

Politiques de technocrates et contrôle démocratique

La technocratisation des politiques constitue une menace pour la démocratie parce que les décisions échappent au contrôle populaire et à la dynamique de négociation qui est au cœur du jeu politique démocratique.

Le problème

De nombreuses démocraties ont fait leur apparition depuis la fin des années 80, lorsque le monde entier s'est mis à réclamer le respect des droits de l'homme, des dirigeants politiques comptables de leurs actes et plus de transparence en politique. Les donateurs d'aide ont répandu l'idée que la démocratisation avait pour effet d'améliorer la qualité des politiques et des services publics. Cependant, cette démocratisation s'opère à un moment où le pouvoir des investisseurs et des institutions financières est en train de changer à la fois les paramètres et les modes de gouvernance. La mondialisation financière, le fort endettement et les prescriptions néolibérales réduisent le choix en matière de politiques économiques à quelques objectifs, parmi lesquels figurent en bonne place la restriction budgétaire, la privatisation et la libéralisation.

Pour atteindre ces objectifs, l'élaboration des politiques est de plus en plus l'affaire de "technocrates", soit de personnes ayant des connaissances et des compétences d'une grande technicité, dont les décisions ne sont pas soumises aux aléas des processus politiques. Les technocrates travaillent le plus souvent au gouvernement, dans les institutions de l'exécutif les mieux préservées des pressions publiques et donc les moins comptables sur le plan démocratique, telles que les banques centrales et les ministères des finances et du commerce.

Elaborer des politiques suivant des modes technocratiques pose un certain nombre de problèmes aux démocraties. Les structures de contrôle sont faussées car les gouvernements deviennent plus comptables de leurs actes devant les institutions multilatérales et les investisseurs que devant les institutions représentatives et le public. Ce type de politique affecte aussi les solutions apportées aux problèmes de l'emploi et de la protection sociale, de l'éradication de la pauvreté et de la gestion des conflits. Même s'ils contribuent de manière non négligeable à consolider les démocraties nouvelles, ces enjeux peuvent être supplantés par des objectifs politiques de stabilité macroéconomique. De plus, les citoyens peuvent perdre leur confiance dans le processus démocratique s'ils croient leur vote étranger aux décisions qui ont une incidence sur leur vie.

Si les gouvernements doivent être réceptifs aux exigences des citoyens, les politiques, y compris les politiques économiques, doivent faire l'objet de décisions démocratiques. Le rôle des institutions législatives, qui est de demander des comptes à l'exécutif, est crucial à cet égard. En démocratie, ces institutions—le parlement ou le congrès—sont censées cristalliser et formuler les choix des citoyens, passer au crible les propositions de politique et conférer une légitimité aux politiques retenues. Mais les politiques économiques n'ont pas les mêmes effets sur tous les groupes sociaux et institutions, et lorsqu'on laisse aux technocrates le soin de prendre les décisions importantes, qui exigent des compromis, c'est le processus et le contrôle démocratiques qui en pâtissent. Les directeurs de banque centrale et

ministres des finances et du commerce, par exemple, peuvent avoir des comptes à rendre à certains groupes d'intérêt du monde des finances, qui risquent de privilégier la lutte contre l'inflation ou la libéralisation financière et commerciale par rapport à la création d'emplois ou l'élargissement de la protection sociale.

Résultats des recherches

Les recherches de l'UNRISD montrent que les tensions entre technocratie et contrôle démocratique sont gérées différemment selon les pays. La mesure dans laquelle les politiques choisies reflètent les choix démocratiques peut dépendre des types de pressions financières subies, de la situation économique avant la transition démocratique, du consensus de l'élite, du comportement des partis, de leur représentation au parlement, des connaissances et compétences techniques des parlementaires et de l'initiative individuelle et collective des citoyens.

