actuelles ;
- b) Prendre les décisions au regard des alternatives qui sont proposées dans une situation donnée, c'est-à-dire qu'un « décideur politique, sauf condition d'exception, ne cherchera pas les mesures politiques permettant d'atteindre au mieux un objectif spécifique, mais se contentera, dans la majorité des cas, de comparer les alternatives politiques qui s'offrent à lui – y compris la possibilité de maintenir le *statu quo*. Le choix d'une alternative politique aurait tendance à se fonder en réalité sur la comparaison entre, d'une part, la mesure proposée et la situation en cours et, d'autre part, l'évaluation des alternatives en fonction de leurs différentes options possibles, plutôt qu'en fonction des principes, des valeurs ou des objectifs conducteurs d'une politique ou d'une société »⁹². Dans ce cas, ce sont les critères de préférence qui sont adaptés aux alternatives trouvées ;
- c) Porter l'attention aux « maux » auxquels il faut remédier plutôt qu'à des buts positifs que pour des objectifs favorables. Les acteurs argumentent mieux ce qu'ils ne veulent pas que ce

⁹⁰ *Ibid.*, p. 261.

⁹¹ *Ibid.*, p. 262.

⁹² *Ibid.*, p. 263.

qu'ils veulent⁹³. Le marchandage et les négociations entre différents acteurs constituent en effet un élément fondamental du processus de prise de décision. Les décisions politiques adoptées correspondent le plus souvent à des compromis pouvant convenir à des acteurs défendant des valeurs ou des objectifs différents, sans pour autant s'opposer à leurs convictions idéologiques profondes. Pour ces raisons, elles ne portent que rarement sur les points fondamentaux d'une action publique, mais tendent au contraire à prendre un caractère marginal et non conflictuel⁹⁴ ;

- d) Le décideur politique dispose de capacités limitées pour analyser un enjeu complexe et il arrive souvent que toutes les informations pour prendre la bonne décision lui manquent. Or, on décide mieux et plus facilement lorsque l'on possède toutes les informations ; « l'incrémentalisme suppose que l'évaluation des options d'action est simplifiée de deux façons :1) elle est restreinte aux alternatives politiques familières au décideur politique et, en principe, distinctes des politiques déjà mises en œuvre ; 2) elle est limitée par l'ignorance des résultats et des conséquences potentiels de chaque alternative disponible, ainsi que par l'ignorance de l'ensemble des valeurs qui seraient affectées à ces conséquences négligées. Dans cette perspective, l'analyse qui précède aux décisions politiques demeure fortement restreinte »⁹⁵.
- e) « l'incrémentalisme suggère finalement qu'une succession de petites décisions, chacune limitée dans sa portée, permet de réduire significativement les incertitudes liées à chaque décision

⁹³ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 45.

⁹⁴ Laurie Boussaguët, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 263-264.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 264.

publique. Les décisions marginales sont en effet moins susceptibles de produire des échecs lourds d'une action publique que les décisions majeures, introduisant des changements substantiels d'un seul mouvement. Pour ces raisons, l'évolution d'une politique publique se poursuit le plus souvent de façon graduelle, par accumulation de petits pas qui se succèdent continuellement. Accomplies chronologiquement, et sur la base des expériences acquises à partir des décisions antérieures, l'ensemble de ces décisions incrémentales peut néanmoins finir par produire des transformations substantielles, et parfois avec plus de succès que ne pourraient en avoir des changements plus radicaux »⁹⁶.

L'incrémentalisme est surtout d'usage dans la définition du budget. En effet, en règle générale, les budgets sont fixés sur la base des affectations de l'exercice précédent et on apporte progressivement des modifications suivant une règle de priorité préalablement définie. Les budgets subissent rarement des changements radicaux, en d'autres termes, en matière budgétaire, la marge de manœuvre est faible. On observe que la plupart des lignes sont reconduites d'année en année, sans remise en cause radicale des orientations validées les années précédentes.

Avec l'incrémentalisme, les politiques publiques évoluent à petits pas ; les décideurs politiques provoquent des ajustements marginaux qui ne changent pas en profondeur les politiques publiques antérieures.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 264. Pour plus de détails, lire les pp. 264-268 et Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., pp. 44-47.

II

LA GESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

*« Faire de la politique consiste à faire des politiques publiques ».
Pierre Muller, Politiques publiques, Paris, PUF, 2009, p. 52.*

Avant d'entrer en fonction, tout dirigeant politique doit avoir une connaissance approfondie des sciences de l'État (Droit public, Science politique et Géopolitique, Économie politique et Géoéconomie, Politiques publiques, Administration du territoire, etc.). Ceux qui ignorent ces disciplines et qui ne maîtrisent pas le processus de prise de décision sont de mauvais dirigeants, souvent à l'origine des dégâts incommensurables commis à la tête de l'État.

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

De manière classique, une politique publique est une réponse à un problème à résoudre (voir définition dans Annexe 2). À chaque fois qu'il y a un problème social récurrent qui n'a pas de solution, il est indiqué de concevoir une politique publique qui résoudra ce problème. Par exemple, lorsqu'il y a une forte augmentation du nombre de morts dans une zone géographique sans une raison évidente, à partir d'un seuil d'intensité, une politique publique étudiera la cause et proposera une solution ou des solutions pour faire disparaître l'augmentation injustifiée du nombre de morts. Cette prise en compte du problème à résoudre commence par son inscription sur l'agenda du décideur politique, c'est-à-dire la façon dont

certaines questions en viennent à requérir une intervention des autorités politiques.

« Les termes ‘politiques publiques’ et ‘politiques’ (ou ‘politiques gouvernementales’) sont souvent utilisés comme synonymes. Certains auteurs les différencient explicitement. Pour les acteurs gouvernementaux, les politiques publiques réfèrent à des actions spécifiques qui ont un caractère officiel. Pour les enseignants et les chercheurs, les politiques publiques renvoient à des ensembles d’actions dont la plupart ne sont pas considérés comme des politiques par les acteurs gouvernementaux »⁹⁷. Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « une politique publique se présente sous la forme d’un programme d’action gouvernementale »⁹⁸. Une politique publique a un début, une évolution et une fin. Cela revient à dire qu’il est possible de tracer l’histoire d’une politique publique spécifique.

Tout commence par l’identification d’un problème public

Une politique publique est définie comme un ensemble de décisions et d’activités prises par des acteurs publics et privés, et orientées vers la résolution d’un problème public clairement circonscrit et jugé politiquement problématique et inacceptable. Deux auteurs donnent des clarifications importantes sur la définition d’un problème public. Quelques auteurs ont donné des précisions sur les problèmes publics, parmi lesquels il y a Gusfield et Garraud.

⁹⁷ V. Lemieux, *L’étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l’Université Laval, 1995, pp. 1-2, in Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁸ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, *op. cit.*

« Gusfield fait une distinction claire entre ‘problèmes sociaux’ et ‘problèmes publics’ en relevant que tous les problèmes sociaux ne deviennent pas forcément des problèmes publics, c’est-à-dire des objets d’une controverse politique. Selon cet auteur, les problèmes publics représentent un prolongement des problèmes sociaux dans la mesure où après avoir émergé au sein de la société civile, ils sont débattus au sein d’un espace-politico-administratif émergent. Donc, la définition d’un problème public est par essence de nature politique. Autrement dit, un problème n’est public que s’il a déjà été mis à l’agenda politique. À ce stade du processus définitionnel, les acteurs publics (administration, gouvernement, Parlement, etc.) reconnaissent la nécessité d’envisager une éventuelle solution étatique au problème thématisé⁹⁹. »

« Garraud relève les trois conditions suivantes pour que l’on puisse parler d’un ‘problème public’ : (1) la constitution d’une demande émanant de groupes sociaux particuliers ; (2) le développement d’une controverse ou d’un débat public ; (3) l’existence d’un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités politiques »¹⁰⁰.

La reconnaissance d’un problème public est le transfert d’un problème de la sphère sociale vers la sphère publique conduisant à définir les acteurs publics comme étant les seuls reconnus à inscrire ledit problème sur l’agenda politique. Comme cela est dit plus haut, tous

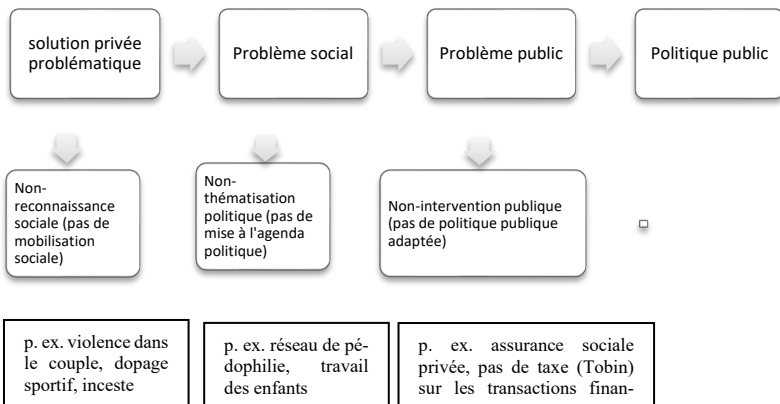
⁹⁹ J. R. Gusfield, *The culture of Public Problem. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago/London, The University of Chicago Press, 1981, cité par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit.*, p. 165.

¹⁰⁰ J.-P Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l’agenda », *Année sociologique*, 40, 1990, p. 20, cité par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit.*, p. 165.

les problèmes sociaux ne deviennent pas automatiquement des problèmes publics, car il y a un processus à suivre pour la mise à l'agenda d'un problème social afin de le reconnaître comme étant un problème d'intérêt public. Ce sont uniquement les problèmes jugés sérieux devant mobiliser l'opinion publique ou une intervention immédiate des pouvoirs publics (par exemple : dans la ville de Kinshasa, il y a des inondations régulières entraînant des morts d'hommes à cause des canalisations d'eau bouchées faute de manque d'entretien) qui deviennent des problèmes publics.

« Ce qui caractérise un problème public est donc le fait qu'il est placé sous la responsabilité des pouvoirs publics et pas forcément le fait que ces pouvoirs reprennent à leur compte un problème social déjà clairement articulé [...] Plusieurs situations sociales problématiques ne sont pas thématiques comme des problèmes publics appelant à une intervention étatique »¹⁰¹.

Processus de définition d'un problème public et écueils possibles



Adapté à partir de : Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 167.

¹⁰¹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 165-166.

En matière de politiques publiques, on postule généralement que « le contenu et les caractéristiques institutionnelles d'une action publique (variable à expliquer) résultent d'interactions entre les autorités politico-administratives, d'une part, et les groupes sociaux qui causent ou qui subissent les effets négatifs du problème collectif que l'action publique cherche à résoudre (variable explicative), d'autre part. Le 'jeu' de ces acteurs dépend quant à lui, outre de leurs valeurs et intérêts respectifs, des ressources qu'ils parviennent à mobiliser pour défendre leurs positions par rapport aux objectifs, aux instruments et aux processus d'élaboration d'une intervention publique. Ce jeu peut porter aussi bien sur le contenu substantiel de la politique publique que sur les modalités procédurales et organisationnelles de sa formulation et de sa mise en œuvre »¹⁰².

C'est en apprenant et en pratiquant l'art de bien gouverner qu'on devient un bon gouvernant

Tout membre du gouvernement doit absolument se sentir obligé de connaître et de maîtriser le fonctionnement des politiques publiques, car cette discipline est la science de l'*État en action* ou, en d'autres termes, elle est la science de l'action publique. En termes clairs et concis, les politiques publiques sont des réponses à des problèmes sociaux reconnus « comme tels à l'agenda gouvernemental. Elles représentent donc des réponses du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugé politiquement inacceptable »¹⁰³.

Voilà pourquoi la science de l'action publique est pluridisciplinaire dans ce sens qu'elle emprunte ses principaux concepts à d'autres savoirs comme le droit, l'économie, la gestion, la sociologie des organisations ou

¹⁰² *Ibid.*, pp. 33-34.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 37.

la psychologie. De ce fait, la maîtrise des politiques publiques¹⁰⁴ met le décideur politique à l'aise dans son action car elle suscite une confiance en lui.

Au début, « ce sont les symptômes d'un problème social qui constituent le point de départ d'une 'prise de conscience' et d'un débat sur la nécessité d'une politique publique (par exemple dépérissement des forêts, délinquance liée à la drogue ou taux de chômage important). Au stade initial de toute intervention publique, les causes mêmes du problème collectif ne sont pas encore établies avec certitude, ni définies de manière consensuelle par les acteurs publics et privés. La croissance du taux de chômage dans les pays industrialisés et la précarité matériels de sans-emploi (= problème) incitent l'État à instaurer ou à réviser son système d'assurance-chômage et à prendre des mesures de réinsertion dans le marché du travail (= réponse) »¹⁰⁵.

« Les politiques publiques sont au cœur du questionnement sur le mode de gouvernement des sociétés contemporaines »¹⁰⁶, dans la mesure où elles se présentent sous la forme d'un « programme d'action propre d'une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »¹⁰⁷. Les politiques publiques contribuent à la résolution de problèmes d'action gouvernementale en mettant en exergue les conditions pratiques de fonctionnement de l'État. Dye dit : L'analyse des politiques publiques permet d'interroger « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font

¹⁰⁴ Cette discipline est d'origine anglo-saxonne et c'est aux États-Unis qu'elle a connu un développement foudroyant depuis les années 1950.

¹⁰⁵ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 37-38.

¹⁰⁶ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 8.

¹⁰⁷ Pour plus d'informations, se référer à J.-C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », in J. Leca & M. Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, tome 4, pp. 1-60.

et ce que ça change »¹⁰⁸. Mais avant tout, « le rôle de l'analyse des politiques publiques consiste à identifier les processus, les acteurs et les arguments par lesquels ces conditions objectives sont perçues, définies comme problématiques et nécessitant une intervention étatique »¹⁰⁹.

L'activité des gouvernements consiste à prélever des impôts, accorder des subventions, édicter des lois, redistribuer des revenus, recruter et gérer du personnel, faire la guerre, conduire des relations diplomatiques avec d'autres pays ou avec des organisations internationales, prononcer des discours, etc.¹¹⁰ Les politiques publiques exigent donc un personnel qualifié et l'utilisation des moyens publics.

Les politiques publiques sont des actions conduites seules ou en partenariat par des autorités publiques¹¹¹. Elles posent une question de recherche essentiellement pragmatique, à savoir « comment la formation des intérêts peut-elle conduire à la mise en place de 'bonnes' politiques, efficaces, correspondant aux buts recherchés et économes de l'argent des citoyens »¹¹². Or, le but principal de la politique est de répondre aux attentes des citoyens en faisant mieux avec peu d'argent. C'est pourquoi le politique (décideur) doit mettre l'accent sur l'efficience à la place de l'efficacité. L'*efficience* consiste à atteindre de bons résultats en peu de temps en utilisant, dans la mesure du possible, peu de moyens ou peu d'argent, alors que l'*efficacité* consiste tout simplement à atteindre le but initialement fixé.

¹⁰⁸ Th. Dye, *Understanding public policy*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall (10^e éd.), 2002, p. 1, cité par Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 161.

¹¹⁰ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 8.

¹¹¹ Il existe plusieurs définitions du concept de « politique publique ». Voir quelques définitions retenues dans la partie Annexe 2 du précédent Tome 1.

¹¹² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 8^e édition, 2009, p. 4.

L'analyse des politiques publiques relève de la réflexion politique parce qu'« elle entend saisir l'État à partir de son action »¹¹³, car la politique est une tentative d'agir sur un secteur de la société ou, en d'autres termes, elle est une action sur la société. « La politique de défense cherche à assurer la sécurité extérieure, la politique sociale doit gérer les déséquilibres du système de protection sociale, la politique de l'environnement cherche à lutter contre les différentes formes de pollution¹¹⁴. » Plusieurs sujets, sinon tous les sujets, intéressent les politiques publiques, comme la politique monétaire ou budgétaire, la réforme de la diplomatie, les élections au niveau municipal, régional, ou national, la capacité des élus d'agir sur la société, la réforme de la police et/ou de l'armée nationale, les infrastructures routières ou hospitalières, les conflits, le développement des quartiers ou de la ville, les maladies sexuellement transmissibles comme le SIDA, les nouvelles maladies comme le covid-19, la maltraitance des enfants par les parents, par l'entourage ou à l'école, la gestion des déchets dans la ville, etc.

Les études des politiques publiques relèvent plus de la tradition anglo-saxonne de *policy* (une politique publique comme programme d'action) que de *politics* (la politique en général que l'on enseigne à l'université). La programmation d'une politique publique se situe entre trois moments de l'action publique : la mise à agenda (1) des problèmes, la prise de décision (2) et la mise en œuvre (3). « L'exécution d'un programme s'appuie sur des mesures coercitives (obliger à), incitatives (prévoir une baisse des prélèvements si...) ou distributives (prévoir l'attribution de financements à une catégorie de population). L'existence d'une politique publique suppose une cohérence entre plusieurs actions

¹¹³ *Ibid.*, p. 56. Lire aussi Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action, corporatismes et politiques publiques*, Paris, PUF, 1987.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 57.

gouvernementales. »¹¹⁵ Tous les acteurs impliqués¹¹⁶ dans une politique publique œuvrent pour l'accomplissement d'une « combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédit, d'administrations et de personnels dirigés vers un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis »¹¹⁷. Pour obtenir un bon résultat, il faut qu'il y ait absolument de la cohérence dans les décisions et dans l'action. Pour cela, il faut faire de bons choix des décideurs afin de s'appuyer sur un personnel qualifié. Voilà pourquoi les élections doivent être transparentes et basées sur le choix des meilleurs candidats, c'est-à-dire portés sur ceux qui savent. Un dicton italien dit : « *Il faut laisser faire le métier à qui le sait* ».

Les principaux courants de l'analyse des politiques publiques

Mény et Thoenig définissent l'analyse des politiques publiques comme « l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société »¹¹⁸. Plusieurs disciplines ont été associées à l'étude et à l'analyse des politiques publiques. C'est bien ce que dit Pierre Muller lorsqu'il écrit que « l'analyse des politiques publiques se situe au carrefour de savoirs déjà établis auxquels elle emprunte ses principaux concepts »¹¹⁹.

¹¹⁵ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 9.

¹¹⁶ Les acteurs des politiques publiques sont formés par : les autorités politico-administratives, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux.

¹¹⁷ R. Rose et Ph. Davis, *Inheritance in public policy. Change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994, p. 54, cite par Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 9.

¹¹⁸ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, éditions Presses universitaires de France (PUF), 1989, p. 9.

¹¹⁹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 3.

Il y a principalement trois grands courants de l'analyse des politiques publiques qui se complètent¹²⁰ :

- l'analyse des politiques publiques centrée sur la théorie de l'État¹²¹,
- le fonctionnement de l'action publique et
- l'évaluation des politiques publiques qui met l'accent sur les résultats et les effets.

Le premier courant, dominé et revendiqué par les sciences politiques, cherchent à associer les politiques publiques à la philosophie politique et aux questions relatives à la théorie de l'État. Ici, on étudie l'*État en action* ou l'État dans la société contemporaine. Ce courant tourne autour de trois modèles théoriques :

« Le premier modèle se situe dans une approche pluraliste concevant l'État comme un guichet chargé de pourvoir aux demandes sociales. Dans cette optique, les politiques publiques sont conçues comme des réponses à des demandes sociales et leur analyse révèle une perspective d'optimisation des choix collectifs et de rationalité des processus de décision et des comportements des 'bureaucrates' (école du *public choice* ou théorie de la *rationalité limitée*) ».

« Le deuxième modèle d'interprétation conçoit l'État comme un instrument au service, soit d'une classe sociale (approche *néo-marxiste*), soit de groupes particuliers (approche *néomanagériale*). Dans ce cadre, l'analyse de l'action publique permet de mettre en évidence la faible autonomie de l'État vis-à-vis des

¹²⁰ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 16-27.

¹²¹ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, op. cit. ; Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action, corporatismes et politiques publiques*, op. cit.

intérêts capitalistes ou des acteurs et organisations privés qui le composent ».

« Le troisième modèle insiste sur la distribution des pouvoirs et sur les interactions entre acteurs, soit à travers la représentation et l'organisation des divers intérêts sectoriels ou catégoriels (approche *néocorporatiste*), soit à travers les organisations et les règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (approche *néoinstitutionnaliste*). » (Peter Knoepfel, Corinne Larrue et al., op. cit.)

Le deuxième courant s'attache à expliquer le fonctionnement de l'action publique. Par l'analyse des politiques publiques, on cherche à comprendre les modes opératoires ou la logique de l'action publique.

« Ici, l'attention n'est pourtant plus centrée sur la justification d'une théorie, mais sur la mise en évidence de permanences, de règles générales de fonctionnement propres aux actions publiques. Dans ce cadre, l'analyse des politiques publiques permet de comprendre comment fonctionnent l'État et, plus largement, les collectivités publiques »¹²².

Dans ce courant, Mény et Thoenig, « dans leur critique de cette approche, distinguent la fonction du scientifique, qui s'intéresse au progrès de la connaissance et du savoir, de celle du professionnel dont l'objectif est d'appliquer les sciences pour l'action¹²³. »

Le troisième courant évalue les effets de l'action publique afin d'« expliquer les résultats de l'action publique et ses effets sur la société, au

¹²² Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 20.

¹²³ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, op. cit., p. 20, cités par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 21.

regard des objectifs poursuivis ou des effets indirects ou indésirables »¹²⁴. Cette évaluation a pour but d'améliorer la gestion publique et d'influencer le processus de décision (voir la théorie développée par Herbert Simon). En Afrique, les politiques publiques ne fonctionnent pas correctement, c'est-à-dire pas efficacement, parce qu'il manque des travaux non seulement sur l'évaluation des politiques publiques qui s'attardent sur ce qui n'a pas été fait ou qui a été mal fait mais surtout sur ce qui doit être fait pour corriger les erreurs précédentes. Les autorités politiques s'opposent (sinon sont très allergiques) aux analyses critiques sur ce qu'elles font parce qu'elles ignorent que c'est par l'évaluation, c'est-à-dire par l'analyse critique des actions publiques, que l'homme apprend sur sa bonne et mauvaise gouvernance, qu'il peut améliorer sa manière de gouverner la République, l'institution publique, l'entreprise ou le service qu'il dirige. L'évaluation des politiques publiques sert à modifier ou à concevoir autrement les politiques publiques afin d'améliorer la gestion publique, d'influencer le processus de décision et de modifier le rendement, en l'augmentant. « En Suisse, l'évaluation des politiques est devenue un véritable métier : elle occupe des scientifiques dans les universités, dans les bureaux de conseils privés mais aussi au sein des administrations elles-mêmes, avec la création de services d'évaluation auprès du Parlement et du gouvernement (Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Service d'évaluation du Conseil fédéral)¹²⁵. » Pour annihiler les mauvaises politiques, les dirigeants des États africains doivent institutionnaliser le recours à l'évaluation des politiques publiques.

Toutefois, il arrive que la théorie des choix rationnels définisse une politique comme la construction des routes par le gouvernement en place (politique présidentielle) en échange de voix ou d'un soutien lors de la prochaine élection présidentielle. Dans ce cas particulier et inique, c'est

¹²⁴ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 24.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 26.

une logique de (ré)élection qui domine les priorités et les modalités de l'intervention étatique et non l'existence « objective » de répondre à un problème social (ou un intérêt général) prédéfini par le peuple. Dans ce cas, les politiques publiques substantielles deviennent une monnaie d'échange dans la compétition électorale. Donc, le choix prétendument rationnel peut cacher une logique contraire au choix public. « Finalement, l'approche *néocorporatiste* soutient que les politiques publiques protègent les intérêts des groupes organisés qui sont en mesure de 'capturer' les institutions politico-administratives et d'établir des relations de clientélisme avec celles-ci¹²⁶. »

Dans le traitement des politiques publiques, le comportement de l'État peut avoir deux faces : un *État-guichet* neutre et attentif à toutes les revendications et demandes sociales, et dont les politiques publiques reflètent les priorités d'action émergeant de l'ensemble des membres de la société civile ou un *État captif*, manipulé par un groupe organisé. C'est en recourant à la vigilance du peuple (s'il a un niveau élevé de compréhension des enjeux politiques) qu'on arrive à affaiblir le recours à l'État captif. Dans la logique d'un État-guichet, « les politiques publiques sont une réponse à un problème public (c'est-à-dire une situation d'insatisfaction sociale dont la résolution est soumise à l'action du secteur public) qui reflète un état social [en mutation] et qui a été articulé par des médiateurs (par exemple médias, nouveaux mouvements sociaux, partis politiques ou groupes d'intérêts) puis débattu dans le processus décisionnel démocratique »¹²⁷. Une politique publique particulière poursuit le but de produire des actes ou des *outputs* censés orienter le comportement de groupes ou d'individus tenus pour être à l'origine du problème à résoudre¹²⁸.

¹²⁶ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 39.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 39.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 47.

Dans la seconde logique, on se retrouve dans un processus d'annonce de politiques publiques par le chef de l'État ou par le chef du Gouvernement qui n'associe pas les bénéficiaires dans le choix des politiques publiques à réaliser. C'est la logique de séduction par le pouvoir en place pour accroître le populisme de celui qui décide et qui dirige la République.

