

- 19- Cf. Th. Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press, 1979.
- 20- Cf. S. Steinmo, K. A. Thelen, et F. Longstreth (eds), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- 21- K. Thelen, «Comment les institutions évoluent : perspective de l'analyse comparative historique», *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs 2003-2004*, «Les institutions et leur changement », 7, 2003, pp. 13-43.
- 22- Dans un classement publié par la Banque mondiale en 2010, l'Algérie fut classée 136^e parmi les 183 pays évalués en matière de facilités à l'investissement et 148^e en ce qui concerne la création des petites et moyennes entreprises, retenue par cette institution comme indice de croissance et de création de richesse.
- 23- Chiffre donné par le Premier ministre Ahmed Ouyahia lors de sa déclaration de politique générale devant le Conseil de la Nation en décembre 2010.
- 24- Plus que le Venezuela avec 85% et l'Arabie saoudite avec 88%.
- 25- Pour plus de détails, voir par exemple un dossier consacré au sujet des subventions dans *El Watan* du mardi 16 avril 2013.
- 26- Par la loi no. 90-08 du 7 avril 1990 portant code communal et la loi no. 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya. Les deux lois sont publiées dans : JORA, N. 15 du 11 avril 1990.
- 27- Par une loi no. 11-10 du 22 juin 2011 portant code communal, dans le JORA no. 37 du 3 juillet 2011. Et une loi no. 12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya.
- 28- En fait trois fois. Pour les besoins de cet article, nous n'avons pas tenu compte de la révision de 2002, sans signification pour la problématique objet de cet article.
- 29- Pour l'ensemble des modifications introduites en 2008, voir la loi no. 08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, JORA, N. 63 du 16 novembre 2008.

NOTE

- 1- Cité par P. Muller et Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 42.
- 2- D'origine anglo-saxonne, américaine plus particulièrement, la notion de Path dependence a été traduite dans les travaux des économistes français par l'expression dépendance au sentier. Les analystes des politiques publiques en France emploient, indifféremment semble-t-il, les expressions dépendance au sentier, dépendance au chemin emprunté ou encore dépendance au chemin parcouru.
- 3- Muller et Surel, *op. cit.*, p. 132.
- 4- Cf. *ibid.*
- 5- Cf. P. Pierson, « Increasing Returns. Path Dependence and the Study of Politics », *EUI/RSC. Jean Monnet Chair Paper*, no. 44, 1997.
- 6- Désignés également par le vocable « externalités des réseaux », c.à.d. les effets positifs ou négatifs des activités de l'Etat et des sociétés sur leur environnement à l'exception du marché et du système des prix.
- 7- Cf. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- 8-Cf. Bruno Palier, « Path Dependence (Dépendance au chemin emprunté) », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquet, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, PFNSP, 2006, p. 321 ss.
- 9- A notre sens, ceci s'applique surtout aux régimes démocratiques occidentaux.
- 10 Dans le *dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 321.
- 11 Cité par Muller et Surel, *L'analyse des politiques publiques*, ...p. 135.
- 12- P. Pierson, *Dismantling the Welfare States ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- 13-L'expression de « ressortissants d'une politique publique » comme celle de « public d'une politique publique » sont employées par les analystes pour désigner l'ensemble des individus, groupes et organisations affectés par une politique publique donnée.
- 14- P. Hassenteufel, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, 74, 1995, pp. 155-168.
- 15- P. Hassenteufel, *Les médecins face à l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po., 1997.
- 16- L'incrémentalisme est une théorie de la rationalité limitée. En 1959, le politologue américain, Charles Lindblom, développa cette notion pour montrer que les politiques publiques évoluent lentement, de manière limitée, « à la marge », par des petits pas – en anglais, increment signifie échelon dans le système des salaires – à cause des contraintes qui pèsent sur l'action publique et empêchent les décideurs d'atteindre la rationalité véritable.
- 17- Cf. W. Streeck et K. Thelen (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change, in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- 18- Cf ; P. A. Gourvitch, *Politics in the Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press, 1968.