Le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif pour ce qui est des compétences et du pouvoir se creuse à mesure que les économies se mondialisent. Les pays qui dépendent des fonds et des avis des institutions multilatérales, ont dans une large mesure des politiques dictées par ces institutions. Cependant, la technocratisation de l'exécutif peut aussi inciter les parlementaires à affiner leurs compétences techniques. Cela peut freiner le développement de la technocratie si l'exécutif s'astreint en même temps à mieux rendre compte de son action aux citoyens et si ceux-ci prennent conscience des questions techniques liées à l'élaboration des politiques. Or, souvent, les citoyens n'ont pas suffisamment d'informations ou de connaissances pour porter des jugements éclairés sur les politiques, amener le gouvernement à répondre de son action ou bien contrôler et influencer le travail de leurs parlementaires. Cela touche toutes les démocraties, les jeunes comme les plus anciennes.

La nature technocratique ou démocratique des décisions dépend du jeu politique, pas du système de gouvernement

Selon de nombreux observateurs, les régimes parlementaires parviennent mieux que les régimes présidentiels à faire contrepoids à la technocratie. Dans un régime présidentiel, le président est élu pour la durée de son mandat, qui est fixe, et se trouve en quelque sorte isolé des dynamiques de la politique parlementaire. Celui qui remplit cette fonction n'a pas nécessairement besoin d'un large consensus pour exercer le pouvoir. Dans un régime parlementaire, en revanche, le premier ministre est largement tributaire de la force et de la représentation des partis politiques au parlement et peut être destitué après une motion de censure. Il en résulte que les premiers ministres passent sans doute plus de temps que les présidents à convaincre le parlement de soutenir leurs propositions de politique.

Les recherches de l'UNRISD portent à croire, cependant, que les facteurs qui induisent un comportement technocratique ou une attitude de collaboration sont complexes. Les études réalisées sur l'Argentine, le Chili et la République de Corée indiquent que, même dans des régimes présidentiels forts, les présidents peuvent chercher, pour des raisons de légitimité, à faire avaliser leurs politiques par le parlement. Il peut en être ainsi lorsque les points de vue des partis de l'opposition et de la majorité se sont rapprochés sur les politiques économiques et que les parlementaires se sont dotés de compétences qui leur permettent d'affronter l'exécutif sur la validité technique des politiques et de négocier avec lui sur ce terrain.

Un régime parlementaire n'est pas une garantie contre la technocratie si le parti politique du premier ministre jouit d'une écrasante majorité au parlement. En revanche, celui-ci peut voir ses pouvoirs accrus en matière de définition des politiques lorsque le gouvernement est minoritaire ou formé par une coalition. Les réformes qui ont libéralisé l'économie indienne en 1991, par exemple, ont été mises en œuvre progressivement, en partie en raison de la nécessité de ménager la coalition au pouvoir. Un projet de loi autorisant les investissements étrangers dans le secteur des assurances n'a été adopté que lorsque l'exécutif eut accepté de lui apporter quatre amendements. De même, les amendements destinés à aligner la loi indienne relative aux brevets sur les engagements pris à l'Organisation mondiale du commerce n'ont été adoptés que lorsque l'exécutif eut cédé à l'exigence du parlement et admis qu'en cas d'urgence sanitaire des licences puissent être accordées pour des médicaments brevetés. Bien que la prolongation des débats ait coûté cher dans les deux cas, le texte de loi définitif a été perçu comme une amélioration par rapport aux propositions initiales.

Des relations constructives entre l'exécutif et les partis politiques et un investissement dans les compétences améliorent le contrôle parlementaire

Lorsque les partis au pouvoir ne souscrivent pas aveuglément aux politiques gouvernementales mais les soutiennent sans perdre leur esprit critique et que les partis d'opposition, loin de refuser de coopérer, développent leurs compétences pour négocier avec l'exécutif, le contrôle parlementaire s'en trouve amélioré. Le législatif ne peut pas obliger un exécutif à tendance technocratique à répondre de son action si ses propres compétences techniques ne sont pas à la hauteur de celles de l'exécutif. Et si les partis négligent de renforcer les compétences techniques de leurs adhérents, le parlement ne sera pas incité à développer ses propres capacités techniques.