Les trois principales caractéristiques de l'analyse des politiques publiques

Une analyse des interactions entre les acteurs publics et les acteurs privés

Les politiques publiques mènent une réflexion serrée sur le rôle de l'État. Par l'État, il faut entendre l'ensemble des institutions publiques formant ce qu'on appelle le système politico-administratif. Elles cherchent à comprendre les prestations effectives des organisations administratives vis-à-vis des administrés. Quelles sont les contraintes et les opportunités que les organisations administratives offrent aux acteurs des politiques publiques ? « Il s'agit de concevoir l'État 'en action' à partir des *acteurs publics* et *privés* impliqués dans un secteur particulier, de leurs ressources et des institutions régissant leurs actions : ces trois éléments de base permettent de comprendre les comportements, individuels et collectifs, ainsi que les résultats qu'ils produisent au regard de l'influence qu'ils ont sur la société civile ou sur le plan institutionnel, c'est-à-dire relativement à l'organisation du système politico-administratif¹²⁹. »

Ce sont les résultats qui permettent de mieux interpréter la relation entre la « politique » et « l'État ». Concevoir l'État 'en action' revient à s'intéresser à la pratique quotidienne des administrations publiques et à

¹²⁹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit.*, p. 3.

l'examen de leurs prestations, en mettant en relation « l'État, et plus généralement les acteurs publics, et la société civile, c'est-à-dire les lieux de médiation entre acteurs publics, censés défendre des intérêts généraux et à long terme, et acteurs privés, qui souvent défendent des intérêts particuliers et à court terme »¹³⁰. En d'autres termes, les politiques publiques portent une analyse sur « l'État au concret ».

Pour mieux apprécier les réalisations des actions de l'État 'en action', des évaluations des politiques publiques ou des programmes d'action initiés par des instances législatives ou exécutives sont faites périodiquement.

Une analyse des problèmes publics

À ce niveau, « l'analyse des politiques publiques interprète les structures et procédures bureaucratiques au regard de la conduite globale de politiques publiques et non pas en fonction de leurs seules cohérence et efficience internes »¹³¹. Ici, tout organisme administratif est analysé « au regard de ses produits, de leur coordination avec d'autres activités publiques (coordinations interne et entre politiques publiques) et de leurs effets sur les groupes sociaux concernés par le problème public à résoudre »¹³². Les problèmes publics sont analysés dans la perspective d'aspirer à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique afin d'obtenir, par ce travail, la légitimité de la réforme organisationnelle souhaitée. Celui qui analyse les problèmes publics examine les différentes ressources qui peuvent être combinées pour améliorer les résultats et les effets des politiques publiques.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹³¹ *Ibid.*, p. 4.

¹³² *Ibid.*, p. 4.

L'analyse des politiques publiques ouvre la voie à la comparaison

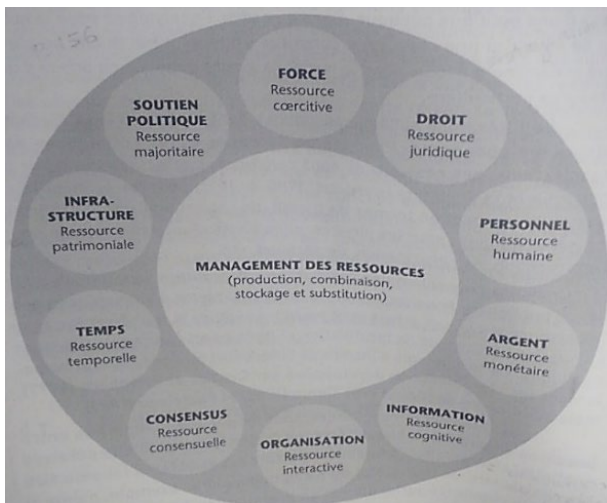
C'est en comparant les politiques publiques entre secteurs, entre administrations voire entre pays qu'on parvient à mieux juger de la qualité des politiques publiques réalisées dans différentes collectivités publiques. De cette manière, la comparaison « induit une concurrence indirecte entre les collectivités publiques responsables de la mise en œuvre des politiques publiques »¹³³. En effet, la comparaison des politiques publiques entre différentes collectivités publiques permet d'assurer des transferts de connaissances, voire des processus d'apprentissage, entre administrations publiques.

Par l'évaluation et la comparaison, il devient possible d'estimer les chances de réussite et les effets attendus des projets de modernisation des politiques publiques entreprises par l'État ou initiées par les institutions politico-administratives. Par cette procédure, il devient possible de mieux situer le degré d'innovation et la portée de plusieurs réformes en cours, en les comparant avec les expériences antérieures en matière des choix budgétaires, du management par objectifs ou le budget à base zéro. Cette connaissance est capitale pour mieux piloter les réformes et/ou les changements des services administratifs et des politiques publiques.

¹³³ *Ibid.*, p. 5. La comparaison entre plusieurs administrations ou politiques publiques peut être synchronique (dans l'espace) ou diachronique (dans le temps).

Pour agir et faire fonctionner les politiques publiques, les acteurs politico-administratifs s'appuient sur différentes ressources qui sont résumées dans l'illustration ci-dessous.

Aperçu des différentes ressources des politiques publiques



Source : Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 88.

Les différentes ressources ci-dessus entrent en jeu pour résoudre une politique publique sectorielle.

Le droit est une ressource juridique indispensable parce qu'il légitime les autorités politico-administratives et les décisions qu'elles prennent et évite ainsi toute contestation et toute annulation par des décisions des tribunaux administratifs.

Le personnel constitue une ressource humaine. S'il est bien formé, il contribue à la bonne gestion des politiques publiques et à la bonne résolution des conflits sociaux. Pour un meilleur rendement, le personnel politico-administratif doit avoir une bonne formation dans différents domaines. C'est dans ce sens que des programmes de formation continue à l'intention des fonctionnaires en place sont organisés régulièrement par des organismes publics. En France, l'ENA (École nationale

d'Administration) est devenue une véritable université chargée d'offrir des programmes de formation universitaire tout en poursuivant sa mission de formation continue.

L'argent est une ressource monétaire qui est la plus évidente pour le commun des mortels. Sans argent, il est impossible de faire fonctionner les politiques publiques. Il sert à payer les salaires du personnel, les locaux ou l'équipement en matériel de bureau, en informatique, etc.

L'information est une ressource cognitive. Elle est l'un « des fondements de la capacité d'intervention des acteurs publics et privés. Rare et inégalement répartie entre les acteurs d'une politique publique, cette « ressource cognitive » est constituée par les connaissances acquises relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques du problème collectif à résoudre »¹³⁴. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard disent : « Le savoir fournit une base essentielle à la décision, mais il est souvent cher à produire et à maintenir. C'est pourquoi il doit être considéré, dans la plupart des situations décisionnelles, comme un bien rare¹³⁵. » La conduite des politiques publiques pose problème lorsque les acteurs n'ont pas le même niveau de connaissance. En revanche, comme l'ont montré Kissling-Näf¹³⁶ et Peter Knoepfel¹³⁷, « un niveau de connaissance équivalent chez tous les acteurs est une condition *sine qua non* pour le bon fonctionnement des politiques publiques ». Si les pays africains se développent péniblement, c'est parce que la plupart des dirigeants ont un niveau très bas, voire élémentaire en

¹³⁴ J. G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, cité par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 98.

¹³⁵ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 98.

¹³⁶ Kissling-Näf, 1998, cité par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 98.

¹³⁷ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit.

matière de politiques publiques. Ils dirigent non pas sur la base de la connaissance qu'ils ont en ce domaine particulier mais par imitation de ce que font les autres décideurs dans d'autres pays. Il arrive souvent qu'ils imitent, par ignorance, les erreurs des autres qu'ils reproduisent dans leur prise de décision sur la politique nationale.

L'organisation est une ressource interactive parce qu'elle est construite à partir des attributs individuels des acteurs en présence. Le livre de Michel Crozier et Friedberg¹³⁸ est un bel exemple de l'existence de réseaux de relations entre les divers acteurs de la politique publique. La ressource « organisation » varie en fonction des acteurs qui l'animent et de l'environnement dans lequel elle fonctionne¹³⁹.

La « ressource interactive » est appréciée par les acteurs en fonction de son importance majeure pour la qualité des prestations.

Le consensus, ou ressource consensuelle, devient importante en cas de règlement de conflit car il faut au moins deux pour négocier l'issue. Or, pour réaliser une politique publique, il faut deux à trois groupes d'acteurs qui échangent en vue de trouver une solution (consensus) qui donne satisfaction au groupe des bénéficiaires (voir ce qui a été dit plus loin sur le rôle des acteurs). Le manque de consensus conduit à des blocages.

Le temps est une ressource dont l'importance varie en fonction de pays et de culture : important et central en Occident, élastique et variable chez les Chinois, chez les Latins et surtout chez les Africains.

L'infrastructure est aussi appelée la ressource patrimoniale. « Les biens relevant du domaine public sont très divers : cela va d'une route nationale ou fédérale, d'une rivière ou d'une forêt domaniale, ou des divers bâtiments anciens (patrimoine historique) ou récents (centres administratifs, culturels, etc.). Toute politique publique bénéficie d'une dotation en biens publics plus ou moins élargie : les moins dotés bénéficient des

¹³⁸ Michel Crozier et Friedberg, *L'acteur est le système*, Paris, Seuil, 1997.

¹³⁹ Lire Fweley Diangitukwa, *Le rôle de l'acteur dans l'organisation*, Saarbrücken (Allemagne), Éditions Universitaires Européennes (EUE), 2016.

seuls bâtiments abritant les services chargés de son élaboration ou de sa mise en œuvre, les mieux dotées bénéficient de larges espaces (forêts domaniales par exemple) [...] Deux 'utilités' principales peuvent être associées à cette ressource. La première renvoie à la capacité des acteurs des politiques publiques à gérer directement un service ou à imposer plus directement des contraintes dans le cas où l'État ou la collectivité publique serait propriétaire ou gestionnaire d'un bien [...] La seconde 'utilité' renvoie à la capacité de communication que ces infrastructures permettent aux acteurs du système politico-administratif. Le patrimoine contient un vaste ensemble d'équipements physiques nécessaires pour gouverner et dans le langage de l'analyste des politiques publiques, pour produire des actes d'application à l'interface entre l'État et la société civile. Il est vrai que les caractéristiques de ces équipements dépendent largement de l'usage qu'en font les acteurs gérant les ressources organisationnelle et cognitive. Ainsi, les bâtiments administratifs représentent une surface de production permettant la mise en place d'une multitude de communication entre les individus membres de l'organisation administrative en question et avec les groupes cibles et les bénéficiaires finaux. Un large éventail d'équipements administratifs aide à la communication dans les administrations modernes : qu'il s'agisse de papier, de formulaires, de logiciels et d'équipements informatiques, de bureautique. D'objets d'art, de plantes, voire d'équipements de restauration ou de services de sécurité, de secours incendie ou de conciergerie, toutes ces installations, du moins d'après leur destination officielle, permettent de faciliter la communication entre les acteurs publics et la société [...] cette ressource a fortement contribué à concevoir et à stabiliser d'autres ressources (par exemple la ressource consensuelle, mais aussi les ressources temporelle, interactive

et cognitive), et qu'elle subit aujourd'hui une restructuration par des tentatives de privatisation dont les conséquences ne sont guère connues »¹⁴⁰.

Le soutien politique est une ressource qui provient de l'environnement (voir théorie de David Easton sur le systémisme) pour encourager les acteurs qui travaillent dans la boîte noire (Parlement, gouvernement) pour la réception (*inputs*), l'examen et l'exécution de chaque politique publique renvoyée dans l'environnement sous forme des *outputs*. « Cette production de bases légales (issue des prestations des institutions travaillant dans la boîte noire) signale, à un moment donné, le soutien politique majoritaire dont l'ensemble des acteurs d'un politique publique jouit, et grâce auquel ses acteurs publics peuvent s'imposer, le cas échéant, auprès de groupes sociaux restés minoritaires¹⁴¹. »

La force, ou la ressource coercitive, fait automatiquement penser à la punition, à la sanction, à la contrainte, au renvoi, etc. exercés principalement par l'administration et par la police/soldat (politique de sécurité et de défense). En principe, on recourt à la force uniquement en cas de besoin, autrement la force est généralement échangée contre le consensus. Malheureusement, le recours à force est très présent dans les régimes dictatoriaux. Dans ces régimes, les politiques de sécurité et de défense recourent régulièrement à la force pour « contraindre physiquement un individu ou un groupe cible d'une politique pour qu'il change son comportement : la fermeture par les autorités d'installations considérées comme hors la loi, les contrôles physiques, voire violence légitime des forces de l'ordre en réponse à des oppositions de la part des groupes cibles ou des bénéficiaires finaux, même s'ils constituent une contrainte légitimée par

¹⁴⁰ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., pp. 106-109. La ressource temporelle correspond par exemple à une intervention rapide en court-circuitant, le cas échéant, des procédures dites trop coûteuses en temps. On évoque la ressource cognitive lorsque, par exemple, la conviction de la majorité remplace la recherche sérieuse des causes de l'existence d'un problème collectif.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 110.

le droit et généralement dépendante de la ressource humaine. [Néanmoins] ... la menace du recours à la force peut être déterminante lors de la mise en œuvre de certaines politiques publiques, notamment lorsque celles-ci s'appuient sur des obligations juridiques. Parallèlement, pour les groupes cibles ou bénéficiaires finaux, la force peut être une ressource permettant d'exprimer un désaccord profond (manifestation de rue violente par exemple) ou de bloquer une ressource patrimoniale à disposition d'un autre acteur (piquet de grève devant une entreprise par exemple) »¹⁴².

Comme le rappelle Pierre Muller, les politiques publiques cherchent à répondre à la question de savoir comment les autorités administratives *changent-elles la politique* ? Il est de notoriété publique que la gestion quotidienne de différents secteurs de la vie publique produit un certain nombre de dysfonctionnements dus à la pollution, aux crises économiques, aux catastrophes naturelles et industrielles, à l'insécurité routière, à la mauvaise gestion des biens publics ou encore au manque de cohérence entre ministères. Devant cette réalité, « de nombreuses politiques publiques n'auront d'autre objet que la gestion des désajustements produits par d'autres politiques sectorielles »¹⁴³ parce que « la société sectorielle, en perpétuel déséquilibre, gère en permanence 'problèmes', 'conflits', 'dysfonctionnement' ou 'effets pervers' qui devront à leur tour faire l'objet de politiques publiques »¹⁴⁴. Cela revient à dire que le rôle principal des politiques publiques est de corriger les erreurs commises dans la gestion des politiques sectorielles en procédant à l'évaluation de chacune d'elles et en gérant les antagonismes intersectoriels afin que la société ne soit pas menacée de désintégration qui viendrait de chaque secteur développant sa propre logique de reproduction à partir de ses objectifs sectoriels, sans tenir compte des autres secteurs (augmentation des

¹⁴² *Ibid.*, pp. 112-113.

¹⁴³ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 13-14.

salaires dans un secteur donné, augmentation des avantages sociaux pendant que d'autres n'en bénéficient pas, etc.). Dans un État qui cherche toujours la cohérence dans l'unité, un secteur ou une province voire un département ne peut pas évoluer indépendamment des autres secteurs ou des autres provinces ou avoir plus d'avantages sociaux que les autres.

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques¹⁴⁵ est une sous-branche de cette discipline qui cherche à être une conseillère en trois étapes : par une évaluation *ex ante* (avant la mise en place de la politique sectorielle), une évaluation concomitante ou *monitoring* (en cours d'exécution de la politique sectorielle) et une évaluation *post* (après l'exécution pour se rassurer que les recommandations étaient scrupuleusement respectées ; dans le cas contraire, il devient impérieux de corriger sinon de faire de nouvelles recommandations).

L'évaluation des politiques publiques sert à améliorer la compréhension des actions de l'État par le diagnostic afin d'aider les décideurs à poursuivre ou à rectifier le programme en cours. Il faut se rappeler que la conduite des politiques publiques implique une multiplication d'acteurs ou un ensemble de protagonistes aux horizons et ressources différents et avec des priorités différentes. Leur accointance peut être une source de complication dans l'exécution d'une politique publique donnée. Cela nécessite fatalement une évaluation périodique pour ne pas s'éloigner de l'objectif et de la cohérence du programme initial. Cette évaluation au début, à mi-chemin et à la fin du projet implique souvent des débats techniques d'un haut niveau de spécialisation. Dans ce cas, l'évaluation sert à montrer les écarts entre les objectifs définis et les réalisations.

¹⁴⁵ Lire M.-C Kessler, P. Lascoumes, M. Setbon, J.-C. Thoenig (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Trois grands courants de pensée ont été à l'origine de l'analyse des politiques publiques : les réflexions sur la bureaucratie (Max Weber, 1864-1920), la théorie des organisations¹⁴⁶ et les études de management public¹⁴⁷.

Les réflexions sur la bureaucratie

À l'époque de Max Weber et Friedrich Hegel, la bureaucratie avait une connotation positive qu'elle a perdue. Hegel voyait en l'État l'accomplissement de la « raison dans l'Histoire ». Il pensait que « seul l'État, dépositaire d'une sorte de 'prévoyance universelle' qui transcende les intérêts particuliers, est capable de s'élever au niveau de l'intérêt général »¹⁴⁸.

Si Hegel pensait que « c'est l'État qui donne sens à la société civile, pour Karl Marx, c'est la société – à travers la lutte des classes – qui donne son sens à l'État. Ce dernier n'est pas un vecteur de rationalisation du monde et la bureaucratie, loin d'être l'accomplissement de la raison, n'est qu'une perversion de la société par l'État et l'instrument utilisé par la classe dominante pour servir ses propres intérêts »¹⁴⁹. La perception du rôle de l'État dans la société entre Friedrich Hegel et Karl Marx a été à l'origine de la division entre les sociétés de démocratie libérale (Occident) et les sociétés communistes qui souhaitaient le dépérissement de l'État. La question posée autrefois par Karl Marx reste d'une actualité brûlante : l'État est-il au service des intérêts de la société en général ou au service de la classe dominante ?

¹⁴⁶ Lire Fweley Diangitukwa, *Le rôle du leader dans l'organisation*, op. cit. ; Jean-Michel Plane, *Théorie et management des organisations*, 3^e édition, Dunod, 2012.

¹⁴⁷ Lire Annie Bartoli et Cécile Blatrix, *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4^e édition, Dunod, 2015.

¹⁴⁸ F. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1940.

¹⁴⁹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., pp. 15-16.

Dans son livre *Économie et société*, Max Weber déclare que la bureaucratie est d'abord une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins¹⁵⁰. Par cette définition, Max Weber a voulu démontrer que le « propre de la bureaucratie est d'agencer les différentes tâches indépendamment des agents chargés de les exécuter. L'administration s'occupe de la conception des tâches et les ouvriers s'occupent de l'exécution des tâches précédemment définies par l'administration. De la même façon, le fonctionnaire n'est plus propriétaire de sa charge qui est intégré dans un univers régi par les seules lois de la division du travail¹⁵¹. Le but poursuivi est d'éliminer l'incertitude liée au comportement humain. « C'est le caractère impersonnel, déshumanisé et routinisé de la bureaucratie qui explique son efficacité sociale aussi bien au profit du gouvernant que de l'entrepreneur¹⁵². »

En matière de théorie de la bureaucratie, les politiques publiques ont retenu le fonctionnement particulier de l'administration publique. Ayant copié la Constitution la V^e République française, le modèle de l'administration publique française, mué en modèle de fonctionnement des administrations publiques africaines, reste le cadre principal d'action et d'analyse des politiques publiques dans les pays du Sud.

Dans le cadre de l'administration publique, quatre cercles interviennent régulièrement dans la prise de décision :

1. le Président de la République et le Premier ministre. Selon le pays et l'organigramme, quelques ministres participent à ce premier cercle : notamment le ministre des Finances ;
2. les administrations sectorielles concernées par les politiques publiques sous examen. Ces dernières mettent l'accent sur les intérêts sectoriels des groupes sociaux qui leur sont rattachés ;

¹⁵⁰ Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, pp. 226-ss.

¹⁵¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 16 et p. 17.

¹⁵² *Ibid.*, p. 17.

3. les acteurs externes à l'État : syndicalistes, organisations professionnelles ou patronales, associations, entreprises publiques et privées. Selon le cas et le type des politiques publiques examinées, les médias peuvent être invités à se joindre à ce cercle ;
4. l'ensemble des organes politiques (Sénat, Assemblée nationale, Congrès, Chambre des communes, etc.), et juridictionnels (le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour des comptes en France, Cour suprême des États-Unis) peuvent intervenir dans la décision.

La théorie des organisations

La théorie des organisations née aux États-Unis dans les années 1920 est une réponse à l'insatisfaction croissante face aux effets de l'organisation taylorienne. De cette théorie, les politiques publiques ont retenu l'importance du *concept d'acteur* qui agit et qui est susceptible d'influencer le fonctionnement de l'organisation ; aussi le *concept de stratégie* qui relève d'« une utilisation plus ou moins habile des règles formelles et informelles de l'organisation ». La stratégie est orientée vers la réalisation des buts à atteindre que l'acteur s'est fixés. Les politiques publiques ont également retenu l'importance du *concept de pouvoir* qui établit les relations entre les acteurs engagés à atteindre un but commun et, pour y parvenir, il faut se référer au *concept de système organisé*. « Une organisation est plus que la somme des actions de ses membres. Elle constitue un système d'action concret dont les règles de fonctionnement s'imposent aux différents acteurs indépendamment de leurs propres préférences¹⁵³. »

¹⁵³ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, pp. 18-19. Pour plus d'informations, lire Fweley Diangitukwa, *Le rôle du leader dans l'organisation, op. cit.*

Les études de management public

Le management public est la troisième source intellectuelle de l'analyse des politiques publiques. Il consiste à appliquer au public les méthodes du privé parce qu'elles sont jugées plus efficaces voire efficaces. Annie Bartoli définit le management public comme étant « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation »¹⁵⁴. S'inspirant du management public, les politiques publiques visent prioritairement le critère de performance. « Comme les entreprises privées, l'administration doit gérer au mieux les moyens qui lui sont affectés ; mais l'efficacité s'apprécie d'abord par rapport au degré de réalisation des objectifs fixés par les élus et non en fonction de la seule 'rentabilité' financière. Le management public vise à améliorer la 'performance publique' en permettant à l'administration d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés à coût minimal¹⁵⁵. » Tout en s'inspirant du management du secteur privé, le management du secteur public s'est autonomisé dans la mesure où il poursuit des objectifs différents. « Les rapports essentiels d'une entreprise privée avec son environnement se caractérisent par l'échange, le contrat, l'accord des volontés » alors que les administrations publiques (...) prélèvent unilatéralement des ressources, en distribuent et offrent des prestations sans contrepartie (...) et plus généralement réglementent les comportements »¹⁵⁶.

En principe, toute politique publique poursuit un but précis ou des objectifs à atteindre, par exemple : faciliter la recherche, réduire le

¹⁵⁴ Annie Bartoli, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2^e édition, 2005, pp. 97-98.

¹⁵⁵ Jacques Chevalier, *L'État postmoderne*, Paris, LGDJ, 2003, p. 67.

¹⁵⁶ Patrick Gibert, « Management public, management de la puissance publique », dans F. Lacasse, J.-C. Thoenig (dir.), *L'action publique*, Paris, éditions L'Harmattan, 1996, pp. 29-30.

nombre d'accidents de la route, améliorer la fourniture d'eau ou de l'électricité, améliorer les conditions d'hospitalisation des malades, assurer la sécurité aux habitants d'un quartier, d'une région ou d'une province, modifier les conduites d'une catégorie d'acteurs en fonction d'une politique publique à mettre en place (fonctionnaires, citoyens, etc.). Une politique publique est toujours quelque chose à construire à partir d'un constat, d'une carence ou d'une insatisfaction. D'où l'importance de l'évaluation qui vient apporter des informations nécessaires sur ce qui a été décidé et planifié.

Une politique publique s'adresse toujours à un public précis, c'est-à-dire à des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique publique. Par exemple : affectation des appareils *wifi* dans des universités pour faciliter les travaux de recherche des étudiants. Cette politique va avoir un début (date) correspondant à la décision de l'administration publique, un commencement correspondant à la mise en place du système *wifi* dans les universités et une évolution correspondant à l'application de ce système par les étudiants. L'évaluation étudiera ce qui a existé avant (situation *ante*) et qui a nécessité l'installation du système *wifi*. L'étude des besoins des étudiants indiquera les types d'appareils à installer répondant exactement aux besoins déjà clarifiés, et ensuite la mise en place du système suivi de son fonctionnement (*monitoring*). L'évaluation *post* se précisera si les étudiants sont parfaitement satisfaits, partiellement satisfaits ou pas du tout satisfaits. Dans ce dernier cas, des solutions seront proposées pour remédier aux carences constatées.

L'ordre des étapes peut être inversé ou perturbé. La décision prise publiquement par le chef de l'État lors de son passage à l'Université pédagogique nationale (UPN) à Kinshasa d'installer le *wifi* dans les universités congolaises relève de ce phénomène d'étape inversée, dans la mesure où la décision a précédé l'étude du problème et des besoins précis des étudiants. Une étape peut être supprimée si elle n'est pas indispensable et si elle ne perturbe pas la poursuite de l'action. « La représentation

séquentielle des politiques ne doit donc pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens¹⁵⁷. »

À partir d'une approche séquentielle, Charles O Jones a proposé un schéma en cinq étapes¹⁵⁸. Sa grille n'est qu'une simple incitation et jamais une imposition à suivre à la lettre. Il appartiendra aux exécutants de la politique publique sectorielle d'apprécier l'évolution et d'ajuster les séquences si cela est indispensable, sans toutefois perdre de vue le but ou les objectifs à atteindre. L'approche séquentielle (*stages heuristic approach*) découpe l'activité de l'État en phases différentes et successives dans le but d'apporter une aide à la prise de décision. Les cinq étapes¹⁵⁹ vont de l'identification d'un problème à sa réalisation :

1. *L'identification d'un problème.* Pour que l'État commence à agir sur un problème, il faut déjà qu'il reconnaisse son existence. C'est le point de départ de toute politique publique ou la phase où le problème est intégré dans le travail gouvernemental. À ce niveau, on s'occupe de la perception du problème, de définition, d'agrégation des différents événements ou problèmes, d'organisation de structures, de représentation des intérêts et de définition de l'agenda.

2. *La formulation d'une politique et le développement du programme.*

Une fois le problème identifié, il faut analyser ses causes, proposer les solutions possibles, donc proposer des politiques (programme) qu'on croit susceptibles de résoudre ce problème.