Conclusion

Comme indiqué dans l'introduction de cet article, l'approche historique du néo-institutionnalisme insiste sur l'idée de trajectoire nationale dans l'évolution des Etats. Dans la première partie, nous avons rendu compte d'une notion centrale dans cette approche, la notion de « dépendance au sentier », qui souligne l'empreinte des origines dans l'évolution ultérieure en montrant les processus d'accumulation et de cristallisation engendrés par les choix de départ, les politiques publiques antérieures, les règles qui les encadrent, les pratiques qu'elles développent et comment tous ces éléments deviennent des contraintes faisant obstacle au changement. Dans la seconde partie, nous avons essayé de tester ce concept et voir dans quelle mesure il peut être appliqué pour interpréter le cas des réformes en Algérie. Pour cela, nous avons examiné des exemples qui semblent confirmer les propositions théoriques dérivées de cette notion, croyant sérieusement que des études consacrées à des sujets précis dans les différents domaines aboutiraient à des résultats semblables. Cette analyse, on le voit, privilégie l'aspect continuité dans les méthodes et la réalité des choses par rapport à l'aspect rupture. Cette interprétation est donc, suivant la situation, la position, les attentes et les espérances des uns et des autres, source de pessimisme et d'optimisme à la fois. Pessimisme pour les tenants d'un changement dans les politiques les concernant parce que mécontents de leur situation actuelle et craignant pour leur avenir. Optimisme pour les partisans du statu quo parce que la situation actuelle correspond à leurs objectifs, à leurs intérêts ou à leur vision de ce que devraient être les choses.

défendre leurs politiques devant les députés. Il y aura aussi tous les quinze jours des séances permettant aux parlementaires de poser des questions aux membres du Gouvernement... De cette manière, la responsabilité gouvernementale devant l'APN jouera le rôle de stimulants pour le travail parlementaire. Evidemment, dans ce jeu sans enjeux réels, tout le monde connaît d'avance le gagnant et le perdant, ce qui n'enlève nullement son importance au jeu en lui-même.

L'autre raison à l'origine du maintien de cette formule, nous semble-t-il, est que la suppression de la responsabilité du Gouvernement devant l'APN, en plus de priver le Parlement d'une activité, mettrait l'ensemble constitutionnel devant un problème insoluble pour le moment. En effet, cette suppression, si elle venait à se réaliser, entraînerait nécessairement le changement de l'architecture constitutionnelle dans son ensemble et l'option pour la formule en vigueur dans le régime présidentiel, fondé sur le principe de la séparation complète entre les pouvoirs exécutif et législatif, ce qui suppose, entre autres, de priver le Président de la République du droit de dissolution et d'être l'initiateur principal des projets de lois. Ceci suppose également un rôle plus grand dévolu au Parlement notamment en matière d'initiative des textes de loi, ce qui est exclu dans l'état actuel du système algérien.

renouvellement. Le danger de cette disposition étant vite perçu, il fallait l'écartier avant qu'il ne se concrétise. On fit ainsi sauter le verrou posé par la Constitution de 1996 et on revenait à la Constitution de 1976 considérée comme référence obligée, mais aussi à la Constitution de 1989 parce que, pour une fois, elle était sur ce point irréprochable.

Cependant, l'ensemble de ces modifications n'a pas suffi pour réaliser un retour complet à la Constitution de 1976. Il reste encore, dans l'actuelle Constitution, certaines des nouveautés apportées par le texte de 1989. Au nombre de celles-ci, la nécessaire approbation, par l'APN, du plan de travail du Premier ministre, l'obligation pour celui-ci de présenter annuellement, devant l'APN, une déclaration de politique générale, la démission du Premier ministre et du Gouvernement en cas de non-approbation par l'APN dudit plan de travail, le refus par celle-ci de lui voter la confiance ou le vote, par l'APN toujours, d'une motion de censure à l'occasion de la déclaration de politique générale. Autrement dit, toutes les dispositions relatives à la responsabilité du Premier ministre et du Gouvernement devant l'APN. La question est donc de savoir pourquoi ?

Pour répondre à cette question, on peut avoir recours aux propositions formulées par les néo-institutionnalistes du choix rationnel pour expliquer la stabilité et la persistance des règles institutionnelles. Selon ces théoriciens, les règles institutionnelles demeurent si leur utilité est prouvée, l'attachement à ces règles étant à la mesure de leur utilité et de l'importance des fonctions qu'elles remplissent aux yeux des acteurs concernés ou des gens affectés par ces règles. Dans cette perspective, on peut avancer que le maintien de la responsabilité du Premier ministre devant l'APN tout en sachant qu'il s'agit d'une responsabilité de pure forme, ses mécanismes décisifs n'ayant aucune chance d'être actionnés, est motivé par deux raisons. La première est que cette responsabilité, avec les mécanismes du contrôle parlementaire dont elle est assortie, donnera au Parlement des choses à faire en plus du vote des lois. De cette façon, le Parlement aura de temps à autre à débattre du plan de travail du Premier ministre, à faire des critiques de pure forme. Il y aura annuellement une déclaration de politique générale suivie de séances et de débats. Il y aura régulièrement un Premier ministre et des Ministres au Parlement pour