Jusqu'au début des années 1990, le parlement argentin était très désavantagé dans ses rapports avec l'exécutif. Le président faisait très peu d'efforts pour le consulter et imposait des réformes économiques impopulaires à coup de décrets. La technocratisation de l'exécutif est allée de pair avec une réduction du budget de fonctionnement, du personnel et des compétences du parlement. Incapables de contrôler la validité technique des politiques, les partis d'opposition au parlement ont adopté des stratégies de non-coopération. Cependant, les compétences et connaissances techniques du parlement se sont améliorées entre 1995 et 1997, ce dernier suivant l'exemple du gouvernement et accueillant dans ses rangs un plus grand nombre d'élus économistes; les commissions traitant de questions économiques se sont diversifiées et spécialisées; les parlementaires de l'opposition et de la majorité se sont montrés plus disposés à contester

Les recherches de l'UNRISD

Entre 2000 et 2002, l'UNRISD a effectué des recherches sur l'élaboration des politiques économiques et le contrôle parlementaire dans huit pays en développement ou en transition: l'Argentine, le Bénin, le Chili, la Hongrie, l'Inde, le Malawi, la République de Corée et la République tchèque. À travers les études de cas, les chercheurs se sont attachés à comprendre les rapports entre politiques économiques et politiques sociales, la place de ces politiques dans les stratégies gouvernementales, l'influence des intérêts sociaux sur l'élaboration de ces politiques, et les corrélations négatives entre elles ou leurs complémentarités dans la négociation parlementaire. L'examen du budget, instrument politique majeur du gouvernement puisqu'il régit à la fois ses dépenses et l'impôt, a permis de mieux comprendre ces questions.

La République tchèque, la Hongrie et l'Inde sont des démocraties parlementaires alors que les autres pays ont des régimes présidentiels. Les partis politiques représentés au parlement sont plus nombreux en Hongrie, en Inde et au Bénin que dans les cinq autres pays mais, dans aucun des huit pays, il n'y avait de parti qui remportait régulièrement la majorité absolue des sièges parlementaires. D'où l'intérêt d'étudier le jeu politique, la formation des coalitions, les compromis et la façon dont sont élaborées les politiques, de se demander si elles sont dictées par des technocrates ou sont le produit d'une collaboration.

Les huit pays subissent à des degrés divers des influences économiques mondiales différentes. L'Argentine, le Chili, l'Inde et la République de Corée, plus intégrés à l'économie mondiale, sont souvent considérés comme des marchés émergents. La République de Corée a même fait récemment son entrée à l'Organisation de coopération et de développement économiques. Le Bénin et le Malawi sont tributaires de l'aide; les institutions financières multilatérales et les donateurs bilatéraux pèsent davantage sur leurs politiques que sur celles des autres pays. Au moment des recherches, la République tchèque et la Hongrie étaient membres aspirants de l'Union européenne (UE), ce qui les obligeait à remplir certaines conditions. De plus, ayant entrepris de transformer leur économie pour l'axer sur le marché, elles subissaient les pressions des marchés financiers internationaux.

En Argentine, au Chili et en République de Corée, la technocratie a une longue histoire. La technocratisation des politiques au Malawi et au Bénin est étroitement liée à l'adoption des programmes de prêt des institutions financières multilatérales. En République tchèque et en Hongrie, l'élite technocratique associée au régime communiste est maintenant en grande partie discréditée, et des rangs inférieurs de l'administration est sortie une nouvelle élite, responsable de la politique économique. En Hongrie, en revanche, où il y avait déjà des marchés rudimentaires sous le régime communiste, des membres de l'ancienne élite occupent encore des postes importants dans l'administration.