¹⁵⁷ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 27.

¹⁵⁸ Charles O Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970. Voir aussi Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit.

¹⁵⁹ Ces cinq étapes sont difficiles à distinguer dans la réalité, elles sont parfois inversées et ont entre elles de nombreux effets de rétroaction.

C'est la phase de traitement proprement dit du problème. Elle associe des processus de formulation (des méthodes et des solutions pour résoudre le problème) et de légitimation (acquisition d'un consentement politique).

3. *La mise en œuvre (implementation)* du programme est la phase d'application des décisions, c'est-à-dire la traduction de la politique retenue en actions concrètes. Elle comprend l'organisation des moyens à mettre en œuvre, l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite.
4. *L'évaluation du programme* est une phase préterminale de mise en perspective des résultats du programme. Elle comprend la spécification de critères de jugements, la mesure des données, leur analyse et la formulation de recommandations. On cherche à savoir si la politique a atteint les objectifs fixés sinon on observe les effets qu'elle a eus sur la société. On procède à une évaluation de l'action, au regard des objectifs poursuivis ou des effets indirects et indésirables. L'évaluation est un moyen d'amélioration de la gestion publique et d'influence sur le processus de décision. Elle permet de déterminer si la politique a du succès, ou si, au contraire, le problème subsiste – auquel cas il faudra formuler une nouvelle politique¹⁶⁰.
5. *La terminaison du programme* est une phase de clôture de l'action ou de la mise en place d'une nouvelle action. Elle suppose la *résolution* du problème et la terminaison de l'action. Elle peut aussi être à l'origine d'une réorientation ou la mise en place d'un nouveau programme qui viendra corriger le précédent en y ajoutant de nouveaux objectifs.

En effet, le développement d'une politique publique sectorielle, depuis sa genèse jusqu'à sa phase de terminaison, permet d'observer

¹⁶⁰ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, op. cit., p. 17.

l'État par le bas et en détail, dans ce sens qu'on le voit agir – on le voit parfois hésiter ou traîner – étape après étape jusqu'à l'achèvement du projet.

La mise à l'agenda politique

L'inscription sur l'agenda politique est « le processus par lesquels les autorités politiques s'emparent d'une question pour construire un programme d'action. Pour Jean-Gustave Padioleau, l'agenda politique comprend « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »¹⁶¹. Pour qu'un problème soit inscrit sur l'agenda politique, il y a tout un travail à faire qui passe parfois par la volonté de faire beaucoup de bruit dans les médias pour attirer l'attention des décideurs et faire en sorte que sa résolution devienne indispensable. Il y a donc un *champ de forces réciproques* qui se construit autour du problème pour le faire émerger. « La phase d'émergence et perception des problèmes se définit comme une situation qui produit un besoin collectif, un manque ou une insatisfaction identifiable directement ou par le biais de manifestations extérieures et pour laquelle une solution est recherchée. Plus généralement, il y a un problème quand il existe une différence entre l'état actuel et l'état désiré d'une situation¹⁶². »

Sans s'intéresser à l'émergence d'un problème dans la société (*émergence de*), aucune réalisation n'est possible. Pierre Favre a défini quatre formes d'émergence à partir de son insertion dans le champ politique (*émergence dans*)¹⁶³ :

¹⁶¹ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.

¹⁶² Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, op. cit., p. 52.

¹⁶³ Pierre Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Pierre Favre dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements, 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992.

1. *L'émergence progressive* et par canaux multiples (à partir d'une situation jugée injuste) ;
2. *L'émergence instantanée* (catastrophe...) ;
3. *L'activation automatique* (lorsqu'un dossier est activé sans qu'il y ait de revendication ou de demande des populations concernées) ;
4. *L'émergence captée* quand une institution extérieure au champ politique s'approprie le problème.

« La transformation d'un problème en objet d'intervention politique est donc toujours le produit d'un travail spécifique réalisé par des acteurs politiques qui peuvent être issus du syndicalisme, de la politique, du monde associatif ou de groupes créés pour la circonstance »¹⁶⁴.

Le rôle des intermédiaires, qu'on appelle couramment médiateurs, consiste à « formuler le problème dans un langage recevable par les élites politiques et donc à traduire le langage de la société dans le langage de l'action politique »¹⁶⁵. Dans la plupart des cas, trois types d'acteurs interviennent dans l'émergence d'un problème et dans son inscription sur l'agenda politique : il y a d'abord ceux qui font le constat de l'existence d'un problème récurrent, ceux qui se mobilisent pour le faire connaître ou le faire émerger et ceux qui se mobilisent pour l'inscrire sur l'agenda politique. « Ce n'est que lorsque ces trois courants se rejoignent que peut s'ouvrir une fenêtre politique permettant la mise en place d'une politique [...] les politiques publiques sont le lieu où les sociétés définissent leur rapport au monde et à elles-mêmes »¹⁶⁶.

Avec l'évolution, d'autres cercles se mêlent des politiques publiques. C'est le cas du rôle des cabinets ministériels qui s'est modifié. « Autrefois instances très politiques, ils sont aujourd'hui des organes de

¹⁶⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 31.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 31. Lire aussi John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

préparation à la décision. En fait tout se passe comme si la fonction décisionnelle ‘remontait’ de l’administration vers le cabinet et l’on peut pratiquement dire que, là où il y a décision, il y a cabinet¹⁶⁷. » Parmi les nouveaux cercles qui transcendent les clivages administratifs traditionnels et qui agissent dans la prise de décision, Pierre Muller cite les réseaux de politiques publiques (*policy network*), les forums et les communautés de politiques publiques (*policy community*).

Il existe différents types de réseaux : « le *réseau thématique* qui regroupe simplement des acteurs autour d’un problème ou d’une revendication comme la défense d’un projet de loi, le *réseau professionnel* fortement soudé autour d’une expertise spécifique, ou la *communauté de politique publique*, c’est-à-dire une configuration stable au sein de laquelle des membres sélectionnés et interdépendants partagent un nombre important de ressources communes et contribuent à la production d’un *output* commun »¹⁶⁸. Ces réseaux se regroupent et décident en fonction des thèmes et des logiques qui les intéressent, comme les intérêts professionnels, de défense d’intérêts spécifiques, d’adhésion à une certaine vision de l’action publique. Pierre Muller dit : « L’une des fonctions les plus importantes des réseaux de politiques publiques est donc d’être le lieu où se construisent les diagnostics et les solutions qui vont déboucher sur la décision politique : les réseaux sont des lieux de production du *sens* des politiques publiques¹⁶⁹. »

Au-delà, il y a le *forum des communautés de politiques publiques* qui sont des lieux de « conduite des débats et des controverses dans les divers réseaux de politiques publiques »¹⁷⁰. C’est dans ce « lieu que se fabriquent les ‘recettes’ à partir desquelles vont être mis en place les programmes concrets d’action publique »¹⁷¹. Chaque type de forum

¹⁶⁷ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 43.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 49.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 50.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 49-50.

fonctionne selon ses propres règles et avec les acteurs qui correspondent au thème traité : le forum des économistes cherche l'excellence dans le domaine de production ou de l'innovation intellectuelle, les acteurs du forum de la communication politique vont par exemple travailler sur « la construction de coalitions politiques partisans susceptibles d'accéder au pouvoir ; quant aux communautés de politiques publiques, les recettes de leur 'cuisine' sont marquées par la transaction entre les dimensions du global et du sectoriel, entre l'administration et le professionnel (y compris dans sa dimension identitaire), le technique et le politique »¹⁷².

Au bout de leurs débats et controverses, ils décident d'inscrire ou non le problème de discussion sur l'agenda politique. C'est donc l'ensemble de leurs travaux sur différentes thématiques ou différentes politiques sectorielles qui donnent corps aux politiques publiques.

Pierre Muller dit que le processus d'élaboration des politiques publiques se transforme dans le sens d'une plus grande sophistication des procédures de régulation au fur et à mesure que les sociétés modernes deviennent plus complexes. Aujourd'hui, « faire de la politique consiste à faire des politiques publiques »¹⁷³ en allant au-delà de la simple possession d'un mandat électif qui exige, en plus de la légitimité traditionnelle, un apport supplémentaire venant d'« une légitimité de type managérial fondée sur l'aptitude à participer au processus de développement des programmes politiques »¹⁷⁴. Ceci revient à dire que « les acteurs politiques doivent modifier leur stratégie de légitimation politique dans la mesure où leur crédibilité dépend de plus en plus de leur capacité à mettre en évidence leur savoir-faire de 'fabricants de politiques publiques' »¹⁷⁵. Ce n'est donc plus l'élection qui fait de vous un bon élu mais la capacité

¹⁷² *Ibid.*, p. 51.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 52.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 53-54.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 54.

de produire de bonnes politiques publiques et surtout de « faire la preuve de l'incompétence de son adversaire »¹⁷⁶ par la maîtrise de la matière et la capacité de développer une expertise afin de tenir à jour les dossiers.

Les politiques publiques embrassent tous les domaines

Tout dirigeant ou tout gouvernant doit forcément s'intéresser aux politiques publiques car cette discipline embrasse tous les domaines de la vie publique. Chaque politique sectorielle est avant tout une volonté d'agir sur un domaine de la société, en vue d'y apporter la meilleure solution, soit en freinant la mauvaise évolution, soit en transformant la réalité ou en l'adaptant aux attentes de la population : la politique de la lutte contre le chômage ou contre l'insécurité cherche à réduire le nombre de chômeurs dans le pays et à produire plus, la politique de la lutte contre l'insécurité cherche à assurer la sécurité des populations, la politique de la sécurité routière cherche à réduire le nombre d'accidents et de morts sur les routes, etc. Chaque politique poursuit un but ou un objectif précis. Nous sommes dans la relation :

1. Problème-conséquence-insatisfaction sociale
2. Problème-solution-satisfaction sociale

L'objet des politiques publiques est justement d'agir sur ce qui pose problème en le corrigeant dans le sens de donner satisfaction aux bénéficiaires. Les politiques publiques sont donc un lieu où des acteurs réfléchissent aux problèmes de la société et envisagent, *via* la décision, des solutions pour les résoudre. « Elles constituent le lieu où une société donnée construit son rapport au monde, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu : quels sont les

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 54.

dangers qui la menacent ? Comment répartir les richesses ? Quelle place accorder à l'État ? Quelle place doit être celle des femmes dans la sphère du travail ?¹⁷⁷ ». La réflexion et les idées (= *approche cognitive* ou *fonction cognitive* de l'action publique) sont au centre de l'action publique. Cette approche « s'efforce de saisir les politiques publiques comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leurs actions »¹⁷⁸. L'approche cognitive insiste sur le rôle des idées et des représentations dans la formation (et notamment sur la définition des problèmes soumis à l'action publique). L'accent est mis sur les principes généraux, l'argumentation et les valeurs qui définissent une « vision du monde » que reflète ou produit la politique publique¹⁷⁹. D'où l'importance d'avoir des dirigeants ou des gouvernants qui savent, qui réfléchissent et qui s'appuient sur des expériences utiles au bon fonctionnement d'une société.

Le changement social d'une politique donnée, de paradigme et/ou de vision est d'abord une perception (cognitive) ou une prédiction à laquelle les acteurs donnent une vie *via* la décision ou la loi qui matérialise les idées, qui modifie le comportement des citoyens et qui transforme l'action publique du secteur concerné par rapport à la vision globale de la société (voir biais cognitif dans le chapitre suivant).

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 58.

¹⁷⁸ P. Muller et Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, éditions Montchrestien, 1998, p. 47, cités par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 24.

Le référentiel des politiques publiques

S'il existe des domaines politiques qui sont souvent mal ou insuffisamment compris par les gouvernants, le référentiel des politiques publiques est l'un d'eux.

Le concept de référentiel occupe une position centrale en matière de politiques publiques parce qu'il permet de se projeter dans le futur à partir de la réalité dans le présent, de concevoir le futur, de le visualiser mentalement et de planifier sa concrétisation par étape.

« Élaborer une politique publique consiste d'abord 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 organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le *référentiel* d'une politique¹⁸⁰. » Dit autrement, le référentiel est l'idée qu'on se fait d'une politique donnée et que l'on cherche ensuite à concrétiser en donnant vie à cette idée. Il s'agit d'un processus cognitif relevant d'« un ensemble de

¹⁸⁰ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 60. « Un référentiel de compétences métiers est un outil de management utile aux services des ressources humaines. En effet, il s'agit de l'inventaire de l'ensemble des compétences d'une organisation. Il détaille les compétences qu'il faudra posséder pour pratiquer un métier ou occuper un poste. Ces compétences se décomposent en plusieurs rubriques, généralement :

- Savoir : ensemble des connaissances théoriques acquises.
- Savoir-faire : expériences et maîtrises sur le métier et les outils professionnels.
- Savoir-être : comportements, attitudes et capacités relationnelles (qualités personnelles).

Le référentiel de compétences permet à l'entreprise de connaître avec plus de précision son patrimoine de compétences. Il s'agit d'évaluer et de valoriser le capital humain de la société. Cette démarche facilite le pilotage stratégique de l'entreprise. Par exemple, le référentiel va éclaircir les compétences stratégiques au sein d'un groupe. Il permet d'identifier des éventuels écarts pour assurer l'alignement avec le plan stratégique de l'entreprise », in <https://www.foederis.fr/bonnes-pratiques-rh/referentiel-competences/>.

prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs »¹⁸¹. La modernisation de la politique de transport ou de la politique énergétique est d'abord conçue mentalement avant d'être matérialisée. Les concepteurs de cette politique sectorielle commencent par se faire une représentation du rôle des transports dans la société de demain et des conditions de travail de ceux qui mettront en œuvre la réalisation de cette politique et les avantages des usagers, c'est-à-dire les voyageurs. Au début, tout est conçu mentalement en pensant clairement à la relation entre le lieu de vie et le lieu de travail, entre le lieu de vie et les lieux de loisir ainsi qu'aux facilités de transport des marchandises.

Pierre Muller dit : « la définition d'une politique de défense nationale dépendra étroitement de l'image et de la perception du risque principal et de la place que l'on entend assigner à l'armée dans la nation. Suivant qu'il s'agira de défendre le pays aux frontières, d'assumer une certaine place dans le concert mondial ou de diffuser un message révolutionnaire, la représentation du rôle de l'armée variera et donc le référentiel de la politique de la défense »¹⁸². Ce qui est dit sur le référentiel de la défense nationale va correspondre au référentiel dans d'autres secteurs, comme la politique industrielle, la recherche, la santé, l'orientation des études universitaires ou techniques dans un pays donné, etc. Avant de mettre en place une nouvelle politique énergétique¹⁸³, les choix politiques

¹⁸¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 61.

¹⁸² *Ibid.*, p. 61.

¹⁸³ Étant donné que les problèmes traités sont liés à des domaines particuliers, « le terme de politique(s), établi dans le langage commun depuis la naissance de l'interventionnisme étatique dans les années 1930, est souvent utilisé en combinaison avec un déterminant du domaine concerné (par exemple la 'politique énergétique', la 'politique agricole', la 'politique économique'). Depuis quelques années, le terme 'politique publique' a cependant fait son entrée dans le langage et dans la démarche des administrations publiques », in Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit.*, p. 40.

dépendront de la représentation que l'on se fait du rôle de l'énergie dans le pays : est-elle vue comme moyen d'éclairer les maisons et les villes ou comme moyen de contribuer efficacement au développement de la nation ?

Quelle analyse le gouvernement national (la RD Congo) et le gouvernement provincial ou local (la ville de Kinshasa) font-ils pour résorber le chômage récurrent dans le pays et particulièrement dans la capitale, comment le pays entend-il résoudre le problème lié à la saleté (ordures, plastics, poussière, canalisations bouchées des eaux entraînant la reproduction en masse des moustiques qui développent la malaria et augmentent le nombre de morts, sans oublier les inondations dans la ville), la question de la pollution atmosphérique dans l'environnement immédiat, le banditisme (effet *kuluna*) entre bandes hostiles dans les quartiers urbains (par exemple entre les jeunes des communes de Yolo et de Makala à Kinshasa). Voilà les politiques publiques sur lesquelles les députés nationaux et provinciaux doivent normalement exceller. Mais hélas ! En lieu et place, c'est le silence des cimetières que les populations reçoivent sur ces questions essentielles. Les députés s'intéressent plus à leurs avantages sociaux (salaire exorbitant, voiture de luxe, etc.) qu'aux retombées des politiques publiques pour lesquelles ils ont été élus. Quel scandale ! La question essentielle et urgente à se poser est la suivante : à quoi servent les députés dans un pays si les résultats de leurs actions ne sont pas palpables sur terrain, et n'ont donc aucun effet sur le vécu des citoyens ?

« En tant que structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués, mais dont les liens sont évidents : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images :

- les *valeurs* sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique. Le débat actuel *équité vs égalité*

est typiquement un débat au niveau des valeurs, comme peut l'être le débat sur la 'croissance' ou la préservation de l'écosystème ; la relation entre *élection* et l'*utilité* des élus est un autre débat d'intérêt public dans notre société ;

- les *normes* définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : 'L'agriculture doit se moderniser' ; 'Il faut satisfaire les besoins du marché' ; 'Il faut plus de routes modernes' ; 'Il faut diminuer le coût des dépenses de santé' ; 'Les entreprises françaises doivent être exposées à la concurrence' ; il faut lutter contre le chômage en créant des emplois pour les jeunes, etc. La société civile doit exiger un débat public – et c'est urgent – sur la transparence dans la gestion des biens publics et dans la rémunération des élus et des mandataires dans les entreprises publiques payés par le Trésor public. En Suède, ce sont les citoyens-électeurs qui contrôlent les salaires des élus. Puisque l'IGF (en RD Congo) a déjà démissionné, du fait qu'il ne ramène aucun franc dans les caisses de l'État malgré ses accusations de détournement des fonds publics, et devant son incompétence à expliquer aux propriétaires des téléphones mobiles (peuple) l'utilisation de l'argent du RAM (dossier opaque sur lequel l'IGF reste inaudible), la société civile doit prendre la relève en exigeant un contrôle régulier de l'utilisation de l'argent public par les gouvernants. C'est une urgence à laquelle l'État ne doit pas déroger.

- les *algorithmes* sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme 'si...alors' : 'si le gouvernement laisse filer la monnaie (hausse incontrôlée du taux du dollar), alors les entreprises gagneront en compétitivité' ; 'si je cède au chantage des preneurs d'otages, alors ils recommenceront' ; 'si je transfère les politiques de lutte contre l'exclusion de l'État vers des collectivités locales, alors les

politiques seront plus efficaces parce que plus proches des intéressés' ; si les électeurs, c'est-à-dire les citoyens, n'exigent pas la transparence dans la gestion de la CENI, alors ils seront désagréablement surpris par la mauvaise organisation des élections en 2023, et par les résultats qui sortiront des urnes ;

- les *images* ('Moïse, figure emblématique de l'épopée juive, qui libère et amène le peuple hébreu vers la Terre promise', 'le jeune agriculteur dynamique et modernisé' ; 'Airbus plus fort que Boeing' ; 'le terroriste barbu' ; 'les troupes américaines abattant la statue du dictateur Saddam Hussein en Irak et le pendant en public', le gouvernement congolais qui laisse une localité (Bunagana) dans l'Est du pays entre les mains des rebelles...) sont autant des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Ce sont des raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement »¹⁸⁴.

Le référentiel peut être global ou sectoriel

Le *référentiel global* est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et s'hierarchiser les différentes représentations sectorielles. Il est en quelque sorte un ensemble de représentations sectorielles.

« Il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites. À ce titre, il constitue la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. Les valeurs qui le composent sont elles-mêmes enjeux de conflits (par exemple aujourd'hui la place du social, ou de la fonction publique). Le référentiel global n'est

¹⁸⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, pp. 61-62.

pas un consensus mais il balise le champ intellectuel au sein duquel vont s'organiser les conflits sociaux¹⁸⁵. »

À ce niveau, les représentations des valeurs et des normes sont hiérarchisées selon l'importance que la société leur accorde suivant les époques. Par exemple, l'État accorde beaucoup d'importance aux études des jeunes dans les années 1960-1980 (bourses études), ce qui n'est plus le cas dans les années 2000.

Avant, l'État mettait l'accent sur le développement de la nation, c'est-à-dire sur le territoire national alors qu'aujourd'hui, avec la mondialisation, le souci du territoire national est noyé dans les préoccupations du marché mondial ou du référentiel global tourné vers le marché-monde.

Le *référentiel sectoriel* s'intéresse à la représentation d'un secteur particulier, à une discipline ou à une profession, comme le secteur de l'éducation nationale, de l'énergie, du transport, de la santé, de l'écologie, de l'agriculture, des mines, etc. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur en définissant clairement sa place et son importance dans la société. Les acteurs politiques et sociaux se mettent rarement d'accord sur l'importance de chaque secteur dans la vie : lequel est plus important que l'autre ? Lequel doit recevoir plus d'argent que l'autre ? L'importance accordée à chaque secteur « s'impose comme image de référence pour la politique publique correspondante dans la mesure où elle génère des éléments d'articulation entre global et sectoriel »¹⁸⁶.

Entre les deux secteurs – le *global* et le *sectoriel* – se trouve les médiateurs dont le rôle est d'établir le lien entre les deux espaces d'action et de production du sens spécifique. Ce sont eux qui incarnent « la relation complexe entre les contraintes du global et l'autonomie du sectoriel, C'est en cela qu'ils sont les médiateurs du changement »¹⁸⁷. Ils sont

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 66.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 67.

naturellement issus des groupes à partir desquels ils vont définir le rapport au monde.

Enfin, il est important de dire que « le référentiel d'une politique ce n'est pas seulement des idées mais des idées en action »¹⁸⁸. Le changement dans la société vient d'une analyse cognitive des politiques publiques qui :

- ouvre des perspectives d'un changement des *objectifs* avec de nouveaux cadres normatifs qui vont orienter l'action publique ;
- entraîne un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine ;
- entraîne un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné¹⁸⁹.

Le changement des politiques publiques vient donc d'une combinaison entre les objectifs (cadres cognitifs), les instruments mis au service de ces objectifs et les cadres institutionnels à travers lesquels les *idées* sont mises *en action*, via les échanges ou les discussions (négociations) autour des idées à concrétiser.

Le changement d'une politique donnée est possible lorsqu'il peut être conçu et rendu prévisible par l'approche cognitive qui donne un sens aux transformations incessantes de l'action publique. Le changement devient nécessaire lorsque :

- il y a un désajustement (ou tensions) entre les différents sous-systèmes ou secteurs constituant la société et lorsque les acteurs souhaitent un dépassement de la réalité ;
- la perception des problèmes, c'est-à-dire de la réalité, exprime l'ampleur des désajustements sectoriels ;

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 69.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 69. Sur le changement, lire B. Palier, Y. Surel *et al.*, *Penser le changement dans un monde interdépendant*, Paris, L'Harmattan, 2008.

- la nécessité d'agir sur les tensions en présence s'impose « en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles 'doivent' être du point de vue de la vision globale. Dès lors, « les différents acteurs vont entrer en relation, en fonction de leurs stratégies propres et du contexte culturel et institutionnel de chaque société et de chaque secteur »¹⁹⁰. Dans les sociétés africaines, les citoyens attendent des clarifications et un changement immédiat en matière de rémunération et de développement. Il est anormal que les gestionnaires des institutions publiques consomment environ 80 % du budget national (à cause de salaires des fonctionnaires) et laissent des miettes aux citoyens qui constituent la majorité de la population.

Bien comprendre les enjeux de l'action publique pour bien gouverner la République

À cause des limites de l'approche verticale des politiques publiques qui est plus englobante, on privilégie maintenant, et de plus en plus, la dimension locale, comme dans les cas des problèmes sociaux relatifs à la lutte contre la pauvreté, la création des emplois, l'environnement ou l'urbanisme. L'intérêt du local relève de la nécessité de « trouver des formes de développement adaptées à chaque situation. Celles-ci doivent prendre en compte l'intégralité des actions menées par les pouvoirs publics »¹⁹¹. Cette approche permet à chaque entité territoriale de privilégier « une volonté d'affirmation politique de chaque collectivité dans un contexte de concurrence exacerbée pour le positionnement dans l'espace des compétences partagées »¹⁹². Avec l'approche locale, c'est chaque entité

¹⁹⁰ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 76.

¹⁹¹ François d'Arcy et Françoise Dreyfus, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 1985, p. 333.

¹⁹² Olivier Mériaux, « Le débordement territorial des politiques sectoriels », dans A. Faure et A.-C. Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 30.

territoriale qui choisit les domaines prioritaires. C'est à ce niveau que s'insère la gouvernance locale renforcée par les lois de la décentralisation qui établit une répartition claire entre les compétences de l'État et celles de collectivités locales. À partir de cette répartition des compétences, les élus locaux vont choisir les politiques publiques en fonction de l'agenda local. Il va ainsi se constituer progressivement un « milieu décisionnel local ». Il suffit que les entités locales aient des moyens financiers disponibles pour qu'ils contribuent effectivement au développement par la construction des écoles, des dispensaires voire des hôpitaux, de nouveaux moyens de transport des colis, etc. Ainsi, à travers le local, des acteurs venus de différents horizons (public, privé et milieux associatifs) se rencontrent pour penser et promouvoir ensemble le référentiel local susceptible d'intégrer les différentes préoccupations des politiques publiques locales voire régionales. L'élu politique côtoie ainsi le manager et, avec les membres de la société civile, ils conçoivent ensemble des politiques publiques qui font souvent l'unanimité parce qu'elles correspondent aux attentes des citoyens. Les bourgmestres ou maires de commune se déploient pour trouver des débouchés aux « jeunes des villages » et/ou du secteur afin de freiner l'exode rural et le dépeuplement des zones géographiques reculées¹⁹³. « Les modes de gestion privés tendent à être érigés en modèles pour la gestion publique, avec pour objectif affiché d'améliorer l'efficacité et surtout l'efficience (le rapport coûts-résultats) des politiques publiques »¹⁹⁴.