Un autre «vice» dans la Constitution de 1989, qu'il fallait aussi traiter : ce bicéphalisme de l'exécutif à la faveur duquel le Chef du Gouvernement se vit investi de nombreuses attributions propres, comme l'établissement, donc le choix, de la liste des membres du Gouvernement aussi bien que la signature des décrets exécutifs et la nomination aux fonctions relevant de sa compétence, sans en référer au Président. Nul doute que cette nouveauté introduite par la Constitution de 1989, produit de la précipitation, de l'improvisation et de la pression des événements, n'ait été à corriger, ce qui fut fait en 2008.

La révision constitutionnelle du 15 novembre 2008 porta, on le sait, sur deux questions. La première concerne l'organisation de l'exécutif et les rapports entre le Président de la République et le Chef du Gouvernement ²⁹. Les amendements opérés ici avaient pour objet de substituer au schéma dessiné par la Constitution de 1989 celui de 1976, à quelques différences près. Le Président et désormais le Chef du Gouvernement également. Il nomme ses membres, détermine les orientations de son action dans le programme présidentiel, il est le chef direct des Ministres auxquels il donne des instructions en tous lieux et en toutes circonstances, au Conseil de ministres comme en dehors. Aux côtés du Président, il y a un Premier ministre, comme dans le texte de 1976 aussi, ayant pour mission de coordonner l'action du Gouvernement mais sans pouvoir sur ses membres et sans faculté de participer à leur choix, sauf le droit peu significatif d'être consulté par le Président au sujet de leur désignation. Il préside les réunions du Gouvernement sur délégation du Président. Il signe les décrets exécutifs et exerce son pouvoir de nomination mais sous réserve de l'accord du Président. Sur tous ces points, il y a donc retour à la Constitution de 1976, et toujours un changement de forme, à la marge, réduit ici au droit d'être consulté par le Président au moment de la formation du Gouvernement et l'obligation constitutionnelle pour lui d'élaborer un plan de travail comportant la série des actions qu'il compte entreprendre pour la mise en œuvre du programme présidentiel.

Quant à la deuxième question traitée par l'amendement de 2008, il s'agit en fait d'un «accident» causé par la Constitution de 1996 et non par celle de 1989. C'est la limitation des mandats présidentiels à un seul

les acteurs à agir pour qu'ils ne se répètent pas. S'opère alors un redressement permettant à la dynamique de poursuivre son cheminement habituel, mais d'un pas cette fois plus ferme et plus assuré, les acteurs étant plus expérimentés, plus vigilants, se préoccupant plus de réunir les conditions favorables au bon déroulement de la dynamique et d'éviter tout ce qui peut entraver sa marche. C'est dans cette perspective d'analyse que nous faisons la lecture de la Constitution de 1996 et de son amendement en 2008.

Pour ce qui est des rapports entre le Président et le Parlement, la Constitution de 1989 avait révélé un grand «défaut» parce qu'elle a privé le Président de la capacité de maîtriser le Parlement s'il venait à tomber entre les mains de l'opposition et l'avait aussi dessaisi d'un pouvoir de légiférer par ordonnances lui permettant de réglementer seul les secteurs vitaux en prenant des ordonnances législatives exécutoires loin de toute immixtion parlementaire. En 1996, il fallait redresser ces « torts » en rendant le pouvoir de légiférer par ordonnances à son titulaire d'avant et en instituant une deuxième Chambre, le Conseil de la Nation, ayant la faculté constitutionnelle de faire barrage aux textes votés par l'APN. Pour que le Conseil de la Nation puisse jouer ce rôle, il fallait des arrangements constitutionnels spécifiques, la désignation par le Président d'un tiers de ses membres et l'exigence de la majorité qualifiée des trois quarts pour toute adoption de textes à son niveau. Majorité des trois quarts, c'est-à-dire nécessitant toujours le vote «pour» d'un certain nombre des membres désignés. Par ces arrangements, rien ne peut passer sans l'aval du Président puisque le vote positif de ses représentants au Conseil est incontournable pour l'adoption de tout texte de loi. De cette manière se réalisa le retour à la tradition et à la situation prévalant sous l'empire de la Constitution de 1976 quant à l'équilibre d'ensemble entre le Président et le Parlement. Tout compte fait, le changement intervenu est un changement proprement à la marge, un changement dans la forme et non dans le fond, limité qu'il est aux apparences. En 1976, on avait une seule Chambre. Depuis 1996, on en a deux, mais l'équilibre institutionnel entre le Président et le Parlement est le même.