Les chercheurs se sont posés les questions suivantes:

- Quels types de changement institutionnel affectent la manière dont est élaborée la politique économique dans les nouvelles démocraties?
- Les nouveaux parlements sont-ils en position de demander des comptes à l'exécutif en matière de politique économique?
- Dans quelle mesure l'action menée par l'exécutif pour coordonner les choix politiques du législatif est-elle démocratique ou autoritaire?

l'exécutif, à proposer des lois et à modifier des projets de loi proposés par le gouvernement. Les demandes de rapport se sont multipliées après 1997, signe que les parlementaires s'intéressaient davantage aux détails techniques des politiques proposées par l'exécutif.

Au Chili, le nombre des économistes parmi les parlementaires a augmenté de manière spectaculaire depuis les années 90 et, maintenant, ce sont eux qui dominent dans les commissions des finances des deux chambres du parlement. Ces économistes ont beaucoup contribué à tempérer la domination de l'exécutif en matière de politique économique, en affirmant en particulier leur juridiction sur les commissions économiques parlementaires et les négociations officielles avec les experts économiques de l'exécutif. Pourtant, les parlementaires continuent à se sentir mal armés pour participer au processus budgétaire, malgré des améliorations apportées à la qualité des informations que leur transmet l'exécutif. Le parlement a essayé de mettre en place des mécanismes qui lui permettent de se livrer à une analyse indépendante des politiques—notamment un secrétariat du budget indépendant—mais a échoué et n'a pas encore suffisamment de compétences, d'informations et de ressources pour contrôler toutes les mesures économiques.

La faiblesse des compétences techniques nuit à un bon contrôle des politiques

Le déséquilibre constaté dans les pays à faible revenu entre l'exécutif et le législatif dans le domaine de la politique économique est souvent aggravé par le manque de compétences techniques de la plupart des parlementaires. Au Malawi, le premier parlement élu de manière démocratique se composait à plus de 60 pour cent de personnes n'ayant pas reçu un premier diplôme post-secondaire; seulement 15 pour cent environ de ses membres avaient obtenu un tel diplôme ou atteint un niveau supérieur. Si, grâce aux interventions des donateurs, les connaissances et compétences de l'exécutif se sont renforcées, celles du législatif laissent toujours sérieusement à désirer.

Cependant, les capacités techniques ne dépendent pas uniquement des formations de type scolaire. L'étude réalisée en Inde laisse à penser que, malgré un niveau d'instruction élevé (environ 90 pour cent ont un premier diplôme post-secondaire), les parlementaires indiens sont peu familiarisés avec les questions budgétaires et la plupart n'ont pas de connaissances suffisantes en économie. En conséquence, ils se focalisent sur les mesures "visibles", telles que les subventions, qui touchent leurs électeurs, et ignorent les effets beaucoup plus étendus de mesures moins visibles, relatives aux taux de change, aux taux d'intérêt et aux tarifs douaniers, par exemple. En 1999, 2001 et 2002, le parlement indien a adopté le budget fédéral pratiquement sans examen ni débat.

Autre obstacle au développement des compétences: la prolifération des petits partis politiques, qui n'ont guère les moyens d'investir dans les compétences. En pareils cas, les partis représentés au parlement peuvent renoncer à la négociation, fondée sur une connaissance technique des dossiers, pour recourir à la menace d'obstruction ou former des coalitions stratégiques pour atteindre leurs objectifs. En 2000, le Bénin avait 118 partis politiques inscrits, dont 62 représentés au parlement par le biais de 35 listes. La plupart des partis gravitaient autour de leur chef, qui les finançait dans une large mesure et s'en servait pour parvenir à ses fins. Les intérêts des groupes citoyens n'étaient pas bien intégrés aux travaux des partis politiques.