Le développement de la politique locale correspond au développement de la gouvernance urbaine qui est appelée à mettre en place des formes spécifiques d'intégration sociale. Pour répondre aux intérêts des habitants de nouvelles villes venus de différents endroits et ayant de différentes attentes, les dirigeants font en sorte que les différents acteurs

¹⁹³ Sur cet aspect, lire R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁹⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 114.

d'origine très diverse participent à « l'élaboration d'un référentiel global-local, susceptible d'intégrer les différentes facettes des politiques locales »¹⁹⁵. En matière de gouvernance urbaine, il y a un « enchevêtrement d'acteurs agissant en fonction de logiques différentes (économiques, sociales, culturelles, politiques), mobilisant des ressources de différente nature et dont l'interaction peut déboucher sur la formation d'acteurs collectifs' construits autour des formes spécifiques de 'gouvernance urbaine' »¹⁹⁶. Cet enchevêtrement est issu d'une rencontre des cadres communaux, territoriaux, provinciaux, etc. qui agissent ensemble pour faire fonctionner la ville sous la direction du gouverneur de ville. La rencontre de différents acteurs aux intérêts et attentes parfois divergents peuvent provoquer, dans certains cas, la redéfinition de secteurs d'intervention. C'est dans ce cadre que l'on voit surgir la montée en puissance du référentiel de marché et le « débat sur l'application à l'administration des 'techniques du privé' ». Ce débat est né à partir de la diffusion internationale du concept de *New Public Management* (ou « la nouvelle gestion publique »). Ce concept est venu des Anglo-saxons. À partir des années 1980, de nombreux changements ont affecté le secteur de divers pays anglo-saxons, comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ils ont introduit les grands programmes de privatisation dans le secteur public qui l'ont radicalement transformé et réduit ses capacités. Le secteur public a été mis au même pied que le secteur privé puis considéré comme marché qui doit créer un profit, comme dans une relation « clients-fournisseurs », davantage fondé sur le contrat que sur la hiérarchie.

L'objectif de réduction des coûts, voire de rentabilité a été clairement affirmé dans ces pays à la fin du XX^e siècle. C'est cette politique qui a

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 109.

¹⁹⁶ P. Le Galès, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

été appelée « Nouveau Management Public » ou *New Public Management*.

Outre les administrations d'État, les deux autres fonctions publiques ont également été saisies par ce mouvement, comme en témoignent d'une part le slogan d'« hôpital-entreprise » qui règne un temps dans le milieu hospitalier, et d'autre part l'idée de « gérer les mairies comme des entreprises » qui se développe dans les collectivités locales.

Les excès ou erreurs méthodologiques d'une part, et les profondes remises en cause sous-jacentes aux nouvelles techniques introduites d'autre part, ont créé d'inévitables et parfois violentes réactions de rejet chez les fonctionnaires publics.

Ce courant de pensée vise à reformuler les bases du management public en mettant l'accent sur l'introduction au sein de l'administration de la 'recettes' du privé comme la recherche d'une plus grande flexibilité, la responsabilisation des fonctionnaires (*accountability*), l'externalisation de certaines fonctions par la privatisation, la création d'établissements publics ou d'agence spécialisée...¹⁹⁷ Un pays comme la France a mis en place des programmes qui permettent de mieux mesurer les performances de l'État *via* les procédures d'évaluation des politiques publiques. Au-delà de l'audit et du contrôle de gestion, l'évaluation porte également sur le fonctionnement interne des organisations publiques, mais cherche à apprécier les effets de l'action publique en termes de modification de l'environnement (conduites et perceptions des acteurs). Le référentiel de marché a été à la base du nouveau cadre d'action publique. « Marleen Brans et Diederick Vancoppenolle distinguent cinq thèmes sur l'agenda de la réforme des modes de *policy making* : la mise en place de *stratégies* pour mieux identifier les objectifs des politiques, le renforcement des moyens de *coordination* entre politiques, la dépendance toujours plus forte par rapport à la qualité de l'*information* et l'importance croissante de la fonction d'*évaluation* et la nécessaire implication de la *société civile*

¹⁹⁷ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 118.

dans le processus politique¹⁹⁸ ». Les limites de l'action publique ont ouvert la porte à la démocratie participative permettant aux citoyens ordinaires de se prononcer aussi sur les actions de l'État tout en les impliquant dans les discussions autour desdites actions. Cette implication des citoyens a ouvert la voie à l'établissement d'une nouvelle relation entre l'État et les citoyens. Désormais, « le citoyen est vu comme électeur, contribuable, client et consommateur de services. La montée du consumérisme et le repli du 'paternalisme' mènent directement au consommateur et client exigeant »¹⁹⁹. Aujourd'hui, le regard entre les politiques publiques et la citoyenneté porte sur plusieurs dimensions : l'expertise technique légitime au sein de l'État, le contrôle de l'agenda politique par l'élite politico-administrative, le rôle moteur de l'administration dans le développement économique et la fragmentation des systèmes de représentation dans une logique sectorielle. C'est bien l'ensemble de ces connaissances qu'un bon dirigeant doit maîtriser pour faciliter la gestion quotidienne des politiques publiques dont il sera responsable. Sans cette connaissance, le gouvernant sera un piètre dirigeant et il sera contesté par ceux qui maîtrisent le processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques qui l'accuseront d'incompétent du fait qu'il ne sera pas à la hauteur des fonctions que les spécialistes attendront de lui.

La fonction politique est devenue assez complexe pour ceux qui y accordent de l'importance et de l'intérêt. Tous ceux qui ignorent les enjeux géopolitiques et géoéconomiques autour de la fonction politique se comportent en aventuriers sans qu'ils ne se rendent vraiment compte de leurs lacunes, car ils confondent la distinction entre la fonction de

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 119. Lire Marleen Brans et Diederick Vancoppenolle, « Policy reforms and civil service system: An exploration of agenda and consequences », in P. Painter et J. Pierre, *Challenge to State Policy Capacities, Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave, 2005, p. 171.

¹⁹⁹ C. Spanou, *Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 157.

l'élaboration des politiques publiques (*policies*) et la fonction de représentation politique (*politics*).

À cause de la non-maîtrise de leur contenu, *les politiques publiques sont souvent mal conçues voire mal exécutées*. Certains décideurs politiques confondent les politiques publiques prioritaires avec celles qui ne le sont pas mais qui servent simplement d'appui aux premières. De sorte que l'essentiel est souvent relégué au second plan, à telle enseigne qu'en RD Congo, les trois piliers du développement d'une nation, à savoir la formation ou l'éducation nationale (1), la fourniture de l'eau (2) et la fourniture de l'électricité (3), n'ont jamais bien fonctionné parce qu'ils n'ont jamais été considérés comme la base ou le moteur du développement de la nation²⁰⁰. Aucun pays n'amorce le décollage économique sans préalablement développer ces trois secteurs clés, en formant mieux, en distribuant l'eau et l'électricité partout où les gens vivent, jusqu'aux endroits les plus reculés. Tous les autres secteurs vitaux de l'économie dépendent de ces trois piliers.

En développant ces trois piliers, le pays se dote d'infrastructures routières, d'écoles et d'universités compétitives, d'hôpitaux de qualité, d'usines, de laboratoires et de centres de recherche dans tous les domaines, etc. On ne peut pas construire des infrastructures sans avoir des cadres bien formés, sans eau et sans électricité. Il est temps de donner aux scientifiques (au sens large de ce terme) la place qu'ils méritent dans la société. De la même façon, la République doit accorder de l'importance à ceux qui pratiquent les métiers professionnels car, sans eux, le développement est impossible. Un pays ne peut pas créer des emplois décents en ignorant l'expertise des gens et l'importance de chaque secteur dans le développement global de la société.

²⁰⁰ Tous les autres secteurs dépendent de ces trois piliers. Par exemple, pour construire des routes, des écoles, des universités, des laboratoires, des immeubles publics, des hôpitaux, des camps militaires, etc., il faut des cadres bien formés, de l'eau et de l'électricité.

III

LES PRATIQUES DE PRISE DE DÉCISION

EFFETS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ET SUR LA GOUVERNANCE DE LA RÉPUBLIQUE

*Décider ne ressemble pas à une rivière ou à un fleuve qui zigzague
parce que personne ne lui avait montré le chemin à suivre.
Il est judicieux de prendre conseil avant de parler en public
ou de prendre une décision.*

Il est important de savoir qu'il y a un lien étroit entre les politiques publiques et le processus de prise de décision. En effet, la mise en œuvre des politiques publiques est généralement précédée par une décision autorisant la concrétisation de la politique retenue et, à la fin, il y a une évaluation de la décision pour savoir si la décision a été bonne (effet positif) ou mauvaise (effet négatif). La prise de décision est donc la phase de concrétisation de chaque politique publique sectorielle. Bien évidemment, c'est le leader qui possède la caractéristique fondamentale de savoir bien décider grâce à sa capacité de discernement. « Discerner, c'est tenter de repérer ce qui fonde une décision ; à savoir faire la part entre l'influence plus ou moins positive d'empreinte d'histoire personnelle, un certain type de rationalité 'froide' et l'exercice réel d'une liberté de mouvement. Ceux qui, soit n'ont jamais médité, soit n'ont jamais fait de travail sur eux-mêmes, quelle qu'en soit la méthode, ne peuvent évidemment pas comprendre la richesse fondamentale de ce concept qui appartient à la fois au savoir-être et au savoir-faire. Cette capacité de discernement est une source de confort pour l'entourage, pour qui tout paraît

soudainement clair [...] Le premier travail de discernement du leader porte sur ces compétences (faire), sur ses motivations (être), sur ces valeurs (avoir)²⁰¹. »

Beaucoup de décideurs politiques ignorent les pratiques de prise de décision et agissent souvent selon leur propre compréhension ou suivant les orientations de leurs conseillers qui, eux aussi, ne maîtrisent pas toujours les enjeux de prise des décisions dans un univers incertain. Cette ignorance conduit à des décisions incongrues ou inappropriées, voire à la signature des contrats léonins avec des firmes étrangères ou avec des pays étrangers. Dans un tel cas, l'individu, l'entreprise ou la République ne tire pas un bénéfice substantiel.

On ne peut pas gouverner efficacement sans connaître et maîtriser les pratiques de prise de décision qui est au centre de la gestion de la *res publica* en latin (traduit en français par « chose publique »), c'est-à-dire de la République. Les managers à la tête des entreprises et les leaders à la tête des organisations passent leur temps à prendre des décisions, de plus anodines aux plus complexes : embaucher une secrétaire, un ingénieur, un directeur du service marketing, acheter une voiture pour la direction, etc. De ce fait, ils doivent avoir une tête bien faite pour prendre de bonnes décisions.

D'une manière générale, la prise de décision se résume par le processus qui conduit à choisir et/ou à arbitrer entre différentes options. Elle paraît comme un flux d'actions, menées par des individus et des groupes, certes, mais au sein d'une organisation qui, par sa structure, sa culture et par la présence de décideurs multiples, conditionne partiellement le comportement des individus et des groupes.

²⁰¹ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, op. cit., p. 21 et p. 24.

Le processus de décision comprend huit étapes successives²⁰², allant de l'identification du problème au choix d'une solution et à l'évaluation de son efficacité. Ce processus s'applique à toutes sortes de décisions individuelles et collectives :

- (1) *l'identification d'un problème*. C'est la phase qui fait naître le processus décisionnel. Par exemple, j'ai fini mes études secondaires. Que dois-je faire ?
- (2) *l'identification ou énumération des critères de décision* qui interviennent dans la résolution dudit problème. Si je choisis de poursuivre mes études, je liste les universités les plus importantes dans lesquelles se trouve la faculté dans laquelle j'aimerais poursuivre mes études. Les universités non mentionnées n'ont aucune incidence au moment de choisir l'université à laquelle je vais m'adresser. Les critères de décision sont un ensemble de facteurs pesant dans une décision.
- (3) *l'attribution de priorités aux critères*. Les critères de décision retenus à l'étape 2 doivent être classés par ordre de priorité allant par exemple de 1 à 10 : 1 étant le moins important et 10 le plus important. C'est le décideur qui indique cet ordre. Exemple : campagne (1), ville (3), proximité (4), logement (5), bourse (8), célébrité ou réputation (10) de l'université.
- (4) *le développement des diverses options*. À cette étape, le décideur répertorie les différentes solutions possibles au problème sans chercher à les évaluer. Le décideur cite par exemple les noms des universités retenues.
- (5) *l'analyse des options*. Le décideur analyse chaque option dans le détail en identifiant ses forces et ses faiblesses en fonction des points fixés aux étapes 2 et 3.

²⁰² Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, Pearson France, 9^e édition, 2014, p. 91.

- (6) la *sélection d'une option*. Le décideur choisit la meilleure option parmi celles relevées et évaluées. Il retient l'option qui a obtenu le plus de point à l'étape 5.
- (7) la *mise en œuvre de la décision*. Le décideur annonce la décision aux personnes concernées et il obtient leur acceptation en retour. Cette étape est importante car les personnes qui seront chargées de mettre en œuvre la décision accepteront plus facilement les résultats et les soutiendront si elles participent activement au processus décisionnel.
- (8) l'*évaluation de l'efficacité de la décision*. Le décideur évalue les résultats obtenus afin de voir si la décision prise a bien permis de régler le problème de départ.

L'identification d'un problème²⁰³ qui exige une prise de décision s'observe lorsqu'il y a une divergence entre un état des choses existant et un état des choses souhaité. Ce décalage entre les deux états ouvre la voie à une prise de décision afin d'améliorer ou de corriger l'existant. Dans le choix de la décision à prendre, les critères de décision doivent être classés en ordre de priorité allant du facteur essentiel à la prise de décision au facteur le moins essentiel. Après ce choix, il est nécessaire de répertorier les différentes solutions possibles au problème. Pour prendre une bonne décision sans faillir, chaque solution doit être analysée dans le détail, en examinant ses forces et ses faiblesses. À l'issue de cet exercice, le

²⁰³ Il existe différents types de problèmes qui peuvent être groupés en deux : les *problèmes structurés* appelés aussi « décision programmée » (problèmes connus et simples, familiers et faciles à cerner) et les *problèmes non structurés* appelés aussi « décision non programmée » (inédits, c'est-à-dire nouveaux ou inhabituels, pour lesquels les informations disponibles sont ambiguës ou incomplètes). Les problèmes structurés correspondent aux problèmes routiniers ou simples pour lesquels il est souvent facile de répondre avec les outils existants ou avec des solutions déjà appliquées tandis que les problèmes non structurés correspondent davantage aux problèmes plus chaotiques, en provenance des niveaux subalternes et qui attendent une solution originale, souvent unique et non récurrente.

décideur choisit la meilleure option parmi celles relevées et évaluées. Seule l'option viable remportant le plus de points sera retenue²⁰⁴.

En effet, les occasions de prendre des décisions sont nombreuses dans la vie privée et publique et surtout dans les organisations, petites ou grandes, nationales ou internationales. À chaque fois qu'il y a une difficulté sans solution, il faut décider pour avancer (voir *supra*) : créer une entreprise, choisir un papier d'en-tête ou un logo, embaucher du personnel, choisir un informaticien, un médecin ou un ingénieur parmi plusieurs candidats, choisir les thèmes de campagne pour la promotion d'un produit, etc. Les occasions de prendre des décisions sont inépuisables. Toutefois, la réflexion sur la décision qui nous intéresse ici concerne uniquement les situations délicates qui nécessitent une forte concentration de la pensée afin de ne pas commettre une erreur fatale pour l'entreprise ou pour l'organisation.

Il est publiquement admis qu'une décision est bonne lorsqu'elle est rationnelle (voir ce que je dis plus loin sur la rationalité absolue et la rationalité limitée). Le modèle est dit rationnel lorsque les décideurs « effectuent des choix cohérents et maximisent leur utilité dans la limite des contraintes données »²⁰⁵. « Le guide pour prendre de bonnes décisions serait la rationalité. En conséquence, une organisation bien gérée serait une organisation gérée de manière rationnelle, et un bon manager serait un manager qui procéderait de la manière rationnelle »²⁰⁶. « On dira que

²⁰⁴ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Ruling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 95.

²⁰⁵ David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Ruling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 98. Pour plus d'informations, lire R. Young, « Theoretical Approach in the Application of Theory Models of Organizational Behavior », *Journal of American Academy of Business*, mars 2002, pp. 361-364.

²⁰⁶ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, PUF, 4^e éditions, 1991, p. 414.

le comportement d'un acteur (individu, groupe ou organisation) suit un processus rationnel lorsque les actions sont déterminées par un raisonnement logique qui procède selon les étapes suivantes :

- Diagnostic et formulation du problème ;
- recensement des solutions alternatives envisageables ;
- évaluation des conséquences de chaque solution envisageable ;
- choix de la solution maximisant le résultat recherché, selon un critère (ou un ensemble de critères) spécialisés à l'avance ;
- mise en œuvre de la solution retenue »²⁰⁷.

La décision est mise en œuvre lorsqu'on la communique aux personnes concernées et on obtient leur engagement en retour. Il est plus facile d'obtenir l'engagement des personnes concernées lorsque celles-ci ont d'abord été invitées à participer activement au processus décisionnel. Après l'exécution de la décision, la dernière étape du processus décisionnel « consiste à évaluer les résultats obtenus afin de voir si la décision prise a bien permis de régler le problème de départ »²⁰⁸. Il est important de souligner que la prise de décision est au centre ou au cœur du management. Ce processus ne concerne pas les décisions de routine mais tout ce qui n'a pas été prévu et qui nécessite une orientation du chef ou du leader.

Très souvent, les décisions sont prises par des individus mais pour les décisions qui engagent la vie de plusieurs personnes ou l'avenir de la nation, plusieurs personnes doivent participer à la prise de décision.

« La pratique de la prise de décision en groupe accompagne en effet la multiplication des informations et des compétences nécessaires aujourd'hui pour résoudre des problèmes de plus en plus complexes et exigent une coordination étroite entre les différentes

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 416.

²⁰⁸ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques, op. cit.*, p. 95.

parties impliquées. L'expert doit s'entendre avec d'autres experts, le chef avec d'autres chefs, et les chefs doivent s'entendre avec les experts, pour assurer une bonne qualité des décisions²⁰⁹. »

Les décisions en groupe appelées aussi « décisions collectives » comportent des avantages et des inconvénients (ou pièges). Parmi les *avantages*²¹⁰, on cite :

- les informations sont plus complètes dans la mesure où deux cerveaux valent souvent mieux qu'un. L'adage populaire dit : « il y en a plus dans deux têtes que dans une ». Chaque membre du groupe fait part de ses expériences et de ses points de vue. Les décideurs peuvent avoir l'avantage de venir de spécialisations différentes. Le risque d'erreur est ainsi minimisé. Donc, « un groupe permet d'accroître la quantité d'information pertinente disponible et la capacité à la traiter [...] La prise de décision en groupe permet alors un diagnostic plus complet du problème, une évaluation plus poussée des solutions possibles et une meilleure définition des critères de choix »²¹¹.
- « La confrontation des points de vue, souvent nourris par l'expérience, ou de ces 'sensibilités', façonnées par la personnalité, permet une appréhension plus riche du problème et surtout ouvre les perspectives dans la recherche de solutions diversifiées. L'avantage du groupe réside ici essentiellement dans son potentiel créatif, que cette créativité s'applique à la compréhension du problème ou à sa résolution²¹². »

²⁰⁹ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, op. cit., p. 431.

²¹⁰ Lire Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rülting, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 106.

²¹¹ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, op. cit., p. 432.

²¹² *Ibid.*, p. 432.

- Les décisions collectives facilitent l'acceptation d'une solution une fois le choix final est fait. Les personnes qui ont participé à la prise de décision seront les premières à la soutenir auprès d'un large public car elles se sentiront impliquées par les actions décidées ; elles agiront par conviction et se mobiliseront pour pousser les autres à en faire autant. « La prise de décision du groupe efface, au moins partiellement, ce clivage entre conception et exécution et favorise donc la mise en œuvre des décisions. Les actions retenues ont ainsi plus de chances d'être adoptées par les membres du groupe, qui se sentiront directement et personnellement concernés pour les mettre en application de manière rapide, efficace et adaptée²¹³. »

- La décision en groupe favorise la légitimité du fait que le processus respecte les idéaux démocratiques. En revanche, les décisions prises par un individu sont souvent vite contestées parce qu'elles renvoient à la communauté organisationnelle une image autocratique et arbitraire.

Parmi les inconvénients (pièges)²¹⁴, on retient :

- La prise de décision par un groupe demande du temps pour l'organiser, les groupes travaillent plus lentement que les individus ;

- Certains membres travaillent moins en pensant que la solution viendra des autres ;

- Un leader ou une minorité peut dominer le groupe ou utiliser le groupe pour faire passer certaines décisions qui profitent principalement à ce leader ou cette minorité qui exerce souvent une influence excessive sur la décision finale ;

²¹³ *Ibid.*, p. 432.

²¹⁴ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques, op. cit.*, lire pp. 106-107.

- Il y a la pression de conformité qui peut s'y manifester, c'est-à-dire que les personnes qui sont en désaccord ont tendance à se conformer à l'avis général en gardant silence ou en dissimulant leurs opinions divergentes, minoritaires ou impopulaires afin de simuler un accord (autocensure). Dans ce cas, « la pensée du groupe sape toute réflexion critique et finit par nuire à la qualité de la décision finale »²¹⁵. En plus, « il est probable que le groupe débouche sur des solutions de compromis, peu créatives, conservatrices, éloignées de l'optimum, et dans lesquelles les participants auront peu de foi »²¹⁶.
- De la décision du groupe, il se dégage souvent une responsabilité ambiguë. Si la responsabilité est partagée, qui assumera le choix final ? En cas de sanction, qui va-t-on sanctionner : tous les membres du groupe ou celui qui a pris l'initiative de réunir les autres ?

Les inconvénients des décisions collectives sont limités si le groupe manifeste une forte cohésion, s'il est ouvert à la discussion et si les membres ont la liberté d'exprimer leurs opinions, aussi s'il y a un meneur impartial qui cherche systématiquement la participation de tous les membres²¹⁷. « En général, les décisions collectives sont plus précises et de meilleure qualité que les décisions individuelles, même s'il faut prendre garde à la pensée du groupe (voir ci-dessous). »²¹⁸

Les décisions collectives sont améliorées en recourant aux techniques modernes comme le brainstorming (remue-méninges), la technique du

²¹⁵ *Ibid.*, p. 107.

²¹⁶ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, op. cit., p. 433.

²¹⁷ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., pp. 107-108.

²¹⁸ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 107.

groupe nominal ou en organisant des réunions virtuelles par téléphone ou *via* Internet.

« Le *brainstorming* suit un processus de généralisation des idées encourageant tous les types de propositions tout en mettant de côté les critiques éventuelles »²¹⁹. Après avoir écouté l'explication du problème, les membres du groupe réduit à quatre, cinq ou six personnes, « produisent alors autant d'idées que possible dans un temps imparti. Aucune critique ou censure n'est autorisée, la quantité d'idées produites est privilégiée par rapport à la qualité, la fantaisie est acceptée et chacun a le droit de rebondir sur les idées des autres. Toutes les propositions ainsi élaborées sont enregistrées en vue d'un débat et d'une analyse ultérieurs »²²⁰. Les idées les plus créatrices et innovantes sont sélectionnées, discutées et seules les plus pertinentes seront retenues.

La technique du *groupe nominal* est une forme de prise de décision qui nécessite la présence de tous les membres du groupe mais ceux-ci agissent de façon individuelle, à partir d'une réflexion écrite²²¹ ou sur une question précise proposée par l'animateur. Chaque participant avance des solutions potentielles. Aucune idée n'est censurée ni critiquée mais une clarification peut être demandée. En tout cas, chacun voudra donner le meilleur de lui-même afin que ses idées soient retenues pour la discussion qui suivra. Cette technique limite la discussion et donc la durée du processus de décision. Tous les membres participant au processus décisionnel doivent être présents, comme pour une réunion classique, à la seule différence que chacun travaille d'abord individuellement sur le sujet. À la réunion, chacun vient proposer la liste des points problématiques qu'il a réunis et il expose les solutions potentielles. À la fin, les membres

²¹⁹ *Ibid.*, p. 108.

²²⁰ T. Kelly, « Six Ways to Kill a Brainstormer », *Across the Board*, mars-avril 2002, p. 12, cité par David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 108.

²²¹ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., pp. 108-109.

du groupe procèdent à un vote²²² permettant de pondérer leur acceptation. Après cet exercice, le groupe retient les idées les plus pertinentes et les plus innovantes. L'avantage du groupe nominal réside dans le fait que la réflexion de chaque participant est prise en considération.