Le consensus de l'élite et la transition démocratique favorisent l'exécutif

Si la transition démocratique succède à un régime autoritaire ayant obtenu de bons résultats économiques, comme au Chili, le nouveau gouvernement peut reprendre, pour élaborer ses politiques, les paramètres du régime précédent. Si, au contraire, les politiques économiques du passé sont discréditées et que les partis et les citoyens aspirent à un renouveau, il peut se dégager un consensus. En République tchèque et en Hongrie, l'élite politique était assez unie sur la réforme de la politique économique et, au début de la période de transition, le gouvernement a connu un véritable état de grâce auprès des électeurs. La méfiance générale à l'égard de la planification cen-

tralisée, la confiance euphorique dans le marché et l'adhésion à l'UE comme moyens de mettre fin au déclin économique et de relever les niveaux de vie ont rapproché les élites de tous bords. Pendant cette période, le contrôle parlementaire consistait essentiellement à réunir des informations sur les activités de l'exécutif et à réagir aux événements—à créer, par exemple, des commissions pour examiner des cas confinant à la corruption.

En Hongrie, l'entente entre l'exécutif et le législatif s'est rompue en 1995 à la suite de la crise économique. Un programme de stabilisation brutale a divisé les partis et provoqué des débats houleux au parlement sur le budget, en particulier sur les impôts. En République tchèque, la crise de 1996–1998 a amené le gouvernement à critiquer la politique monétaire suivie par la banque centrale indépendante. Renversé un peu plus tard, il a été remplacé par un gouvernement intérimaire dirigé par le gouverneur de la banque centrale. Le contrôle parlementaire s'est amélioré lors de la formation du nouveau parlement, dans lequel aucun parti n'avait la majorité; un pacte conclu entre les partis progouvernementaux et ceux de l'opposition sur le budget et le personnel à affecter aux commissions stratégiques, économiques et autres, a limité le champ de manœuvre de l'exécutif.

La dépendance à l'égard de l'aide et l'endettement accentuent les tendances à la technocratisation

Les modes technocratiques de définition des politiques ont tendance à s'implanter durablement dans les pays qui dépendent de l'aide et sont très endettés envers les institutions financières multilatérales. Au Malawi et au Bénin, celles-ci ont joué un rôle important en sélectionnant les technocrates, en soutenant leur candidature et parfois même en les recrutant pour les grands ministères de l'économie. Au Malawi, les proclamations du gouvernement sur la lutte contre la pauvreté entrent en conflit avec les exigences technocratiques de réforme économique. La dépendance à l'égard de l'aide et la forte influence des institutions financières multilatérales ont limité la capacité du gouvernement à poursuivre son programme économique. Les recherches de l'UNRISD ont montré que les technocrates des ministères de l'économie avaient rejeté une conception sociale de l'action politique. Le programme de lutte contre la pauvreté, lancé en 1995, n'a jamais été exécuté à cause de l'introduction ultérieure de la comptabilité de caisse, de la nécessité de réduire les dépenses et du fait qu'une grande partie du personnel technique chargé de l'exécution de ce programme au Conseil économique national a été mutée au Ministère des finances et de la planification économique.

Comme membre de la zone franc CFA, le Bénin a depuis longtemps abandonné sa souveraineté monétaire à une banque centrale régionale. La réforme économique est donc largement axée sur la stabilisation budgétaire, la privatisation et la libéralisation. Le gouvernement soumet son budget aux institutions financières multilatérales pour s'assurer que les dépenses envisagées ne dépassent pas les objectifs convenus. Ces institutions sont également intervenues à des moments critiques pour influencer les débats budgétaires au parlement. Deux crises majeures ont mis en évidence les tensions entre l'exécutif et le législatif sur la politique économique. La première s'est produite en 1994, lorsque le franc CFA a été dévalué et que le parlement béninois, agissant de concert avec les syndicats, a réclamé une augmentation des salaires et des dépenses sociales. La deuxième a eu lieu en 1996, lorsque la société pétrolière nationale a été privatisée et que les partis d'opposition, en majorité au parlement, se sont alliés au syndicat national des employés du secteur public pour résister à la privatisation dont ils craignaient les effets sur l'emploi. Dans les deux cas, le parlement a refusé d'approuver le budget proposé, forçant le président à recourir à des dispositions d'exception pour gouverner.

Incidences sur les politiques

Il est essentiel que la politique économique soit définie de manière plus démocratique si l'on veut qu'elle intègre les questions sociales et autres préoccupations du public de manière à contribuer à la cohésion et au bien-être des citoyens. Aujourd'hui, les institutions financières internationales souscrivent en partie à ce point de vue.

Elles demandent que des stratégies de réduction de la pauvreté soient intégrées dans les politiques d'ajustement et que des collectifs de citoyens participent à la définition de ces politiques. Mais la participation s'est réduite jusqu'à présent à une consultation, et les parlements eux-mêmes ne sont pas encore pleinement associés à l'élaboration des politiques.

Pour qu'un pays puisse se développer dans le monde complexe qui est le nôtre, il faut que les institutions tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif développent leurs compétences. La démocratie est menacée lorsque les décisions échappent à un contrôle public et à la dynamique de la négociation qui est au cœur du jeu politique.

Les recherches de l'UNRISD portent à croire qu'il est possible de tempérer la technocratisation des politiques quand:

- les partis politiques investissent dans l'acquisition des compétences et sont prêts à affronter l'exécutif sur la validité technique de ses politiques;
- les parlements mettent en place des mécanismes efficaces, tels que des commissions spécialisées composées de parlementaires ayant les compétences techniques nécessaires, pour recueillir des informations et procéder à une analyse indépendante des politiques;
- le niveau de formation technique des parlementaires s'élève, en particulier en économie;
- le gouvernement risque fort de faire les frais d'une motion de censure s'il essaie de soustraire ses mesures économiques au contrôle parlementaire prévu par la loi;
- le pays réduit sa dépendance envers l'aide et son endettement et recouvre son autonomie en matière de politique économique; et que
- les citoyens, individuellement et collectivement, sont bien informés des choix que fait le gouvernement en leur nom et sont prêts à demander des comptes aux responsables politiques.

Lectures supplémentaires

- Ágh, Attila, Gabriella Ilonszki et András Lángi. À paraître. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Hungary*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme". UNRISD, Genève.
- Akindès, Francis et Victor Topanou. À paraître. *Sociologie du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale au Bénin: Une lecture à partir du vote des lois de finances*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme". UNRISD, Genève.
- Chirwa, Wiseman Chijere et Spy Mbiriyawaka Munthali. 2002. *Technocratic and Populist Approaches to Economic Policy Making in Malawi*. UNRISD, ronéo.
- Corrales, Javier. 2004. *Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme", Document No. 13. UNRISD, Genève.
- Kapur, Devesh et Pratap Mehta. 2003. *The Indian Parliament as an Institution of Accountability*. UNRISD, ronéo.
- Kapur, Devesh et Pratap Mehta. 2003. *Parliament and Economic Reforms in India*. UNRISD, ronéo.
- Mansfeldová, Zdenka. À paraître. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Czech Republic*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme". UNRISD, Genève.
- Montecinos, Verónica. 2004. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme", Document No. 11. UNRISD, Genève.
- Nakamura, Toshihiro. 2002. *A Declining Technocratic Regime: Bureaucracy, Political Parties and Interest Groups in Japan, 1950–2000*. Programme "Démocratie, gouvernance et droits de l'homme", Document No. 9. UNRISD, Genève.
- Shin, Doh Chull, Chan Wook Park et Jong Bin Yoon. 2002. *Democratization, Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Republic of Korea*. UNRISD, ronéo.
- UNRISD. 2000. *What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies? Technocratic Policy Making and Democratization*. UNRISD Conference News. UNRISD, Genève.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21321