Les *réunions virtuelles*, appelée aussi « cyber-réunions », ressemblent au groupe nominal à la seule différence que les participants sont connectés par ordinateur (Internet). Libérés du face à face qui pousse à l'autocensure ou à la rétention de l'information pour ne pas déplaire au groupe ou pour ne pas être sanctionné, ce moyen permet une transparence totale des opinions de chacun grâce à l'anonymat et à l'honnêteté qui découle d'une telle rencontre virtuelle et grâce aussi à la rapidité d'action. Il n'y a ni bavardage, ni digression, ni interruption. Le résultat des votes sont affichés sur l'écran de projection de la salle. En plus, ce moyen permet de gagner en temps et en argent en économisant sur les billets de voyage d'affaires, les chambres d'hôtel à louer, les repas pris au restaurant, etc. Ce processus de décision est très avantageux pour les entreprises qui ont leurs entreprises ou leurs succursales éparpillées à travers le monde. Les membres participent à la réunion à partir de leur lieu de travail. En peu de temps, une décision collégiale peut être prise sur le plan transnational en intégrant les décideurs de la succursale d'une entreprise multinationale géographiquement éloignée. Les vidéoconférences s'inscrivent dans la même logique des réunions électroniques. Mais pour participer à une conférence de ce genre, il faut maîtriser le maniement des outils électroniques et être rapide sur le clavier d'un ordinateur. Son

²²² Il est important de rappeler que c'est au XVII^e siècle que le vote a acquis le sens d'une décision prise par une Assemblée ou un groupe s'exprimant par suffrage. Il est utilisé pour désigner la manifestation d'un point de vue sur une question mise au débat. « Pour qu'une assemblée délibère, il importe qu'il y ait un minimum de membres présents. Car le nombre doit être suffisant pour assurer la validité de la décision : celle-ci, après tout, ne tire sa force que de l'étendue du consentement qu'elle draine et totalise », in Olivier Ihl, *Le vote*, Paris, éditions Montchrestien, 2000, p. 14.

défaut réside dans la non-maîtrise de l'informatique et le manque de rapidité de certaines personnes dans la rédaction des messages qu'ils transmettent rapidement aux autres membres du groupe. C'est une procédure qui coûte cher car il faut que l'entreprise soit équipée d'ordinateurs interconnectés et d'un grand projecteur. Les personnes qui possèdent les meilleures idées ne sont pas encouragées à s'exprimer lorsqu'elles savent qu'elles ne sont pas récompensées. Toute la richesse de la communication orale et la chaleur du face à face sont absentes des réunions virtuelles. La vidéoconférence est une variante des réunions électroniques des personnes géographiquement éloignées²²³.

Il est important de noter que le processus de prise de décision obéit à l'influence des *cultures nationales*. « En Inde, la distance hiérarchique et l'aversion pour l'incertitude sont élevées : seuls les hauts responsables prennent des décisions, généralement sûres. »²²⁴ En Suède où la distance entre les classes sociales est faible, « les managers n'hésitent pas à prendre des risques et à encourager la participation de leurs subalternes face aux choix qui les concernent. Par ailleurs, dans des pays comme l'Égypte où il existe peu de contraintes temporelles, les dirigeants prennent davantage leur temps pour mûrir leurs décisions que leurs homologues américains »²²⁵. Les Allemands se conforment au droit (règles et règlement) car la culture nationale est marquée par le souci constant de structure et d'ordre. Il y a des cultures individualistes dominées par l'intérêt personnel et des cultures avec une mentalité collectiviste (Chine, Israël). « Au Japon, la prise de décision est plus fréquemment collective qu'en France, car les Japonais accordent la priorité à la conformité et à la coopération. Avant de décider, les dirigeants rassemblent quantité d'informations servant à déboucher sur des décisions consensuelles de

²²³ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques, op. cit.*, p. 109.

²²⁴ *Ibid.*, p. 110.

²²⁵ *Ibid.*, p. 110.

groupe appelées *Ringisei* »²²⁶. Les Africains au sud du Sahara se rapprochent de la logique japonaise parce que, sous l'*arbre à palabre*, les dirigeants rassemblent quantité d'informations servant à déboucher sur des décisions consensuelles²²⁷. Selon les sociétés, ces éléments culturels entrent en ligne de compte lorsqu'un groupe fonctionne dans un contexte multiculturel. Un décideur vivant dans un univers autre que le sien doit en tenir compte dans ses relations et dans la prise de décision. Une étude comparant des employés américains (individualistes) à des travailleurs chinois et israéliens a montré que les individus vivant dans une société avec la mentalité collectiviste sont plus performants lorsqu'ils travaillent en groupe plutôt que seuls.

Pour améliorer la qualité des décisions à prendre, tout leader et tout manager doit encourager et/ou stimuler le sens de créativité chez les collaborateurs. « La créativité individuelle repose essentiellement sur l'expertise, sur l'ingéniosité, ainsi que sur une motivation intrinsèque liée à la tâche effectuée »²²⁸.

Sans expertise, il n'y a point de créativité. L'expertise est donc le point de départ de tout travail créatif. « Le potentiel de créativité augmente sensiblement lorsque les individus sont dotés des capacités, connaissances, compétences ou de l'expertise dans leur domaine d'activité »²²⁹. On n'a jamais vu un non-informaticien proposer un logiciel aux entreprises. « L'ingéniosité englobe tous les aspects de la personnalité associés à la créativité... »²³⁰. La volonté intrinsèque « correspond au

²²⁶ *Ibid.*, p. 110.

²²⁷ Pour en savoir plus sur la prise de décision sous l'*arbre à palabre*, se référer à Fweley Diangitukwa, in <http://www.revuegouvernance.ca/images/content/Spring2007/fweley.pdf> in *Revue Gouvernance*, 2014, publiée par l'Université d'Ottawa, École des Sciences politiques.

²²⁸ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 111.

²²⁹ *Ibid.*, p. 111.

²³⁰ *Ibid.*, p. 112.

souhait de travailler sur une tâche parce qu'elle suscite un intérêt, suppose une implication, apporte une satisfaction ou constitue un défi personnel. Cette touche de motivation transforme le potentiel de créativité en idées créatrices bien réelles. Elle détermine la mesure dans laquelle des personnes investissent totalement leur expertise et leurs capacités créatives. Ainsi, les plus créatifs aiment excessivement leur travail, au point de paraître obsédés par leur tâche »²³¹.

Comment décider dans un environnement complexe et incertain ?

Décider consiste à choisir une solution en comparant plusieurs possibilités²³². La décision est la volonté d'atteindre un objectif ou de corriger une erreur afin de parvenir à un meilleur fonctionnement de l'organisation dans le futur. Dans sa démarche ou dans son processus, elle intègre, de bout en bout, réflexion, délibération, action et contrôle. Si René Descartes avait défini « la méthode comme la voie que l'esprit doit suivre pour atteindre la vérité », la prise de décision est un processus qui vise à atteindre un objectif dans le court, le moyen ou le long terme. Ce processus a aussi sa méthode. René Descartes cherchait à atteindre la plénitude absolue pour faciliter la prise de décision et cette certitude absolue, il la trouvait dans la démonstration mathématique.

La décision, du latin *decisio*, est l'action de trancher. Devant l'incertitude, les acteurs ont l'obligation de trancher méthodiquement. Cela revient à dire que la décision et l'incertitude proviennent d'une même racine. « Cette racine révèle la pénibilité de l'action de décider car,

²³¹ *Ibid.*, p. 112.

²³² Se référer à Fweley Diangitukwa, *Décider dans un univers incertain*, Éditions Universitaires Européennes (EUE), Saarbrücken (Allemagne), 2018.

il n'est jamais agréable de trancher quelque chose²³³. » L'incertitude s'apparente à la décision dans la mesure où il y a dans la décision une part d'incertitude quant à l'aboutissement (heureux ou non) de l'action ou des actions à mener pour parvenir au but. Il y a donc un lien entre l'incertitude (tout n'est pas toujours bien compris) et le risque à prendre pour réduire cette incertitude par un processus de prise de décision. Lorsque le leader, le manager ou le chef tout court doit prendre une décision en faisant face à une situation complexe suscitant une incertitude, le processus se complique de sorte qu'on est souvent amené à parler d'une « décision risquée », dans le sens qu'il s'agit d'une décision dont on n'est pas totalement certain ou dont l'obtention d'un bon résultat n'est pas sûre. Les plus grands décideurs reconnaissent que « la majorité des décisions se prennent dans un univers entaché d'incertitude »²³⁴.

L'ignorance du processus de prise de décision dans le management des organisations publiques

« Les théories de la décision en situation d'incertitude n'ont pas seulement affaire aux utilités de l'agent mais également à ses probabilités (croyances). Elles ont l'intention de comprendre les rapports entre les préférences de l'agent sur les options disponibles, ses utilités et ses probabilités. En l'absence des probabilités, il n'est pas possible d'estimer les espérances de profits²³⁵ » ou de bénéfices. Il faut reconnaître et admettre que l'incertitude et la pression peuvent renforcer des biais cognitifs qui perturbent notre discernement : aversion aux risques, piège de

²³³ Bekkouche Abdelmalek, Incertitude et prise de décision dans un univers incertain, Conférence : 2ème Séminaire International de Génie Civil Bechar, 2015, Université de Bechar, site web : https://www.researchgate.net/publication/283643769_Incertitude_et_prise_de_decision_dans_un_univers_incertain

²³⁴ Bekkouche Abdelmalek, Incertitude et prise de décision dans un univers incertain, *Ibid.*

²³⁵ Bekkouche Abdelmalek, *Ibid.*

l'engagement, surévaluation des bénéfices immédiats, biais de conformité, d'autorité, etc.

Nous postulons que les décideurs les mieux informés et les plus expérimentés (dans un domaine ou dans différents domaines) prennent de bonnes décisions et se trompent moins. Savoir décider dans un univers (ou un environnement) incertain est un exercice complexe. C'est sans doute la tâche la plus difficile et la plus angoissante dans la vie d'un leader, d'un manager, d'un dirigeant ou d'un responsable tout court, car les concernés (employés ou adhérents) jugent les responsables sur la base des décisions qu'ils prennent : sont-elles bonnes ou mauvaises ? Mais la prise de décision est aussi une tâche motivante car, lorsqu'une décision est bonne, elle change l'avenir d'une nation, d'une entreprise, d'une organisation et la vie des hommes.

La complexité de la prise de décision ouvre la porte à la question de savoir : « comment prendre une bonne décision ? ».

Toute notre vie est traversée de décisions prises par les parents, les enseignants, les chefs d'entreprises, les gouvernants, les leaders des partis politiques, le chef de clan, etc. Le fonctionnement et le développement de toutes nos organisations/entreprises, institutions publiques, familles, associations, etc. sont basées sur les décisions prises par les responsables. Ces décisions peuvent être très importantes, moyennement importantes ou mineures, explicites ou implicites. Peu importe leur niveau, chacune d'elles a un impact direct ou indirect sur les concernés.

Igor Ansoff a proposé un classement des décisions en trois catégories : stratégique, tactique et opérationnelle²³⁶ :

²³⁶ Voir le classement de Ben El Arbi Sabbar, site web, <http://sabbar.fr/management/les-decisions-et-le-processus-de-decision/>

- *Les décisions stratégiques* sont prises par la direction générale de l'entreprise²³⁷. Elles concernent les orientations générales de l'entreprise, ont une implication sur le long terme et engagent l'avenir de l'entreprise. Elles comportent un risque important. *Exemple : lancement d'un nouveau produit, abandon d'une activité, fusion avec une autre entreprise.*
- *Les décisions tactiques* sont prises par le personnel d'encadrement de l'entreprise. Elles ont une implication sur le moyen terme et des conséquences importantes pour l'entreprise. Elles comportent un risque moyen. *Exemple : lancement d'une campagne publicitaire, acquisition de matériel de production, recrutement d'un cadre dirigeant.*
- *Les décisions opérationnelles* ont une portée limitée et comportent un risque mineur. Elles sont prises par le personnel d'encadrement ou les employés. *Exemple : achat de fournitures de bureau, organisation des horaires de travail.*

Plusieurs disciplines scientifiques et sociales interviennent dans le domaine de la prise de décision : sociologie des organisations, sciences économiques et politiques, neurosciences, sciences cognitives, mathématiques de la décision, etc. La prise de décision est une discipline d'étude importante en management stratégique ou opérationnel et en marketing.

La complexité croissante de l'environnement interne et externe et l'abondance des informations rendent la prise de décision difficile car la lecture de l'avenir ou du futur ne se réduit pas à un raisonnement binaire oui ou non, vrai ou faux, sans alternance d'aucune autre possibilité. La complexité de la société d'aujourd'hui nécessite que la décision soit habitée par des connaissances multiples qui font appel à différentes disciplines qui donnent la possibilité d'anticiper le futur, en ne restant pas

²³⁷ Par entreprise, j'entends toute forme d'organisation (association, institution, etc.).

enfermé dans l'opacité mais en cherchant une relative visibilité qui rend la décision possible. C'est à partir d'une projection dans le futur que le décideur envisage ou propose des scénarios où s'ouvrent des champs possibles de l'action. Cela signifie que la décision ne table pas sur la certitude de l'action à mener mais sur la possibilité d'influencer le futur à partir des informations disponibles dans le présent. Elle enclenche la transformation du système.

Dans la littérature managériale, sur la ligne pragmatique adoptée par exemple par J.-E. Ottavi, il semble qu'il y ait des raisons de penser qu'il n'y a pas une différence fondamentale entre la rationalité de la décision stratégique et la rationalité de la décision opérationnelle.

« Rapportée à ce que nous apprennent les sciences de la complexité, on peut avancer que la décision stratégique intègre les paramètres de contrôle de l'écosystème alors que la décision opérationnelle sera beaucoup plus proche de la catalyse qui permet aux phénomènes d'auto-organisation. La décision de premier niveau – celui qui intègre les paramètres de contrôle du système – ne peut empiéter sur la décision du deuxième niveau – celui des phénomènes d'auto-organisation – puisque *a priori* on ne sait pas précisément quels phénomènes d'auto-organisation vont émerger.

Or les organisations actuelles méconnaissent cette différence intrinsèque et attendent trop souvent que le management opérationnel soit une courroie de transmission exclusivement mécanique des décisions qui portent sur l'ensemble du système. Cette vision mécaniste du management opérationnel explique pour partie le malaise que l'on peut constater sur ce type de ligne managériale dans bon nombre d'organisations. Cette conception mécaniste est aveugle à sa spécificité : assurer la régulation des

phénomènes d'auto-organisation et en assurer la cohérence avec les autres phénomènes émergents du système. »²³⁸

Le désir de décider ne naît pas tout seul, il vient (1) à la suite d'un constat relevant d'une insatisfaction de la réalité ou (2) d'une perturbation dans l'environnement qui mérite d'être corrigé/e ou à la suite d'un changement dans l'environnement. La réalité que l'on perçoit dépend de la culture et des informations circulant autour de soi ; or cette réalité est changeante.

Il y a trois étapes dans le processus de prise de décision : *le constat de ce qui doit être corrigé* ou de ce qu'il faut prévoir, *la lecture du futur* (en rendant ce futur mentalement visible et lisible par l'anticipation) et *la pertinence de l'action* qui concrétisera le futur à partir du présent. Ces trois étapes sont : le présent, le futur envisagé mentalement et l'action à prendre (application de la décision) qui changera le futur.

Pour qu'une décision soit bonne, il faut avoir une certitude sur le sens de la décision à prendre et la certitude fait appel à la rationalité qui est une forme de garantie sur le résultat à obtenir. Lorsqu'il est impossible de réunir toutes les informations nécessaires qui intègrent toutes les interactions évitant de commettre une erreur dans la prise de décision, que faut-il faire et comment s'y prendre pour aboutir à la bonne décision ?

Réunir d'abord les informations utiles et indispensables

Sans réunir toutes les informations utiles et indispensables, décider dans un environnement complexe et incertain augmente le risque de commettre des erreurs de jugement. La connaissance des erreurs qui ont conduit les entreprises et/ou des nations dans la faillite rendent les décideurs

²³⁸ Jacques-Emmanuel Ottavi, Comment décider en univers complexe et incertain ?, *La Tribune, Quotidien numérique*, nov. 2016, <https://region-aura.latribune.fr/debats/opinion/2016-11-22/comment-decider-en-univers-complexe-et-incertain.html>

prudents et attentifs aux risques. En cas d'incertitude, beaucoup de décideurs refusent de décider et préfèrent se conformer aux décisions précédentes. Décider revient donc à avoir au préalable des informations qui conditionnent la réflexion. Mais comment y parvenir dans ce monde où le flux d'informations semble de plus en plus important et où la rationalité est érigée en modèle ? En plus, « les méthodes issues des théories paraissent souvent inopérantes »²³⁹.

Il est de notoriété publique que décider est un art difficile qui exige de l'intelligence et de la prudence. À l'ère de la mondialisation qui a créé une multitude de sources d'informations grâce entre autres à l'Internet et au développement des médias en ligne, le volume d'informations a augmenté de manière exponentielle, entraînant de ce fait une explosion des problèmes à régler. L'Internet a aboli les frontières, du moins dans le mental des gens, car l'information circule aujourd'hui instantanément d'un bout à l'autre, sans obtenir au préalable une autorisation spéciale de chaque État.

Les trois profils de décideurs

La décision étant une prise de risque, Nadine Sciacca décrit trois profils de décideurs que l'on rencontre souvent dans les entreprises²⁴⁰ :

Le décideur évitant : il est celui qui fait l'autruche face aux problèmes pour ne pas avoir à décider. Celui-ci a tendance à déléguer à d'autres les décisions difficiles, à ne pas répondre aux sollicitations de ses

²³⁹ Jacquet, S. « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... comment décider dans un environnement de plus en plus incertain ? », Centre de Ressources en Économie-Gestion, site web, <https://creg.ac-versailles.fr/de-l-hypothese-de-rationalite-aux-apports-recents-de-la-neurobiologie-comment>

²⁴⁰ Pour décrire les trois types de décideurs, je reprends les explications de Nadine Sciacca ; site web: <http://nadine-sciacca.fr/blog/biais-decisionnel-la-peur-du-risque>

collaborateurs qui lui demandent de trancher. Cette attitude peut être payante dans les organisations où la prise de risques est davantage sanctionnée que l'attentisme, où le conformisme est davantage valorisé que la performance.

Le décideur hyper-contrôlant : pour réduire le risque d'erreurs, il cherche à recueillir toute l'information disponible sur le sujet, les recommandations de tous les cabinets de conseil, etc. Il peut également chercher à contrôler toutes les microdécisions prises par ses collaborateurs en leur demandant de lui faire valider toutes les microdécisions. Si cette démarche est apparemment bonne, on constate que le décideur arrive à prendre la bonne décision après une longue période, souvent lorsqu'il est trop tard.

Le décideur impulsif : pour réduire le stress lié à la prise de décision, il fonce dans l'action sans prendre le temps de recueillir des avis ni de prendre du recul. Au risque de se rendre compte en cours de route que la direction prise n'est pas la bonne et qu'il faut faire marche arrière.

« C'est pour réduire l'impact du biais de l'aversion aux risques que les entreprises, et notamment celles pour qui l'innovation est un enjeu majeur, donnent une vraie garantie au droit à l'erreur à leurs équipes – pour peu qu'elle ne soit ni volontaire ni répétitive. »²⁴¹

Jusqu'à présent, l'enseignement de la décision est marqué par une approche plutôt procédurale visant à expliquer comment on décide. Mais il est préférable de coupler la procédure avec la réalité, c'est-à-dire avec ce qui se passe réellement dans les organisations, les entreprises, les institutions, etc. Il est donc utile de coupler l'enseignement de la décision avec l'étude de quelques cas réels. Il est aussi utile d'examiner comment, après l'annonce de la décision, les problèmes ont été résolus et quelle a été la réaction (positive ou négative) des bénéficiaires.

²⁴¹ *Ibid.*

Rationalité absolue versus rationalité limitée

La prise de décision est un processus complexe dont l'étude peut être facilitée par la référence à des modèles théoriques. Herber Simon²⁴² (1916-2001) a constaté que de nombreux obstacles peuvent survenir lors d'une prise de décision et « limiter » le recours à une rationalité absolue de la décision²⁴³.

Une décision est rationnelle²⁴⁴ si elle consiste à employer les meilleurs moyens d'atteindre l'objectif que l'entreprise ou l'organisation s'est fixé. Mais la rationalité a ses limites, car il est parfois impossible de prendre une bonne décision même lorsqu'on est arrivé à rassembler les informations indispensables²⁴⁵ ; aussi, il arrive qu'il soit impossible de prendre une décision lorsque les décideurs ou les membres de la direction sont divisés en deux camps diamétralement opposés avec des arguments valables qui justifient la prise de position des uns et des autres, car ce qui est bon pour certains et mauvais pour d'autres. Dans ce cas, aucune décision ne peut être rationnelle pour tous.

²⁴² Herbert Simon, *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Publisher Macmillan, 1947. Ce livre défend l'idée que la prise de décision (decision-making) est au cœur de l'administration des organisations et que le vocabulaire de la théorie de l'administration doit dériver de celui de la logique et de la psychologie inhérente aux choix humains. Dans cette optique, ce livre ambitionne de décrire l'administration de façon à « jeter les bases d'une analyse scientifique. Sur la rationalité procédurale de la décision, se référer à ce lien : <http://www.sietmanagement.fr/decision-organisationnelle-rationalite-procedurale-les-boucles-imc-h-simon/>

²⁴³ <http://sabbar.fr/management/les-decisions-et-le-processus-de-decision/>

²⁴⁴ Max Weber a défini quatre types de rationalité : la rationalité en finalité (poursuite d'un intérêt égoïste), la rationalité en valeur (poursuite d'un intérêt communautaire ou éthique), la rationalité traditionnelle et la rationalité émotionnelle (ou affective).

²⁴⁵ Mauvaise perception ou mauvaise lecture de la réalité ou encore fausse information, voire information tronquée ou incomplète, trouvée dans les documents consultés.

Toutefois, on postule que pour prendre une bonne décision, il faut parvenir à rassembler toutes les informations concernant le sujet sous examen afin de prendre la décision en toute connaissance de cause, c'est-à-dire sans risque d'erreur. Cela s'appelle *rationalité absolue*. Dans ce contexte, on postule que l'homme moderne est rationnel. Mais l'est-il réellement ? Alain Berthoz, professeur au collège de France résume ainsi le paradoxe : « Nous sortons d'un siècle où domina l'illusion que l'homme est rationnel, alors qu'en fait les obscurantismes, la violence, mais aussi des effets divers notamment la panique sociale, n'ont fait que démontrer les forces de l'irrationnel et, en particulier, de l'émotion »²⁴⁶. De ce qui précède, il est permis de s'interroger sérieusement en posant la question suivante : « comment peut-on faire valoir une rationalité absolue dans un monde où il y a une multiplication des sources (époque de l'Internet) et où tout devient de plus en plus incertain et complexe ? La complexité du monde d'aujourd'hui montre clairement qu'une rationalité absolue est difficile, voire impossible. En tout cas, les cas de prise de décision dans une rationalité absolue sont rares car un tel contexte exige que toutes les informations soient réunies pour minimiser le risque d'erreur : information sur le problème (diagnostic précis), sur les solutions possibles (recensement de toutes les actions envisageables, recherche sur les conséquences probables et sur l'efficacité de chacune de ces solutions), et comparaison de toutes les solutions entre elles (pour trouver la meilleure). « Le processus rationnel au sens strict est plus un idéal qu'une réalité »²⁴⁷. Devant l'impossibilité de réunir toutes les informations parce qu'il y a un coût non négligeable pour les acquérir et à la suite des recherches menées par Herbert Simon, ce dernier a avancé l'idée que « l'individu ne dispose que d'une capacité limitée pour acquérir et surtout

²⁴⁶ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁴⁷ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels, op. cit.*, p. 418.

traiter l'information »²⁴⁸. D'où la nécessité de revenir sur l'hypothèse de la *rationalité limitée*, car, très souvent, le décideur se contente d'une rationalité limitée.

Avec la rationalité limitée, les décideurs « s'arrêtent au premier choix qu'ils jugent satisfaisant car ils ne peuvent pas analyser toutes les informations disponibles sur toutes les alternatives possibles. Autrement dit, ils retiennent des décisions rationnelles limitées par la capacité de gestion de l'information ou, pour le dire autrement, des 'solutions acceptables', même si celles-ci ne sont pas optimales »²⁴⁹. Ce type de rationalité s'appelle aussi « choix d'alternative satisfaisante (*satisficing*). Si la rationalité, qu'elle soit absolue ou limitée, vise *a priori* l'optimisation, dans la plupart des cas, le choix est porté sur une solution qui donne satisfaction. « Ainsi l'élève ne cherche-t-il pas nécessairement à obtenir la meilleure note, mais seulement à obtenir la note qui lui évite certains ennuis avec le professeur, l'institution scolaire ou ses parents. Lorsqu'on se contente de solutions satisfaisantes et non optimales, il n'est plus besoin de chercher toutes les solutions possibles : en trouver une qui dépasse le niveau de satisfaction fixé est suffisant. On évite ainsi la tâche pénible de recensement des possibilités d'action, de leur évaluation et de leur comparaison entre elles²⁵⁰. » [voir ce que je dis plus loin lorsque je parle de l'*homo œconomicus*].

Si le recours à une rationalité absolue a été écarté par Herbert Simon qui a privilégié le recours à la rationalité limitée, il faut toutefois reconnaître que toute « décision se prend à partir de choses que l'on perçoit, c'est bien évidemment aussi la rationalité de la perception qui est interrogée (décision = perception + réflexion). Avant les neurosciences, la psychologie nous avait fait vaciller sur notre capacité à percevoir les

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 417.

²⁴⁹ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Ruling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 98.

²⁵⁰ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, op. cit., p. 422.

choses rationnellement. C'est sur cette impossibilité que repose l'ensemble du marché de la psychothérapie et des soutiens psychologiques en tout genre. C'est à partir de la perception d'une situation et de son aspect très peu rationnel que les émotions vont jaillir devenant elles-mêmes un acteur puissant dans le prolongement de cette perception que nous avons des situations »²⁵¹. Cette affirmation permet de dire que la rationalité limitée d'Herbert Simon est elle-même très limitée à cause de la rationalité de notre perception qui peut être défaillante. « Il est donc illusoire d'imaginer d'une part des décisions rationnelles, d'autre part des décisions absolument vierges de traces idéologiques ou dogmatiques. L'homme n'est pas capable de vivre sans idéologie ni dogme. Quand, en général, il prétend qu'il n'a ni l'une ni l'autre, c'est qu'il est dans un champ de manipulations occultes qu'il ne veut pas nommer, ce qui en soi n'est pas un progrès²⁵². »

Parmi les modèles classiques, il y a celui de la *rationalité limitée* ou *IMCC* proposé par Herbert Simon, ce modèle comporte quatre phases²⁵³ : intelligence, modélisation, choix et contrôle.

- *L'intelligence* : le décideur identifie dans son environnement des situations pour lesquelles il va devoir prendre des décisions.
- *La modélisation* : le décideur recense les informations, les structures de façon à disposer de solutions envisageables.
- *Le choix* : à partir de l'évaluation de chaque solution parmi plusieurs, le décideur choisit la meilleure d'entre elles.
- *Le contrôle* vient confirmer le choix effectué ou le remettre en question.

Herbert Simon, qui a créé une véritable « école de la prise de décision », a montré que l'individu ne cherche pas à disposer de tous les

²⁵¹ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, op. cit., p. 199.

²⁵² *Ibid.*, pp. 199-200.

²⁵³ Voir les quatre phases dans ce lien : <http://sabbar.fr/management/les-decisions-et-le-processus-de-decision/>

éléments pour prendre une décision optimale. Souvent, il examine les solutions potentielles, l'une après l'autre, et il retient ensuite la solution qu'il juge meilleure « parmi les meilleurs possibles, mais pas nécessairement optimale au regard de la rationalité réelle ou absolue ». Plus haut, j'ai affirmé l'idée suivante : « Dans une situation donnée, les managers ne choisissent pas « la meilleure solution » mais la solution la plus satisfaisante compte tenu de leur degré d'information, de leur motivation et de leur capacité réelle d'action²⁵⁴. » Cette démarche se manifeste dans la conduite de l'*homo æconomicus* qui ne s'embarrasse pas à réunir toutes les informations ; avant de prendre une décision, il n'est intéressé que par son intérêt personnel. Dès qu'il trouve la réponse lui permettant de maximiser son bien-être, il gère ses ressources dans le seul but de maximiser son utilité globale. L'*homo æconomicus* compare les alternatives et fait des choix cohérents qui vont impliquer des coûts. Cette théorie économique s'applique dans toutes les situations (certitude ou incertitude). Le gain que l'*homo æconomicus* obtient compense le coût d'opportunité. Au bout du compte, il trouve sa satisfaction dans un contexte de rationalité limitée. Par exemple : quelqu'un qui voudrait acheter de bonnes bananes ne fera pas le tour de tous les magasins et boutiques de la ville avant de prendre sa décision. Il se contentera de comparer la qualité et le prix dans deux à trois magasins avant de décider, même s'il pense qu'ailleurs les mêmes bananes pourraient être de meilleure qualité et coûter moins cher. Cet exemple conduit à admettre que dans un environnement complexe et incertain, la rationalité limitée est devenue la règle. L'*homo æconomicus* décide donc en fonction de ses propres intérêts immédiats.

En revanche, l'*homo sociologicus* pur décide en fonction de ses conditionnements (éthiques, moraux, cognitifs...) mais il agit sans toutefois chercher à réunir toutes les informations en rapport avec l'objet sur lequel portera son choix ou sa décision. Malheureusement, dans la vie politique actuelle, le recours à l'*éthique* est de plus en plus absent, dans le sens que

²⁵⁴ <http://sabbar.fr/management/les-decisions-et-le-processus-de-decision/>

Max Weber a utilisé ce terme dans son livre *Le Savant et le Politique*. Max Weber a fait une distinction entre l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité²⁵⁵ entre vivre de la politique et vivre pour la politique²⁵⁶. L'une et l'autre forme d'éthique font défaut dans la conduite de l'homme politique d'aujourd'hui. La cause du manque de recours aux valeurs morales se trouve non seulement dans le défaut de socialisation de l'enfant dès la petite enfance mais également dans le recours à la corruption qui traverse la société à tous les niveaux.

Dans une entreprise, plusieurs éléments influencent la prise de décision, parmi lesquels il y a : les caractéristiques de l'entreprise (taille, propriété, localisation, climat social, culture, histoire...) ; l'évolution du marché (croissance, stagnation, déclin) ; les logiques financières ; le contexte géopolitique, le volume d'activités, etc. À ces éléments, il est important d'ajouter la personnalité et le style de direction du dirigeant qui est un facteur explicatif et déterminant du processus de décision, sans toutefois oublier la confiance en soi.

La prise de décision n'est pas l'affaire de tout le monde dans l'entreprise ou dans l'organisation. Herbert Simon a établi une séparation entre ceux qui sont appelés à prendre la décision, c'est-à-dire les membres de la direction, et ceux qui sont appelés à exécuter la décision prise. La

²⁵⁵ Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, éditions Plon, 1967 [1905 pour la première édition] et *Le Savant et le Politique*, Paris, éditions La Découverte, 2003 [première édition 1919]. L'éthique de la conviction relève de nos intentions et décisions fondamentales tandis que l'éthique de responsabilité préside au choix des moyens pour arriver à nos objectifs. Pour lui, l'agir politique ne saurait obéir exclusivement à une éthique de la conviction. Pour cette raison, Max Weber a souligné la supériorité de l'éthique de responsabilité sur l'éthique de la conviction, sans reconnaître la nécessaire et légitime complémentarité de ces deux modèles. Se référer à *Encyclopédie du protestantisme*, éditions Cerf (Paris) et Labor et Fides (Genève), 1995, p. 1660.

²⁵⁶ Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, éditions La Découverte, 2003 [première édition 1919].

théorie d'Herbert Simon se situe dans le contexte d'une décision structurée ou programmée.

Les principales erreurs commises dans la prise de décision

La mauvaise décision est source d'accident et de faillite. Les erreurs d'appréciation et de décisions fâcheuses les plus graves se soldent, pour des organisations, des entreprises, etc., par des accidents et des pertes en vie humaine : nombre important de soldats tués au combat par l'armée adverse, crash d'un transport aérien, chirurgie entraînant la mort du patient ou une malformation corporelle, etc. « Dans l'affaire du sang contaminé en France, alors que le risque était connu dès 1983, les prélèvements de sang sur les sujets à risque augmentèrent en 1984 et le stock de poches à risque est resté sur le marché et remboursé jusqu'en 1985, causant la contamination d'un utilisateur sur deux ! Cette affaire qui a défrayé (à retardement) la chronique illustre bien les errements de la prise de décision et l'absence de logique (puisque'on connaissait le risque). De nombreux exemples dramatiques existent (explosion en vol de la navette Challenger, incendie du tunnel du Mont Blanc...), aux conséquences humaines lourdes. »²⁵⁷

Les principales erreurs commises dans la prise de décision

Une bonne décision doit être fondée sur l'expérience antérieure d'un cas semblable. La prise en considération de la théorie seule ne suffit pas. Les auteurs du livre *Management. L'essentiel des concepts et pratiques* ont relevé douze (12) erreurs (ou biais comportementaux courants)²⁵⁸ commises souvent dans la prise de décision que voici :

²⁵⁷ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.* Voir plus loin.

²⁵⁸ *Ibid.*, pp. 95-97.

1. Il y a un *excès de confiance* quand les décideurs croient en savoir plus que ce n'est le cas en réalité ou qu'ils surévaluent leur jugement positif.
2. La *gratification immédiate* s'applique aux décideurs ayant tendance à chercher une récompense immédiate et à rogner sur les dépenses. Ceux-ci ont tendance à privilégier les décisions qui rapportent un bénéfice à court terme.
3. L'*ancrage mental* décrit l'attachement des décideurs aux informations initialement reçues et ne parviennent pas à s'ajuster de manière adéquate aux informations complémentaires reçues par la suite. Les décideurs de cette catégorie estiment que les premières informations reçues sont plus importantes que tout le reste.
4. La *perception sélective* est le fait que les décideurs sélectionnent et interprètent les événements en fonction de la conception qu'ils en ont. Cette perception influence le type d'information qu'ils vont prendre en compte, les problèmes qu'ils vont identifier et les solutions qu'ils vont mettre en place.
5. Avec le *biais de confirmation d'hypothèse*, les décideurs vont chercher des informations qui confortent leurs choix et tenter de discréditer ce qui contredit leurs jugements antérieurs. Ils sont flexibles aux informations qui vont dans le sens de leurs idées préconçues et se montrent critiques et sceptiques vis-à-vis des informations allant à leur rencontre.
6. Le *cadrage* est le fait d'attirer l'attention sur certains points spécifiques d'une situation que l'on met en valeur tout en minimisant ou en omettant d'autres éléments. Cette démarche conduit à déformer la réalité et à créer des points de référence erronés.
7. Le *biais de disponibilité* concerne les décideurs qui ne se souviennent que des événements les plus récents encore frais dans leur mémoire. Cela empêche de considérer l'ensemble des

événements de manière objective et peut provoquer des erreurs de jugement ou une estimation inexacte des probabilités.

8. *Le biais de représentativité* conduit les décideurs à s'appuyer sur une ressemblance entre deux événements ou série d'événements pour mesurer la probabilité qu'un autre événement se produise. Les analogies et les similarités entre situations pourtant différentes rendent la prise de décision difficile, au point de se tromper.
9. *L'illusion des séries* se produit lorsque les décideurs tentent de donner un sens à des événements qui sont en réalité le fruit du hasard. Dans ce cas, de nombreux responsables éprouvent des difficultés à accepter ce phénomène bien que les coïncidences arrivent à tout le monde et qu'elles soient impossibles à prévoir.
10. Les *coûts irrécupérables* se produisent lorsque les décideurs oublient que les choix actuels ne pourront pas corriger les erreurs commises par le passé et qu'ils sont incapables d'oublier. L'argent, le temps et l'énergie dépensés par le passé guident leur décision, à la place des conséquences à long terme.
11. Le biais d'*auto-complaisance* concerne les décideurs qui attribuent sans hésiter les succès à leurs talents et les échecs à des facteurs extérieurs.
12. Le *biais rétrospectif* concerne les décideurs croyant à tort qu'ils auraient pu prédire certains résultats une fois que ceux-ci sont connus.

La connaissance de ces erreurs permet de les éviter au moment de la prise de décision. En tout cas, les bons leaders sont ceux qui ont l'honnêteté de demander à leurs collaborateurs de les aider à identifier les points faibles de leur style décisionnel afin d'essayer d'y remédier²⁵⁹.

Les erreurs graves doivent être connues et enseignées pour tirer des leçons nécessaires et pour capitaliser sur les bonnes pratiques. Un

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 97.

décideur ne doit jamais oublier que chaque erreur est une opportunité d'apprendre et de progresser dans la mesure où, en la connaissant, on évite de commettre la même erreur à l'avenir. La connaissance de l'erreur sert à améliorer la pratique de la décision.

Malgré le risque d'erreurs entraînant une répulsion dans un monde de plus en plus complexe et imprévisible et où l'incertitude devient la règle, les entreprises, les organisations, les États, les entités territoriales, etc. sont confrontés tous les jours à l'obligation de prendre des décisions, soit pour corriger des imperfections, soit pour répondre aux exigences de l'environnement, soit pour anticiper une bonne conduite des affaires. Robert Branche précise dans son livre *Les mers de l'incertitude*²⁶⁰ qu'un monde sans incertitude serait un monde sans création de valeur. Or, dans ce monde de la mondialisation ou de la globalisation, le nombre d'incertitudes a fortement augmenté. « Les humains se sont dotés d'objets qui peuvent alors agir à distance, d'où l'incertitude globale (en relation avec la globalisation). »²⁶¹

Au lieu de réduire l'incertitude, la prise de décision peut conduire à se retrouver immergé dans un monde de plus d'incertitude de sorte que la prise de décision se complexifie. Voilà pour quelle raison il est important de conceptualiser le monde futur à partir du présent et de visualiser mentalement ce que représentera le résultat de la décision à prendre. Cela s'appelle faire de la prospection et passe par la simulation des hypothèses appelées à être validées par une confrontation d'idées. L'exemple de l'élaboration de l'Airbus 380 qui a entièrement été simulée avant d'avoir été construit est souvent cité²⁶².

La géoéconomie et ses contours entraînent une concurrence sans état d'âme entre les États et entre les firmes transnationales à cause de

²⁶⁰ Sur l'analyse de l'incertitude, se référer à Robert Branche, *Les mers de l'incertitude : diriger en lâchant prise*, éditions du Palio, 2010.

²⁶¹ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁶² *Ibid.*

l'ouverture de toutes les économies nationales sur un marché devenu international (voir Tome 1 le chapitre sur la géoéconomie) ; même les économies des pays du tiers-monde qui étaient auparavant fermées ou ouvertes uniquement au marché des anciennes métropoles ont connu un développement rapide avec l'ouverture de leurs économies au marché mondial. L'État ou la firme qui trouve la meilleure stratégie et qui prend la meilleure décision rafle tout au détriment de l'État ou de la firme transnationale adverse. La compétition est devenue plus rude à cause de la concurrence mondialisée. D'où la nécessité de bien connaître ce que font les autres avant de décider.

C'est justement la peur de l'incertitude qui pousse les décideurs à utiliser les processus les plus rassurants, car une mauvaise décision peut conduire, et conduit souvent, à des conséquences dramatiques, comme la faillite d'une entreprise ou d'une nation (cas de l'ex-URSS sous Gorbatchev), l'attaque d'une armée ennemie entraînant la mort des soldats en grand nombre, un accident de véhicule, le crash d'un avion, etc. Diriger une entreprise, une organisation ou un État est synonyme de prendre des risques qui doivent être minimisés pour éliminer l'échec ou le danger.

Christian Morel a publié un ouvrage sur les décisions absurdes²⁶³. Ce sont des décisions radicalement opposées aux buts recherchés qui expliquent pour quelle raison des avions sont détournés à la suite d'un violent orage et font demi-tour pour reprendre la trajectoire initiale alors que la réserve de carburant est insuffisante (et va les conduire au crash). Le crash d'un avion ou le choc entre 2 pétroliers arrivent souvent suite à une décision absurde. Pour Christian Morel, trois biais sont la cause de ce genre d'accidents : cognitif, collectif et téléologique.

²⁶³ Christian Morel, *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, éditions Gallimard, 2004. Sur le même sujet, lire aussi Christine Kerdellant, *Le prix de l'incompétence*, éditions Denoël, 2000. Dans ce livre, l'auteur présente une douzaine de types d'erreurs célèbres du management. Elle a commencé son livre par la fameuse citation du baron Bich : « un patron, ça prend 7 bonnes décisions pour 2 foireuses et une carrément mauvaise ».

Le biais cognitif

Avec le *biais cognitif*, l'entreprise se contente d'un *bricolage cognitif* car elle veut le plus souvent aller vite dans la prise de décision. La décision est prise sans privilégier une réflexion de fond et la contradiction. « Les biais cognitifs amènent donc à des décisions absurdes comme dans le cas de l'explosion de la navette Challenger où un *a priori* sur le climat de Floride a empêché de mener des études préalables de l'effet du froid sur la défectuosité des joints (qui ont causé l'explosion). »²⁶⁴

L'approche *socio-cognitive* mise en avant dans les travaux de Richard Cyert (1921) et James March (1928)²⁶⁵ décrivent toutes les organisations comme des processus dynamiques et continus de prises de décisions. Cette approche se trouve dans le volet politique des comportements d'acteurs.

« Pour dépasser l'approche de Simon et intégrer le facteur comportemental, Cyert et March remettent en question l'hypothèse de la décision optimale. Ils considèrent l'entreprise comme une organisation complexe soumise aux pressions de multiples coalitions. Leur ouvrage : *A behavioral theory of the firm* insiste sur le facteur comportemental. On appelle ainsi leur approche 'modèle politique et comportemental'. Les problèmes sont traités les uns après les autres, à chaque niveau (on parle alors de rationalité locale). Ainsi les objectifs sont issus des négociations, donc des jeux de pouvoir. Cette approche a le mérite d'être pragmatique et peut assez facilement se vérifier dans les pratiques managériales de nos

²⁶⁴ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁶⁵ Ces disciples d'Herbert Simon se sont efforcés, au travers d'un célèbre ouvrage, Richard Cyert et James March, *A behavioral theory of the firm* (publisher Wiley-Blackwell, 2nd édition, July 1992), de donner un caractère opératoire aux idées de Simon. Ils décrivent toutes les organisations comme des processus dynamiques et continus de prises de décisions.

entreprises. Le critère de choix d'une action n'est donc pas sa contribution à la satisfaction d'objectifs préexistants mais bien le degré d'accord qu'elle suscite. »²⁶⁶

Cyert et March ont mis en place la théorie du comportement de l'entreprise qui repose sur cinq principes de base pour la prise de décision²⁶⁷.

La quasi-résolution des conflits : rationalité locale : chaque unité dans l'entreprise doit s'efforcer de résoudre son problème pour elle-même à son niveau, à travers la délégation (de décisions) et la spécialisation dans les buts et les décisions. Cela permet à l'entreprise de passer d'une situation comportant de nombreux problèmes complexes et imbriqués, de nombreux buts conflictuels, à une série de problèmes simples et localisés.

Le traitement séquentiel des problèmes : c'est un traitement des problèmes les uns après les autres sans chercher à les fusionner.

L'élimination de l'incertitude : une entreprise a à faire face à de nombreuses incertitudes (exemple : le marché). Pour ces auteurs, l'entreprise doit chercher à éliminer pas à pas les incertitudes qui se présentent ; elle ne doit faire aucune anticipation, aucun plan à moyen ou long terme. Souvent, l'entreprise cherche à éliminer les incertitudes en négociant avec son environnement.

La recherche de la problématique : il s'agit d'approfondir l'étude des problèmes pour en dégager la solution et surtout pour pallier au principe de la rationalité des décisions.

L'apprentissage : les entreprises adaptent leur comportement dans le temps à partir du résultat des actions passées.

Pour mieux comprendre l'approche socio-cognitive s'inscrivant dans l'approche politique, il faut se référer à Henry Mintzber qui étudie les différents « enjeux politiques » traversant les décisions dans les

²⁶⁶ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁶⁷ *Ibid.*

organisations. Dans cette approche, c'est la cognition d'ordre social qui provoque des certitudes ou des conflits. Cette « approche développée dans les années 1980 postule que ce sont des régulations d'ordre social qui amènent l'individu à raisonner »²⁶⁸.

Pour Joseph P. Forgas²⁶⁹, « toute cognition est sociale et agit en opposition aux modèles rationnels de base qui lient les éléments de manière logique et démonstrative, en oubliant d'intégrer les interactions sociales »²⁷⁰. En tout cas, pour cet auteur, la réalité sociale influencerait les individus en termes de comportements ayant une incidence dans la manière de prendre de décision.

« Un bon exemple apparaît à travers les comportements des cadres supérieurs de certaines grandes entreprises, aux décisions modélées par leurs parcours, leurs représentations et les 'filtres' provoqués par une vision souvent unique du management (apprise dans la même école, partagée par leurs pairs...). La décision des cabinets de conseil 'd'ouvrir' leur recrutement à des profils 'atypiques' en constitue l'illustration. Cependant, ces modèles ne sont pas toujours efficaces en termes de décision et leur portée est parfois limitée. Leur utilisation est complexe et leur modélisation quasi impossible. Ils négligent la portée des éléments fédérateurs des organisations (valeurs, culture...). Même si le modèle peut intéresser, car il nous montre l'importance des interactions dans la décision et peut expliquer certains changements de cap, il reste contestable. Il requiert beaucoup d'informations et devient donc complexe et peu opérationnel. »²⁷¹

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Pour plus d'informations, lire « What is social about social cognition? », in *British Journal of Social Psychology*, June 2011, 22(2):129-144.

²⁷⁰ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁷¹ *Ibid.*

Le biais collectif

Dans le *biais collectif*, il faut ajouter l'incrémentalisme²⁷² cognitif qui est une description réaliste des processus de décision qu'on doit à Quinn et Peter Senge. Ici, « la décision est le fait de plusieurs sous-groupes en situation de 'jeu' et qui s'appuient sur des schémas logiques [...] La décision est fractionnée en série de choix partiels, avec un mélange de rationalité et d'approche informelle »²⁷³. Quinn divise cette approche en trois phases : lancement, activation de la décision et consolidation. Cette approche est qualifiée d'incrémentalisme (voir *supra*) parce qu'il s'agit d'un processus de décision « pas à pas » « fondé sur les cognitions en vigueur dans les entreprises. Cette « approche collégiale postule que l'organisation est un ensemble de croyances et d'hypothèses tenues pour vraies [...] La structure cognitive agit comme un filtre entre l'environnement et l'organisation pour la prise de décision »²⁷⁴. L'incrémentalisme cognitif fonctionne avec la même logique que la rationalité limitée. Avec cette approche, « un processus de décision est d'abord une forme de négociation et 'arrangement mutuel entre des acteurs, une démarche 'pas à pas' dans laquelle le décideur, loin de chercher à brusquer les choses, dans une sorte de logique de rupture, va entreprendre de modifier progressivement, et de manière continue, le système sur lequel il veut intervenir. Une telle approche débouche sur un modèle d'action dans lequel le décideur, loin d'affirmer des objectifs fixés une fois pour toutes, n'hésite pas à modifier ses buts en fonction des résistances qu'il rencontre, à faire des concessions, à multiplier les alliances, quitte à réviser ses ambitions, à jouer avec le temps, ce qui suppose d'être patient, à privilégier

²⁷² Fweley Diangitukwa, *Gouvernance, Action publique et Démocratie participative*, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2011, pp. 42-ss.

²⁷³ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁷⁴ *Ibid.*

les procédures au détriment des objectifs et à n'envisager les solutions qu'en fonction des moyens disponibles »²⁷⁵.

Le biais collectif souligne la difficulté de prendre une décision collective. Cette difficulté assez courante est l'une des problématiques majeures du management. Lorsqu'il y a présence à la fois du manager, de l'expert et de l'homme candide, qui doit décider : l'un après l'autre ou les trois à la fois et en cas d'erreur, qui sera responsable ? « L'absurdité peut donc être conflictuelle (on s'évertue dans l'absurde malgré l'opposition de certains) ou consensuelle. L'erreur peut ensuite persister dans le temps ou être justifiée par les experts ou, à l'inverse, par 'auto expertise' (on pense pouvoir se passer des experts). Les instances de coordination peuvent aussi générer des erreurs, de par leur mauvaise organisation ou une maîtrise incertaine des outils. On sait par exemple que c'est la mauvaise qualité des conférences téléphoniques qui a atténué les signaux d'alerte de certains dangers dans le cas de la navette Challenger. »²⁷⁶

Le biais téléologique

Le concept téléologique porte sur l'idée de finalité, elle s'intéresse aux moyens en relation avec la fin ; et en cela elle s'apparente à la science, à la philosophie et à la théologie de son temps²⁷⁷. « La loi téléologique naturelle a pour signification, en termes communs, l'existence d'une destinée des êtres vivants »²⁷⁸. L'harmonie préétablie ne sauve pas le principe téléologique, précisément parce qu'elle est une harmonie préétablie,

²⁷⁵ Pierre Muller, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 36.

²⁷⁶ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁷⁷ Je me réfère à Pierre Guiraud, *Langage*, éditions Presses universitaires de France, 1968, p. 439.

²⁷⁸ Charles Renouvier, *Essais de critique générale*. Traité de logique générale et de logique formelle, 3^e essai, 1864, p. LXIV.

c'est-à-dire parce qu'elle est une causalité sans efficacité réelle et, par suite, sans finalité digne de ce nom²⁷⁹.

Le biais téléologique insiste sur la perte du sens générant l'erreur. Ici, « les décisions n'ont pas d'autres buts ultimes que celui d'agir, c'est le syndrome du pont de la rivière Kwai où un général anglais prisonnier s'évertue à construire un pont pour l'ennemi, sans autre but que de construire le pont »²⁸⁰. Il est important de faire « la distinction entre la morale (qui est issue de la règle, elle est déontologique) et l'éthique (qui a un caractère téléologique et peut amener une personne à ne pas suivre la règle) »²⁸¹.

Le modèle de la poubelle ou garbage can

Le modèle de la poubelle est né à la suite d'une étude sur le fonctionnement des universités américaines. March, Cohen et Olsen ont formulé leur « modèle de la poubelle » pour décrire les prises de décision dans ce qu'ils appellent « anarchies organisées ». « Ces processus anarchiques, issus de la liberté laissée aux acteurs sont bien éloignés du modèle rationnel. Mais ils peuvent avoir des vertus : en particulier, ils sont bien souvent un contexte propice à l'innovation²⁸². »

Je reproduis un bon résumé de ce modèle pris dans un article d'une Revue déjà cité *Management de la décision*.

²⁷⁹ *Théol. Cath.*, t. 4, 1920, p. 774.

²⁸⁰ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁸¹ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, *op. cit.*, p. 393. Dans certaines professions, comme la médecine, il y a un code d'éthique particulier avec le serment d'Hippocrate (460-370 avant J.-C.).

²⁸² Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, *op. cit.*, p. 446.

« Devant le manque de cohérence de ce modèle et l'aspect restrictif des théories de la rationalité, une école aux postulats radicalement opposés est apparue, se positionnant comme une alternative aux approches classiques : le modèle de la poubelle (ou *garbage can*). Ce modèle est une remise en question complète des modèles classiques que March, Cohen et Olsen ont élaborés en 1972 après une étude sur le fonctionnement des universités américaines. Ils présentent certaines organisations comme des 'anarchies organisées' dans lesquelles se rencontrent des flux indépendants, par hasard. Dans ces organisations, le processus de décisions ressemble à des poubelles dans lesquelles on a jeté de nombreux éléments qui se rencontrent de manière fortuite. Certaines opportunités de choix rendent possibles les prises de décision : ce sont des comités, réunions, conseils dans lesquels des acteurs différents se rencontrent. Le contenu des 'poubelles' est fait des problèmes que les participants souhaitent voir pris en compte. Certains autres participants vont apporter des solutions à travers des projets personnels, idées de développement. Ce modèle séduit car il apporte des solutions parfois innovantes dans des situations de blocage après tentative de résolution par des méthodes rationnelles. Ce modèle postule qu'une décision ne peut s'expliquer que parce qu'on envisage l'ensemble des problèmes et solutions possibles. Les structures formelles ou informelles dans lesquelles les flux sont gérés sont des lieux de débat fondamentaux. Cependant, l'idée même de décision disparaît, mettant en avant plutôt certaines actions, au détriment de décisions réelles. Parfois donc l'organisation peut se retrouver en situation de blocage, de confusion voire d'illusion de décision (car elle agit, mais mal). De plus, comme toute approche anarchique, elle n'est pas modélisable et semble difficile à expliquer, voire justifier. En situation de *garbage can*, la théorie behavioriste de décision ne s'applique plus vraiment. Ainsi, il ne s'agit plus de résoudre des problèmes par des solutions mais de trouver

des problèmes à des solutions (tendance à aller vers des problèmes auxquels on peut apporter des solutions). Certains problèmes ne sont pas résolus et *errent* d'une occasion de choix à une autre, ce qui bloque le processus de décision. »²⁸³

Le rôle de l'émotion dans la prise de décision

L'émotion joue un rôle important dans la prise de décision. Déjà dans les années 1990, Antonio Damasio²⁸⁴ a démontré que les décisions sont des réactions à des états cognitivo-émotionnels (peur, plaisir, doute, défi...). Il est considéré comme l'un des premiers auteurs de ce courant, démontrant l'importance des émotions sur le processus de prise de décision. Ceci revient à dire que l'individu qui se connaît pourrait mieux décider et mieux réagir face à une situation. Il est nécessaire de rappeler que « l'émotion est la réponse d'une personne à un événement en fonction des expériences qu'elle a déjà vécues. Elle traduit l'équilibre entre nos désirs, nos refoulements et nos capacités d'anticipation face à une situation qui présente un danger pour notre équilibre psychique (l'émotion est bien un effort pour maintenir l'homéostasie du sujet) »²⁸⁵.

Indépendamment d'avoir identifié les différents sites neuronaux impliqués dans le processus des émotions et montré le rôle majeur joué par les émotions dans les prises de décisions, Damasio établit un classement

²⁸³ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

²⁸⁴ Antonio Damasio (neuropsychologue), *L'ordre étrange des choses : la vie, les émotions et la fabrique de la culture*, Paris, éditions Odile Jacob, novembre 2017. La vidéo suivante donne des précisions sur comment utilisons-nous nos émotions : <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/la-grande-table-2eme-partie-mercredi-22-novembre-2017>.

²⁸⁵ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, *op. cit.*, p. 232.

des émotions en trois catégories : les émotions d'arrière-plan, les émotions primaires et les émotions sociales.

1. Les émotions d'*arrière-plan* font, dit-il, notre « état d'être », bon ou mauvais.
2. Les *émotions primaires* (ou de base), communes à l'homme et à l'animal, comprennent la peur, la colère, le dégoût, la surprise, la tristesse et le bonheur.
3. Enfin les *émotions sociales* comprennent la sympathie, l'embarras, la honte, la culpabilité, l'orgueil, l'envie, la gratitude, l'admiration, l'indignation et le mépris²⁸⁶.

Il n'y a pas de règles rigides dans la prise de décision. J'ai dit plus haut que le décideur fait appel à la connaissance de différentes disciplines en fonction du domaine qui nécessite la prise de décision. Lorsqu'aucune solution satisfaisante n'est trouvée, il arrive souvent que le décideur fasse appel à des experts expérimentés ou à des conseillers pour préparer la décision, mais il arrive aussi que le décideur écoute son intuition (voir *infra*). Donc, dans certaines circonstances, la psychologie des individus intervient dans la prise de décision. Dans le second cas, il s'agit d'une décision non structurée ou non programmée.

« Notre histoire économique et politique est malheureusement traversée par de très nombreuses décisions prises à contre temps ou en dépit du bon sens élémentaire. En effet, les agents trient de leur propre chef l'information qui leur parvient et ils l'interprètent (comme ils l'entendent ou comme ils le comprennent, c'est moi qui précise), ce qui constitue un biais possible, l'exemple malheureux de certaines décisions de trading ou de consulting peut l'illustrer. Ces biais sont d'autant plus importants lorsque la personne est *formatée* par une façon préconçue d'analyser ou de juger. Les

²⁸⁶ Antonio Damasio, *L'ordre étrange des choses : la vie, les émotions et la fabrication de la culture*, op. cit., pp. 50-52.

matrices d'analyse de certains cabinets de conseil ont ainsi souvent montré leurs limites. La complexité et le nombre important d'informations limitent également ce processus. C.E. Lindblom (professeur à Yale et spécialiste de l'incrémentalisme) l'explique ainsi : 'J'identifie tout à fait la *rationalité limitée* de H. Simon à son idée que, lorsque les problèmes deviennent trop complexes, nous franchissons les frontières de la rationalité'. Selon lui, si on a trop de choses en tête, on ne parvient pas à les gérer. Il faut en diminuer le nombre. En diminuant le nombre, on entre dans un espace de rationalité dont on sort si le nombre est trop important. Le cloisonnement organisationnel constitue aussi une limite à la prise de décision rationnelle, car il instille une vision fragmentée, parfois représentative des intérêts d'un groupe et non de la collectivité. De plus, toute décision requiert un certain niveau de compétences et on a bien souvent confié des décisions importantes à des agents qui ne le possèdent pas (quelques erreurs très coûteuses en vies humaines auraient pu être évitées avec des généraux compétents lors de la Première Guerre mondiale). Enfin, le modèle souffre de ne pouvoir expliquer les phénomènes d'innovation et de changement brutal puisqu'il repose sur une hypothèse selon laquelle les décisions sont conditionnées par les structures et procédures existantes. Enfin, il ne prend pas en compte les jeux d'acteurs et les stratégies politiques des groupes pour imposer une décision. À ce niveau, certains chercheurs se sont focalisés sur les décisions absurdes comme principal biais à l'approche de la rationalité organisationnelle. »²⁸⁷

Comme cela a été dit plus haut, face à la complexité du monde d'aujourd'hui, le décideur est obligé de faire appel à différentes disciplines des sciences exactes, des sciences humaines et sociales dans le but

²⁸⁷ <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/la-grande-table-2eme-partie-mercredi-22-novembre-2017>.

d'amoindrir le risque de commettre une erreur. Il doit faire attention aux nombreux biais émotionnels ou cognitifs qui influencent le décideur à son insu. L'aversion aux risques et aux accidents est un comportement naturel chez l'être humain ; cette aversion est dans son ADN, dans son subconscient. Elle est le résultat de la somme d'expériences enfouies en lui. Cette somme d'expériences aide l'homme à prendre des décisions de façon intuitive en cas d'urgence et/ou d'impasse.

« L'aversion aux risques est particulièrement intéressante du point de vue de la décision. Ce mécanisme a pour finalité de favoriser la survie de l'espèce : nous sommes les descendants de nos ancêtres, les plus prudents, les plus téméraires n'ayant souvent pas vécu assez longtemps pour transmettre leurs gènes. »²⁸⁸

En cas d'urgence, c'est l'expérience enfouie en chacun qui permet de décider émotionnellement et intuitivement (voir *infra*).

L'apport de la neuroscience dans le processus de prise de décision

Née de la collaboration d'économistes et de neuroscientifiques, la neuroéconomie est une approche récente, centrée sur la décision et ses explications. Elle travaille dans la mise en place d'expériences nombreuses sur les choix faits par les agents, en particulier les consommateurs et les décideurs. Cette approche récente cherche à montrer la relation qui existe entre la décision et ses explications en mettant l'accent sur le rôle de l'émotion dans la décision. Elle remet en cause les modèles classiques de la décision et permet l'apparition de l'IRM (imagerie par résonance magnétique) qui est à l'origine de ce développement. « On a donc parlé d'économie 'comportementale', car ce courant cherche à mesurer l'effet

²⁸⁸ Nadine Sciacca, « Comment décider dans un environnement complexe ? », le 23/03/2017, in <https://paperjam.lu/article/brand-voice-comment-decider-dans-un-environnement-complexe>

des facteurs psychologiques dans la prise de décision. La neuroscience serait donc au service de l'économie. »²⁸⁹

Dans plusieurs domaines, entre autres le marketing, on observe qu'en *trading*, les émotions cèdent la place à la rationalité.

« Le cas fâcheux des pertes abyssales générées par des traders a également été étudié. Un ancien trader à Wall Street, devenu neurophysiologiste, a enregistré en direct dans une salle d'échanges de la City à Londres, les variations hormonales de traders. Il a démontré que les concentrations de certaines hormones comme la testostérone ou le cortisol, respectivement liées à la motivation et au stress, fluctuent avec la volatilité du marché [...] Le sur optimisme trouverait donc son explication dans la neurophysiologie. On comprend mieux comment la perte initiale d'un milliard d'euros occasionnée par le trader Jérôme Kerviel a été multipliée par cinq à cause d'une cascade de décisions prises trop rapidement et sous le coup de l'émotion pour couvrir le plus rapidement possible les erreurs commises. La décision n'est donc pas un processus purement rationnel, simple calcul de probabilité ou d'utilité. Une part de l'instinct inscrit dans la partie profonde de notre cerveau persiste dans le mécanisme de la décision²⁹⁰. »

La théorie sur le rôle de l'émotion dans la prise de décision montre que trois composants (l'émotion, la cognition et l'action) jouent un rôle important.

« Dans la décision, le passé (par la mémoire), le futur (par l'anticipation) et le présent (par l'analyse du contexte) se combinent de

²⁸⁹ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.* Se référer aussi au *Journal Camerer*, « Neuroeconomics: how neuroscience can inform economics », *Journal of Economic Literature*, March 2005, vol. XLIII, pp. 9–64.

²⁹⁰ *Ibid.*

manière complexe. La décision reste, pour les neurobiologistes, ancrée dans l'espace, c'est-à-dire dans une partie du cerveau : l'hippocampe. Cette partie du cerveau fournit un cadre spatial à la décision, d'où l'importance parfois prise par la posture ou la 'mise en scène' pour décider (certains décideurs ne décident que 'debout' ou à certains endroits !). À l'heure actuelle, un consensus semble émerger sur l'analyse des mécanismes de la décision par rapport au temps disponible. Les neuroéconomistes estiment que la démarche de raisonnement 'rationnel' serait incompatible avec un temps de décision limité mais aussi avec nos capacités attentionnelles et amnésiques (mémoire de travail trop faible) également limitées²⁹¹. »

Mais les neuroéconomistes n'ont pas totalement raison car « les économistes leur reprochent un risque de 'réductionnisme biologique' qui chercherait une réponse unique à des questions complexes de décision »²⁹². Pour Roman Frydman, « la clé de la décision n'est pas à trouver dans les émotions mais plutôt dans l'imperfection intrinsèque de la connaissance de la complexité du monde qui les entoure »²⁹³. D'où l'importance de réunir suffisamment d'informations – cela prend du temps – avant de décider. Toutefois, un consensus existe qui reconnaît le rôle fondamental tenu par les intuitions et les émotions dans la décision.

Le rôle de l'intuition dans la prise de décision

L'intuition joue un rôle important dans la prise de décision. « Il s'agit d'un processus décisionnel qui se fonde sur les expériences, les

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Se référer à Roman Frydman & Michael D. Goldberg R, *Imperfect knowledge economics: Exchange Rates and Risk*, Princeton University Press, 2007.

²⁹³ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

sentiments et le jugement. Certains auteurs l'ont décrite comme une sorte de 'raisonnement inconscient' [...] Une enquête a montré que près de la moitié des dirigeants interrogés 'font plus souvent appel à leur intuition qu'aux processus d'analyse formelle lorsqu'ils prennent des décisions concernant leur entreprise' »²⁹⁴. La décision intuitive est souvent basée sur la connaissance d'une situation similaire qui pousse le décideur de prendre une décision qui ressemble ou se rapproche de la situation similaire antérieure. Il existe *cinq aspects* différents de l'intuition²⁹⁵ :

- décisions fondées sur l'*expérience* (les décideurs prennent des décisions fondées sur leurs expériences passées),
- décisions fondées sur les *valeurs* ou sur l'éthique (les décideurs prennent des décisions fondées sur l'éthique ou sur la culture),
- décisions fondées sur l'*affect* (les décideurs prennent des décisions fondées sur leurs sentiments et leurs émotions),
- décisions fondées sur le *cognitif* (les décideurs prennent des décisions fondées sur leurs compétences, leurs connaissances et la pratique),
- décisions fondées sur un *processus subconscient* (les décideurs utilisent les données du subconscient pour prendre des décisions).

Il faut reconnaître que le contexte influe sur le décideur et oriente le processus décisionnel. Face à un problème qui nécessite ou qui exige une prise de décision, le décideur s'appuie sur trois types de contextes différents : certitude, risque et incertitude.

Dans une situation de *certitude*, le décideur peut prendre la bonne décision car il connaît d'avance le résultat de chaque option. Dans une

²⁹⁴ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 100.

²⁹⁵ « Exploring Intuition and Its Role in Managerial Decision Making », *Academy of Management Review*, janvier 2007, pp. 33-54, cité par Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 101.

situation de *risque*, il est possible d'estimer les probabilités de certains résultats ou de différentes conséquences possibles mais il faut alors trouver la bonne solution. Dans ce contexte, le décideur s'appuie sur « les données historiques, sur les expériences personnelles ou sur d'autres types d'informations qui lui permettent d'estimer les probabilités associées aux résultats des différentes options »²⁹⁶. Dans un contexte d'*incertitude*, l'application d'un comportement rationnel n'a aucun sens. Dans un tel contexte, par quoi commencer pour mener la réflexion sur la prise de décision car le décideur n'a aucune information utile et ne peut estimer ni les résultats, ni les probabilités. Alors, quelles solutions rationnelles envisager et quels critères retenir ? On sait clairement que « le processus décisionnel est influencé par l'information disponible et l'orientation psychologique des décideurs »²⁹⁷. Dans un univers incertain, il faut tout entreprendre pour créer un événement qui permet d'obtenir la première information (ou les premières informations) à partir de laquelle (ou desquelles) commencer à construire le raisonnement. Bouger, tousser, crier, se lever et marcher dans le noir ou dans le vide peuvent être des gestes utiles susceptibles de provoquer l'éclosion de l'information, car sans information utile, il est impossible de prendre une décision. « Le *feed back* donné par l'environnement peut aider à déterminer ce qui est une 'bonne' action [...] la stratégie décisionnelle intelligente consiste à concevoir des actions susceptibles de fournir le plus de *feed back* possible tout en courant le moins de risques possible²⁹⁸. »

Shirley et Langan-Fox (1996)²⁹⁹ ont défini la prise de décision intuitive comme « le sentiment de savoir avec certitude, sur la base

²⁹⁶ Stephen Robbins, David DeCenzo, Mary Coulter, Charles-Clemens Rüling, *Management. L'essentiel des concepts et pratiques*, op. cit., p. 105.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 105.

²⁹⁸ Nicole Aubert, Jean-Pierre Gruère, Jak Jabes, Hervé Laroche, Sandra Anlart, *Management. Aspects humains et organisationnels*, op. cit., p. 451.

²⁹⁹ D. A. Shirley et J. Langan-Fox, *Intuition: A Review of the Literature*. Psychological Report, 79, 563-584.<http://dx.doi.org/10.2466/pr0.1996.79>.

d'informations incomplètes et sans réflexion rationnelle consciente ». En 2007, Erik Dane et Michael G. Pratt³⁰⁰ ont défini la prise de décision intuitive comme « un processus rapide et non conscient qui produit des jugements chargés affectivement sur la base d'associations holistiques ». Les expériences accumulées (notre passé lointain) sont à la base de notre intuition.

Si, pour beaucoup, la prise de décision est fondée sur la rationalité limitée (Herbert Simon), il est impossible d'évacuer la part de l'intuition toujours présente tout au long du processus. Dans les années 1980, la revue *Academy of Management Executive*, a traité la question de la prise de décision intuitive dans son numéro de février 1987, précisément dans un article intitulé : « Making management decisions: the role of intuition and emotion ». Il est affirmé que « la prise de décision intuitive se fonde sur un processus inconscient qui se nourrit de l'expérience accumulée. En fait, certains auteurs démontrent la complémentarité de cette approche avec l'approche rationnelle, en particulier à travers l'exemple du jeu d'échec ou de la stratégie d'entreprise. Les grands maîtres aux échecs peuvent mener cinquante parties en même temps et les grands stratèges, enchaîner de nombreuses prises de décisions stratégiques dans un temps très court [...] L'expérience et l'expertise permettent de reconnaître très vite une configuration donnée et d'utiliser le vécu et les données accumulées pour décider (*le fameux effet d'expérience* du management) »³⁰¹. Henry Mintzberg³⁰² a démontré cette approche en étudiant l'emploi du

³⁰⁰ Erik Dane, & Michael G. Pratt, « Exploring Intuition and Its Role in Managerial Decision Making », *The Academy of Management Review*, 2007, 32(1), 33–54. Des informations utiles se trouvent aussi dans ce lien : <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-9-page-150.htm>

³⁰¹ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

³⁰² Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, éditions d'Organisation, 1998.

temps des dirigeants de multinationales. Selon W.H. Agor³⁰³, l'intuition intervient dans huit conditions : « un niveau d'incertitude élevé, l'absence de précédent, l'absence de prédiction scientifique, le manque de "faits" tangibles, l'incertitude sur la direction à prendre, le manque d'intérêt des données analytiques, la présence de plusieurs solutions potentielles plausibles, la pression du temps »³⁰⁴. Toutefois, pour donner un contour de crédibilité sociale, la décision intuitive est généralement habillée d'un raisonnement rationnel afin qu'elle soit facilement acceptée. La somme d'expériences que le manager ou le décideur a accumulées sert de référence dans la prise de décision intuitive. « L'exemple célèbre de MacDonald's peut l'illustrer. Ray Kroc a dû se prononcer très vite pour choisir le nom de MacDonald's, avec une 'mise' avoisinant les trois millions de dollars. Il aurait fermé la porte de son bureau, tout jeté par la fenêtre et dit à son avocat : 'je sens au fin fond de moi que c'est une bonne affaire' »³⁰⁵.

Des études ont été menées pour montrer qu'il existe une relation entre l'émotion, l'intuition et la prise de décision. Les décisions intuitives sont souvent prises en cas d'un danger imminent. Le cerveau observe et évalue rapidement avant de dire ce qu'il faut faire pour sortir du danger. L'observation quotidienne permet de dire que pour résoudre un problème, un

³⁰³ W.H. Agor, *Intuition in organizations*, Sage Publications, 1989.

³⁰⁴ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.* Sur la relation entre la décision et l'intuition, lire les deux articles de Jean-Fabrice Lebraty, professeur à l'Université de Nice Sophia-Antipolis : avec I. Pastorelli-Nègre, « Biais cognitifs : quel statut dans la prise de décision assistée ? », in *Systèmes d'Information et Management*, 2004, vol. 9, n° 3, pp. 87-116 ; et « L'intuition dans les décisions managériales. », *Revue Française de Gestion*, n° 109, pp. 57-71. Les deux articles se trouvent aussi dans le lien suivant :

https://www.researchgate.net/publication/282057294_Decision_et_Intuition_un_État_des_lieux

³⁰⁵ « Management de la décision : de l'hypothèse de rationalité aux apports récents de la neurobiologie... », *op. cit.*

organisme doit pouvoir percevoir, capturer, décider et agir vite de plusieurs façons pour s'adapter au contexte. Cela arrive en cas de chute ou d'accident de voiture.

En clair, il n'existerait pas une solution unique à un problème donné, avec un seul mode opératoire. De plus, le cerveau mémorise des expériences passées pour les utiliser dans des actions futures ou pour prédire les conséquences futures d'une action. C'est la mémoire qui permet l'anticipation et la prédiction, les informations sensorielles étant traitées par le thalamus. »³⁰⁶

Les différentes recherches sur cette question ont affirmé « qu'en matière de décision, il est important d'utiliser son intuition et d'écouter ses émotions »³⁰⁷.

Le temps joue un rôle dans la prise de décision

On postule que plus un acteur (ou groupe d'acteurs) a le temps pour réfléchir meilleure sera sa décision. Si le temps de réflexion du décideur reste limité, il n'aura pas les informations suffisantes pour prendre une bonne décision parce qu'il sera handicapé par des informations incomplètes voire inexacts lorsqu'il décidera. En France, « l'affaire du 'sang contaminé' fournit une triste illustration à ce mécanisme, des décisions ministérielles (donc préparées et encadrées) ayant été prises très vite avec des informations incomplètes et contre tout principe de précaution...dictées par l'urgence. »³⁰⁸ Mais le temps a besoin d'informations utiles, fiables et pertinentes pour mieux décider.

Plus on possède des informations et des expériences moins on réduit le temps de la prise de décision, car le cerveau s'est déjà habitué à l'exercice de réflexion qui conduit à la décision. Damasio a expliqué cela ainsi

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*

: « Arriver à une décision demande de posséder des informations relevant de toutes sortes de domaines, et d'être en mesure de leur appliquer certaines stratégies de raisonnement »³⁰⁹. La prise de décision passe par la construction des scénarios qui prennent en compte l'ensemble des informations pertinentes possédées par l'entreprise ou par le décideur, « à la fois les informations instantanées mais aussi celles relevant de la mémoire de l'entreprise, ainsi que celles captées par les sensations et les émotions. Même si cela reste impossible à modéliser, l'histoire du monde a su montrer que les stratégies de survie ont pu permettre de réelles décisions majeures et que c'est dans notre cerveau (et ses mystères) que figurent les clés de l'explication de nos décisions »³¹⁰. Ceci revient à dire qu'un chef, un dirigeant, un manager ou un leader peu instruit, sans grande culture, sans une somme importante d'expériences dans des postes à responsabilité ou dans l'enseignement universitaire et qui, en plus, n'a pas développé son intuition et ne contrôle pas ses émotions, sera un piètre décideur et un mauvais gouvernant.

Les exemples de ces dirigeants ignorants et incompetents, voire très incompetents, sont légion en Afrique centrale.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

CONCLUSION TOME 2

Le présent Tome 2 a mis les théories déjà développées dans le Tome 1 en relation avec les politiques publiques et le processus de prise de décision. Sans leur maîtrise et leur application, il est impossible de bien gouverner la République. Savoir bien gouverner est un art réservé à une élite qui s'appuie sur la connaissance, l'intuition et l'expérience. Les décideurs qui lisent beaucoup et qui réfléchissent en profondeur ont plus d'atouts dans l'art de bien gouverner la République que ceux qui sont dépourvus de ces qualités.

Le drame de la RD Congo est dans le fait que la plupart des grands décideurs politiques ignorent complètement l'importance et le fonctionnement des politiques publiques. Or, « faire de la politique consiste à faire des politiques publiques ». Avec la maîtrise des politiques publiques et surtout avec la connaissance des cas particuliers, un décideur performe son raisonnement et se sent à l'aise dans le processus de prise de décision. C'est dans ces deux domaines – les politiques publiques et le processus de prise de décision – que le bon dirigeant se distingue du mauvais dirigeant. À ces deux domaines, il faudrait ajouter l'art de la négociation. Savoir bien négocier, en maîtrisant les outils y afférant, est un atout indéniable. Donc, les prétendants au fauteuil présidentiel qui ne maîtrisent pas ces domaines doivent renoncer à se faire élire chef de l'État car, d'une façon ou d'une autre, ils rencontreront des problèmes à cause de leur ignorance crasse des sciences du gouvernement. Est-il nécessaire de répéter que savoir bien décider est un art réservé à une élite ? Le bon dirigeant s'appuie sur la connaissance, l'intuition et l'expérience acquise dans le traitement des dossiers antérieurs.

L'un des péchés de la formation en science politique réside dans l'absence, dans les programmes académiques, d'un cours sur les pratiques de prise de décision. À la fin de leurs études, les décideurs qui occuperont des postes de responsabilités manquent de connaissance et d'outils leur permettant de prendre de bonnes décisions. Et lorsqu'un décideur (homme ou femme), sans formation universitaire et sans aucune expérience professionnelle, se retrouve à la tête d'une institution voire à la tête de l'État, son ignorance en matière de prise de décision devient rapidement un handicap voire danger public. C'est malheureusement le cas dans certains pays d'Afrique. Ce genre de dirigeants font plutôt du théâtre à la tête de l'État parce qu'ils n'ont pas appris l'art de bien gouverner la République. En Occident et en Asie, cette ignorance est souvent comblée par les *Think Tank* qui forment en privé voire en cachette, loin des foules, des caméras ou des citoyens ordinaires, les hauts cadres qui n'ont pas de formation en politiques publiques et en pratiques de prise de décision. Malheureusement le recours aux *Think Tank* n'existe pas dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Voilà pourquoi ces pays sont exposés au chaos, à la prédation et à la misère. Les dirigeants de ces pays ignorent ou oublient que les pays du monde sont dans une concurrence atroce en recourant à l'intelligence stratégique et aux rapports de force. Pour cette raison, les pays dirigés par les chefs d'État moins intelligents sont bouffés sans aucun état d'âme par les chefs d'État les plus intelligents sinon les plus malins ou les plus forts. C'est une réalité sur laquelle il est inutile de spéculer.

Dans l'art de bien gouverner la République, « l'application de la loi est perçue comme le premier devoir du gouvernement, et le gouvernement appuyé sur des lois est considéré comme bon, quel que soit le nombre de gens qui le partagent et jouissent de la possession du pouvoir »³¹¹.

³¹¹ Dominique Schmauch, *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, op. cit., p. 28.

Le décideur qui est constamment en avance en connaissance et en information par rapport au moment présent, et qui accorde une grande importance à la réflexion, a moins de problèmes dans l'art de prendre de bonnes décisions et de bien gouverner la République. Le recours à la prospection fait la différence entre être un leader et être un chef à la tête de l'État. Un leader change l'histoire d'un pays tandis qu'un chef jouit du pouvoir en répétant ce que les autres ont fait ou font pour diriger leur pays. La République est mal gouvernée lorsqu'il manque à la tête du pays un homme ayant la carrure d'un leader défendant une vision connue de tous : par exemple transformer radicalement le pays en initiant son développement par la construction des infrastructures routières, ferroviaires, technologiques modernes. Le développement phénoménal de certains pays peut être une source d'inspiration. C'est le cas de Singapour³¹² qui était un pays pauvre dans les années 1960, pratiquement au même niveau que le Ghana, le Congo, etc. mais qui, en l'espace de quelques décennies, est passé de la liste des pays très pauvres à la liste des pays riches, voire très riches, grâce à la maîtrise de trois secrets :

La **méritocratie** qui exige de choisir et de placer les plus méritants aux postes de responsabilités pour conduire les affaires de la République. Si, en Afrique, le chef d'État préfère travailler avec ses membres de famille : frères, cousins ou avec les membres de son parti et ses amis, sans tenir compte de leurs capacités et/ou de leurs compétences, à Singapour, seuls les meilleurs sont promus dans le gouvernement : au ministère des Finances, de l'Économie, etc. (voir le profil du Premier ministre Lee Kuan Yow qui, pendant ses études, était continuellement classé parmi les étudiants les plus brillants dans les universités qu'il a fréquentées, notamment Cambridge University, Harvard Kennedy School), etc.

³¹² Les arguments développés dans ce paragraphe proviennent d'une vidéo en anglais sur l'exemple de Singapour.

Le **pragmatisme** qui signifie : ne retenir que les candidats qui sont capables de résoudre les problèmes de la République, peu importe leur origine sociale (ou tribale pour prendre la réalité de l'Afrique) ou leur idéologie : capitalisme ou socialisme ; qu'il soit du pouvoir ou de l'opposition, on choisit celui qui a le profil idéal pour le poste.

L'**honnêteté** qui a permis au Premier ministre, Lee Kuan Yow, de lutter efficacement contre la corruption qui gangrénait Singapour. Il punissait non pas les politiciens se trouvant au début de leur carrière mais plutôt les politiciens expérimentés (Senior) pour montrer aux jeunes de ne pas suivre le mauvais comportement de leurs aînés. Il arrêta et mettait en prison les députés qui allaient en vacances avec leurs amis hommes d'affaires parce que ceux-ci payaient toutes les dépenses de ceux-là qui bénéficiaient d'une corruption indirecte.

Aujourd'hui, ce n'est plus l'élection qui fait d'un citoyen un bon élu mais la capacité de produire de bonnes politiques publiques qui s'inscrit dans l'art de bien gouverner la République. Pour agir, l'accent est mis sur l'argumentation et les valeurs qui définissent une « vision du monde » que reflète ou produit la politique publique³¹³. D'où l'importance d'avoir des dirigeants ou des gouvernants qui ont des connaissances, qui réfléchissent et qui s'appuient sur des expériences utiles au bon fonctionnement d'une société.

Les décideurs politiques doivent faire très attention à la structuration des institutions qui peut expliquer pourquoi un pays se développe, ne se développe pas ou se développe mal, car les choix politiques se font au sein des institutions. Ce sont elles qui définissent les « règles du jeu » et

³¹³ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques, op. cit.*, p. 24.

qui structurent la politique dans toutes les sociétés et, par conséquent, façonnent les résultats (*outcomes*).

Un peuple qui aspire au développement dans le court terme doit faire très attention aux acteurs qu'il place à la tête de l'État. Ces derniers doivent absolument être des acteurs qui accordent beaucoup d'importance aux idées novatrices. Comme l'avait dit Auguste Comte, les idées ont toujours gouverné le monde. On ne peut rien faire sans idée. Si, dans l'approche par les intérêts, l'homme n'a pas toujours toute l'information nécessaire pour maximiser son utilité, il arrive qu'il lui manque des idées originales pour convaincre autrui. Les contraintes structurelles dans lesquelles les acteurs sont insérés restreignent les alternatives d'action au point d'annihiler ou de relativiser la rationalité du choix. Ces défauts ont été suppléés par le courant institutionnaliste qui a émergé à l'intérieur des théories du choix rationnel. D'où la nécessité de la coopération pour mieux défendre ses propres intérêts dilués dans l'action collective ou encore dans le bien-être collectif. Pour avancer, une société doit accorder une grande importance aux idées, dans le cas contraire, son évolution est entravée. Si l'homme est rationnel, l'institution ne l'est pas, il faut donc des idées pour rendre une institution « intelligente et prévoyante ».

Sans les idées, rien ne change en matière de politiques publiques et on n'entre pas en interaction avec d'autres acteurs. La force et l'originalité des idées défendues par les décideurs politiques jouent un rôle primordial dans l'avenir et le devenir d'une nation. Elles permettent aux acteurs de faire de bons choix et de s'orienter ou d'avancer en connaissance de cause. Ainsi, plusieurs auteurs pensent que « tout est dans les idées »³¹⁴.

Comme le rappellent Daniel Kübler et Jacques de Maillard, les idées aident les élites politiques à agir dans des situations délicates. Elles simplifient le réel afin d'identifier des objectifs et des programmes d'action.

³¹⁴ Pour les acteurs qui pensent ainsi, la réalité est construite à partir des interprétations du réel.

Lorsque, dans la République, les dirigeants ne croient plus en la vertu (honnêteté, probité, valeurs morales ou éthiques), leur règne arrive inévitablement à la fin et l'histoire ne retiendra rien de bon de leur passage à la tête du pays.

Boma (RDC), le 25 juin 2024.

ANNEXE

Définitions du terme « politique publique »

1. Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire [Dye, 1972, p. 18 ; 1984, p. 1].

2. Une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale [Mény et Thoenig, 1989, p. 129].

3. Une politique publique est un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales dans un secteur de la société ou dans un espace donné [Thoenig, 1985, p. 6 ; Mény et Thoenig, 1989, p. 130].

4. Une politique publique est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps [Lemieux, 1995, p. 7].

BIBLIOGRAPHIE

Livres

- Agor (W.H.), *Intuition in organizations*, Sage Publications, 1989.
- Balme (Richard), Faure (Alain), Mabileau (Albert), (sous la direction de), *Nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de sciences Po, 1999.
- Bartoli (Annie) et Blatrix (Cécile), *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4^e édition, Dunod, 2015.
- Bartoli (Annie), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2e édition, 2005.
- Bernard Benoît, *Management public, 65 schémas pour analyser et changer les organisations publiques*, Peter Lange, Bruxelles, 2018.
- Branche (Robert), *Les mers de l'incertitude : diriger en lâchant prise*, éditions du Palio, 2010.
- Crozier (Michel) et Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- Cyert (Richard) and March (James), *A behavioral theory of the firm*, Publisher Wiley-Blackwell, 2nd edition, July 1992.
- Dahl (Robert), *Who Governs? Democracy and Power in American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Dye (Th.), *Understanding public policy*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall (10e éd.), 2002.
- Fweley Diangitukwa, *Gouvernance, Action publique et Démocratie participative*, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2011 (1^{ère} édition) et 2012 (2^e édition).

- *Leadership et management. L'exemple Suisse*, Presses Académiques Francophones (PAF), Saarbrücken (Allemagne), mars 2015.
- *Le rôle du leader dans l'organisation*, Éditions Universitaires Européennes (EUE), Saarbrücker (Allemagne), 2016.
- *Décider dans un univers incertain*, Éditions Universitaires Européennes (EUE), Saarbrücken (Allemagne), 2018.
- Jobert (B.) et Muller (P.), *L'État en action, corporatismes et politiques publiques*, Paris, PUF, 1987.
- Jones (Charles O), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.
- Kaplan (A.) (1964) cité par Grawitz (M.), *Méthodes des sciences sociales*, 9e édition, Paris, Précis Dalloz, 1993.
- Kerdellant (Christine) et Desportes (Général Vincent), *Visez le sommet. Pour réussir, devenez stratège*, éditions Denoël, 2022.
- Kerdellant (Christine), *Le prix de l'incompétence*, éditions Denoël, 2000.
- Kets De Vries, *Les Mystères du leadership. Diriger, c'est vendre de l'espoir*, éditions Village mondial, 2002.
- Kessler (M.-C), Lascoumes (P.), Setbon (M.), Thoening (J.-C.) (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Kingdon (John W.), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984.
- Knoepfel (Peter), Larrue (Corinne), Varone (Frédéric), Savard (Jean François), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2015.
- Kübler (Daniel) et Maillard (Jacques de), *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009.
- Lacasse (F.), Thoening (J.-C.) (dir.), *L'action publique*, Paris, éditions L'Harmattan, 1996.

- Loubet Del Bayle (J.-L.), *Introduction aux méthodes des sciences sociales*, Toulouse, Privat, 1978.
- Louis (Adrien), *Les meilleurs n'auront pas le pouvoir. Une enquête à partir d'Aristote*, Pascal et Tocqueville, Paris, PUF, 2021.
- Mace (Gordon), *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Bruxelles, De Boeck Wesmael s.a., 199.
- Mahoney (James) et Rueschemeyer (Dietrich) (eds), *Comparative Historical/Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- March (J.), Olsen (J.), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- Mény (Yves) et Thoenig (Jean-Claude), *Politiques publiques*, Paris, éditions Presses universitaires de France (PUF), 1989.
- Mériaux (Olivier), « Le débordement territorial des politiques sectoriels », in Faure (A) et Douillet (A.-C.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.
- Mintzberg (Henry), *Structure et dynamique des organisations*, éditions d'Organisation, 1998.
- Montbrial (Thierry de), *L'Action et le Système du monde*, Paris, PUF, nouvelle édition, 2011.
- Morel (Christian), *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, éditions Gallimard, 2004.
- Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 8e édition, 2009.
- Padioleau (Jean-Gustave), *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.
- Palier (B.), Surel (Y.) et al., *Penser le changement dans un monde interdépendant*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- Plane (Jean-Michel), *Théorie et management des organisations*, 3e édition, Dunod, 2012.
- Schmauch (Dominique), *Les conditions du leadership. La question de la promesse, de la tension et de l'être*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Simon (Herbert), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Publisher Macmillan, 1947.

Spanou (C.), *Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Thoenig (J.-C.), « L'analyse des politiques publiques », in Jean Leca & Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, Tome 4, 1985.

Weber (Max), *Le Savant et le Politique*, Paris, éditions La Découverte, 2003 [première édition 1919] ;

— *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

Revues et magazines

Canet (É.), Roux (L.) & Szpirglas (M.) (2011). « De la place de l'intuition dans la décision : le cas des équipes médico-sociales des conseils généraux ». *Management & Avenir*, 49, 150-171. <https://doi.org/10.3917/mav.049.0150>

Dane (Erik), & Pratt (Michael G.), « Exploring Intuition and Its Role in Managerial Decision Making », *The Academy of Management Review*, 2007, 32(1).

Duran (P.), Thoenig (J.-C.), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, août 1996.

Hall (Peter A.) et Taylor (Rosemary), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science Politique*, 47 (3), 1997.

Journal Camerer, « Neuroeconomics: how neuroscience can inform economics », *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIII, March 2005.

Leca (Jean), « L'évaluation dans la modernisation de l'État », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 2, juin 1993.

- Palier (Bruno) et Surel (Yves), « Les trois i et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science Politique*, 55 (1), février 2005.
- Pastorelli-Nègre (I.), « Biais cognitifs : quel statut dans la prise de décision assistée ? », in *Systèmes d'Information et Management*, vol. 9, n° 3, 2004.
- Pierson (Paul), « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), juin 2000.
- Sabatier (Paul A.) et Schlager (Edella), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000.
- Shirley (D. A.) and Langan-Fox (J.), *Intuition: A Review of the Literature*. Psychological Report, 79, 1996.
- Surel (Yves), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Revue Pouvoirs*, n° 87, 1998.

Dictionnaires

- Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline) (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2^e édition, 2006.
- Le dictionnaire du 20^e siècle. Histoire et géopolitique*, Paris, éditions La Découverte, 2003.

Sites web et vidéos

- Académie Versailles, Centre de Ressources en Économie-Gestion, Management de la décision, https://creg.ac-versailles.fr/IMG/pdf/article_decision.pdf
- Bekkouche (Abdelmalek), Incertitude et prise de décision dans un univers incertain, https://www.researchgate.net/publication/283643769_Incertitude_et_prise_de_decision_dans_un_univers_incertain

Damasio (Antonio). Les neurosciences émotionnelles d'Antonio Damasio, France Culture, vidéo YouTube, <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/la-grandetable-2eme-partie-mercredi-22-novembre-2017>.

Théorie de la rationalité limitée, <http://www.sietmanagement.fr/decision-organisationnelle-rationalite-procedurale-les-boucles-imc-h-simon/>

Lebraty (Jean-Fabrice). Décision et Intuition : un état des lieux, https://www.researchgate.net/publication/282057294_Decision_et_Intuition_un_Etat_des_lieux

Ottavi (Jacques-Emmanuel). « Comment décider en univers complexe et Incertain », *La Tribune*, Nov. 2016, <https://regionaura.latribune.fr/debats/opinion/2016-11-22/comment-decideren-univers-complexe-et-incertain.html>

Référentiel de compétences, Foederis Groupe Septeo, <https://www.foederis.fr/bonnes-pratiques-rh/referentielcompetences/>.

Sabbar (Ben El Arbi). *Les décisions et le processus de décision*, <http://sabbar.fr/management/les-decisions-et-le-processus-decision/>

Sciacca (Nadine). Comment décider dans un environnement complexe? Paperjam, décembre 2016, <https://paperjam.lu/article/brandvoice-comment-decider-dans-un-environnement-complexe>

Du même auteur

Terrorisme et guerres occidentales dans le monde, Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2018.

Le rôle du leader dans l'organisation, éditions universitaires européennes, Saarbrücken (Allemagne), 2016.

Quand les Africains se réveilleront, le monde changera, 1^{ère} édition, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2016, 2^e édition revue et enrichie, 2020.

L'Afrique doit renaitre, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2016.

Les Congolais rejettent le régime de Kabila (sous la direction de), éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, juin 2015.

Leadership et management. L'exemple suisse, éditions Presses académiques francophones, Saarbrücken (Allemagne), mars 2015.

Comment devenir un leader charismatique et efficace, éditions Monde Nouveau, 2013.

Gouvernance et action publique et démocratie participative, éditions Dictus Publishing, Saarbrücken (Allemagne), 2012, 2^e édition.

Méthodologie du mémoire et de la thèse. L'art d'écrire un travail de recherche, éditions Presses académiques francophones, Saarbrücken (Allemagne), 2012.

Gouvernance et action publique et démocratie participative, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, 2011.

Lettre à tous les Congolais. Savoir gouverner et servir la République, Saint-Légier (Suisse), éditions Afrique Nouvelle, 2003.

L'exercice du pouvoir au Japon et en Afrique, Afrique Nouvelle, 2001.

Le Paradis violé (roman), Saint-Légier (Suisse), éditions Afrique Nouvelle, 1996.

Quelle solution pour l'Afrique ? (théâtre), Saint-Légier (Suisse), Afrique Nouvelle, 1993.

Maréchal Mobutu, je vous parle (pamphlet), Saint-Légier (Suisse), éditions Afrique Nouvelle, 1990.

Couronne d'épines (poèmes), Paris, éditions Saint Germain-des-Prés, 1985.

Aux Éditions Globethics

L'art de bien gouverner la République. Enjeux géopolitiques et stratégies des acteurs en Afrique, Tome 1, avril 2024.

Les prisons sont-elles utiles pour l'avenir de la société ? (en collaboration avec Ruth Sadius Bekoung), Genève, éditions Globethics, octobre 2023.

Les élections en Afrique. Analyse des comportements et pistes normatives de résolution de conflits, Genève, éditions Globethics, mai 2022.

Aux éditions L'Harmattan

Combat pour un Congo Libre et Démocratique. Portrait d'un politiste engagé, juin 2021.

L'Afrique dans la dynamique de l'intégration régionale. À quand les États-Unis d'Afrique ? janvier 2021.

Comment mettre fin à une dictature solidement installée, 2017.

Notre vie est un mystère (récit), 2012.

La thèse du complot contre l'Afrique. Pourquoi l'Afrique ne se développe pas, 2010.

Les grandes puissances et le pétrole africain. États-Unis – Chine : une compétition larvée pour l'hégémonie planétaire, 2009.

Migrations internationales, codéveloppement et coopération décentralisée, 2008.

Les fraudes électorales. Comment on recolonise la RDC, 2007.

Le règne du mensonge politique en RD Congo. Qui a tué L.-D. Kabila ?
2006.

Géopolitique, intégration régionale et mondialisation (essai), 2006.

Qu'est-ce que le pouvoir ? (essai), Paris, 2004.

Pouvoir et clientélisme au Congo-Zaïre-RDC (essai), 2001.

Qui gouverne le Zaïre ? La République des copains (essai), 1997.

Chez d'autres éditeurs

Poutine et le nouvel ordre mondial. Des leçons géopolitiques et géostratégiques utiles pour les États africains ou Comment changer l'avenir de l'Afrique, éditions Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, juin 2023.

Qu'est-ce que le fweleyisme ? La voie à suivre pour rendre le pouvoir au peuple, éditions Saint Honoré, novembre 2019.

Décider dans un univers incertain, éditions universitaires européennes (EUE), Saarbrücken (Allemagne), 2018.

Globethics

Globethics is an ethics network of teachers and institutions based in Geneva, with an international Board of Foundation and with ECOSOC status with the United Nations. Our vision is to embed ethics in higher education. We strive for a world in which people, and especially leaders, are educated in, informed by and act according to ethical values and thus contribute to building sustainable, just and peaceful societies.

The founding conviction of Globethics is that having equal access to knowledge resources in the field of applied ethics enables individuals and institutions from developing and transition economies to become more visible and audible in the global discourse.

In order to ensure access to knowledge resources in applied ethics, Globethics.net has developed four resources:



Globethics Library

The leading global digital library on ethics with over 8 million documents and specially curated content



Globethics Publications

A publishing house open to all the authors interested in applied ethics and with over 190 publications in 15 series



Globethics Academy

Online and offline courses and training for all on ethics both as a subject and within specific sectors



Globethics Network

A global network of experts and institutions including a Pool of experts and a Consortium

Globethics.net provides an electronic platform for dialogue, reflection and action. Its central instrument is the website:

<https://globethics.net> ■

Globethics Publications

The list below is only a selection of our publications. To view the full collection, please visit our website.

All products are provided free of charge and can be downloaded in PDF form from the Globethics library and at www.globethics.net/publications. Bulk print copies can be ordered from publications@globethics.net at special rates for those from the Global South.

Prof. Dr Fadi Daou, Executive Director. Prof. Dr Amélie Adamavi-Aho Ékué, Academic Dean, Dr Ignace Haaz, Managing Editor. M. Jakob Bühlmann Quero, Editor Assistant.

Find all Series Editors: <https://globethics.net/publish-with-us>

Contact for manuscripts and suggestions: publications@globethics.net

Theses Series

Florence Muia, *Sustainable Peacebuilding Strategies. Sustainable Peacebuilding Operations in Nakuru County, Kenya: Contribution to the Catholic Justice and Peace Commission (CJPC)*, 2020, 195pp. ISBN: 978-2-88931-331-0

Mary Rose-Claret Ogbuehi, *The Struggle for Women Empowerment Through Education*, 2020, 410pp. ISBN: 978-2-88931-363-1

Nestor Engone Elloué, *La justice climatique restaurative: Réparer les inégalités Nord/Sud*, 2020, 198pp. ISBN 978-2-88931-379-2

Hilary C. Ike, *Organizational Improvement of Nigerian Catholic Chaplaincy in Central Ohio*, 2021, 154pp. ISBN 978-2-88931-385-3

Paul K. Musolo W'Isuka, *Missional Encounter: Approach for Ministering to Invisible Peoples*, 2021, 462pp. ISBN: 978-2-88931-401-0

Andrew Danjuma Dewan, *Media Ethics and the Case of Ethnicity. A contextual Analysis in Plateau State, Nigeria*, 2022, 371pp. ISBN: 978-2-88931-437-9

Sébastien Munguiko Bintu, *La conversion progressive et le rôle d'apôtre dans l'histoire du salut. Les cas de Simon Pierre et Paul de Tarse dans Luc-Actes : Étude exégétique*, 2023, 583pp. ISBN 978-2-88931-513-0

Hassan Fartousi, *A Portrait of Trade in Cultural Goods: in Respect of the WTO and the UNESCO Instruments in the Contexts of Hard-Law and Soft-Law*, 2023, 497pp. ISBN: 978-2-88931-530-7

Alain Kusinza Nkinzo, *Celebrating the Reconciliation: Potentialities of Pentecostal Worship for Reconciliation and Peace in the Context of the Great Lakes Region*, 2023, 533pp. ISBN: 978-2-88931-541-3

Michael Heumann, *Zeitgenössische Wachstumskritik aus wirtschaftsphilosophischer Perspektive*, 2023, 580pp. ISBN: 978-2-88931-542-0

Yosra Ben Ameer, *Essai sur la relation entre l'éthique et le droit des affaires. Partie I, La réception de l'éthique par le droit des affaires*, 2024, 437pp. ISBN: 978-2-88931-561-1

Yosra Ben Ameer, *Essai sur la relation entre l'éthique et le droit des affaires: Partie II, La protection de l'éthique par le droit des affaires*, 2023, 625pp. ISBN: 928-2-88931-566-6

Co-Publications & Other

Peter Prove, Jochen Motte, Sabine Dressler and Andar Parlindungan (Eds.), *Strengthening Christian Perspectives on Human Dignity and Human Rights*, 2022, 536pp. ISBN 978-2-88931-478-2

Peter Eshioke Egielewa / Blessed Frederick Ngonso (Eds.), *Ethics, Media, Theology and Development in Africa. A Festschrift in Honour of Msgr Prof. Dr Obiora Francis Ike*, 2022, 580pp. ISBN 978-2-88931-484-3

You Bin, *Christian Liturgy, Chinese Catechism 4*, 2023, 222pp. ISBN: 978-2-88931-509-3

Elizabeta Kitanović, Patrick Roger Schnabel, and Sofia Caseiro (Eds.), *Alternatives to Populism from a Human Rights Perspective*, 2023, 309pp. ISBN: 978-2-88931-531-4

Ignace Haaz / Jakob Bühlmann Quero / Khushwant Singh (Eds.), *Ethics and Overcoming Odious Passions Mitigating Radicalisation and Extremism through Shared Human Values in Education*, 2023, 270pp. ISBN 978-2-88931-533-8

Ignace Haaz / Amélie Adamavi-Aho Ekué (Eds.), *Walking with the Earth. Intercultural Perspectives on Ethics of Ecological Caring*, 2022, 324pp. ISBN 978-2-88931-434-8

Goverance Series - African Law

Fweley Diangitukwa / Ruth Bekoung Siadous, *Les prisons sont-elles utiles pour l'avenir de la société ? Droits de l'homme et milieu carcéral : le cas du Gabon*, 2023, 321pp. ISBN : 978-2-88931-501-7

Kennedy Kihangi Bindu, *Traité de droit de l'environnement : perspectives congolaises*, 2022, 512pp. ISBN : 978-2-88931-462-1

Fweley Diangitukwa, *Les élections en Afrique : analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits*, 2022, 434pp. ISBN : 978-2-88931-452-2

Osita C. Eze, *Africa Charter on Rights & Duties, Enforcement Mechanisms*, 2021, 412pp. ISBN: 978-2-88931-413-3

Brian Dennison, *The Status, Rights and Treatment of Persons with Disabilities within Customary Legal Frameworks in Uganda*, 2021, 383pp. ISBN: 978-2-88931-409-6

Ambroise Katambu Bulambo, *Règlement judiciaire des conflits électoraux : Précis de droit comparé africain*, 2021, 665pp. ISBN : 978-2-88931-403-4

Journal of Ethics in Higher Education

The focus and scope of JEHE is to answer to the request made by many faculty members from Globethics Consortium of higher education institutions, Network, Partners, Regional Programmes and participants to Globethics International Conferences to have a new space on Globethics platform for the publication of their research results in a scientific Journal.

<https://jehe.globethics.net>

ISSN: 2813-4389

No. 1 (2022)// Transformative Ethics and Education

No. 2 (2023)// Values and Power Dynamics of Languages in Higher Education

No. 3 (2023)// Time for Education

This is only a selection of our latest publications, to view our full collection please visit:

<https://globethics.net>

ISBN 978-2-88931-592-5



L'art de bien gouverner la République

Les pratiques de prise de décision et leurs effets dans les politiques publiques - Tome 2

Ce livre rassemble les enjeux géopolitiques et géoéconomiques du réalisme politique dans le contexte africain. Pour réussir dans la vie politique, il faut un mélange de détermination, d'éthique, d'équité, de prudence et surtout de persévérance. Il ne suffit pas d'avoir une idée claire de ce que l'on veut, encore faut-il trouver les moyens de réaliser son objectif. Pour être efficace, le réalisme lucide recommande des moyens éprouvés de survie collective. Un pays devrait se doter de dirigeants compétents et non poursuivre des utopies sans principe du bien socialement établi. Transposant les préceptes de l'éducation du dirigeant réaliste classique au contexte africain, voici toute l'entreprise de l'auteur qui peint un tableau splendide du bon leader, de sa capacité d'anticipation, de décision et de son caractère intègre. Un vrai manuel pour comprendre la notion d'équilibre des pouvoirs à l'usage du leadership politique.



Fweley Diangitukwa est docteur de l'Université de Genève en Science politique. Meilleur chercheur à SWISS UMEF University à Genève en 2013, il est récompensé d'un diplôme d'honneur par l'Union des écrivains congolais en 2023. Actif en Europe, en Asie et en Afrique, il est actuellement professeur à l'Université Président Kasa-Vubu à Boma, à l'Université Kongo (UK) et à l'Université protestante du Congo (UPC), plus précisément à l'école du Leadership.



ÉCOLE DE FORMATION ÉLECTORALE
EN AFRIQUE CENTRALE



Globethics