énormément le contrôle présidentiel sur le Gouvernement, surtout si la majorité parlementaire venait à passer entre les mains de l'opposition. Autre nouveauté dans la Constitution de 1989 : le Parlement n'est plus sous la tutelle totale du Président privé de pouvoir de légiférer par ordonnances. Les élections pluralistes prévues par la Constitution comporte, pour le Président, le risque de se retrouver face à un Parlement occupé par les forces d'une opposition refusant l'approbation de ses projets et contre laquelle il ne peut rien, sauf à exercer son pouvoir de dissolution. Mais cette arme constitutionnelle, certes redoutable aux mains du Président, est difficile à manier parce que à double tranchant, les élections législatives qui doivent suivre dans un délai maximum de trois mois pouvant reconduire au Parlement la même majorité. De plus, si elle venait à se répéter, la dissolution entraînerait des conséquences négatives sur la stabilité et le fonctionnement des institutions. Entrée en vigueur dès février 1989, suspendue en janvier 1992, cette Constitution fut ensuite révisée par deux fois, aux mois de novembre 1996 et 2008 ²⁸.

De l'examen de la Constitution de 1996 et de sa révision en 2008, il est permis de conclure que la Constitution de 1989 n'a été finalement qu'un accident sur un chemin tracé par la Constitution de 1976 et devenu, pour les décideurs, une «voie constitutionnelle algérienne» à maintenir coûte que coûte. Tout se passe depuis comme si la Constitution de 1976 avait valeur de modèle à régénérer et de référence à respecter dans toute réflexion sur la pratique constitutionnelle du régime. En effet, par les amendements de 1996 et 2008, il s'agit bien de liquider en quelque sorte toutes les nouveautés introduites par la Constitution de 1989, de redresser la situation, de mettre fin à la «déviation» et à «l'hérésie» apparues dans une pratique constitutionnelle devenue dans l'imaginaire des décideurs une tradition bien enracinée à force de s'y être adonnés pendant de longues années. Résultat : des méthodes et des modèles se cristallisent, des relations de pouvoir se créent et se figent, des intérêts se constituent et se développent, autant de facteurs conjugués, autant d'obstacles superposés sur la voie du changement.

Cette analyse confirme un des caractères précédemment exposés du phénomène des rendements croissants, selon lequel les accidents se produisant dans une dynamique en cours laissent des traces et poussent

années où le pouvoir était exercé sans Constitution. Furent ainsi insérés dans le texte de novembre 1976 presque tous les mécanismes et les dispositions qui, dans les régimes présidentiel et semi-présidentiel, visent à assurer la prééminence du Président, mais aucune des dispositions visant, dans ces deux régimes, à fixer des frontières à son domaine ou des limites à son pouvoir. De surcroît, cette Constitution est bien adaptée au régime de parti unique qu'elle réaffirme au moyen d'une série de dispositions propres à ce type de régime, juxtaposées à une foule constituée d'autres dispositions et mécanismes empruntés à son contraire, en l'occurrence lesdits régimes présidentiel et semi-présidentiel. Pour ces raisons, cette Constitution est donc pertinente et non susceptible d'être changée. C'est pourquoi elle fut maintenue et appliquée pendant longtemps, de novembre 1976 à novembre 1988, hormis quelques modifications mineures opérées en juillet 1979.

Contrairement à celle de 1963, la Constitution de 1976 eut un grand impact, influa énormément et durablement sur la pratique constitutionnelle ultérieure de l'Algérie. La raison en est que cette Constitution, comme nous l'avons indiqué, correspondait bien à la réalité du régime. Elle avait aussi duré suffisamment de temps pour permettre à tout ce qui s'est développé sous son empire - relations de pouvoir, modes de penser et d'agir, arrangements institutionnels - de se cristalliser et s'auto-consolider. Les effets de tous ces processus se sont accumulés et renforcés à telle enseigne que cette Constitution est devenue, dans l'esprit des acteurs politiques et longtemps après son abrogation forcée, le guide et la référence de ce que devrait être le régime constitutionnel algérien.

Un changement brusque des conditions dans lesquelles évoluait le système avait, à la fin des années 80, accouché d'une nouvelle Constitution, celle du 23 février 1989, vraiment différente de la Constitution de 1976. En effet, la Constitution de 1989 institua un bicéphalisme de l'exécutif faisant du Gouvernement un organe possédant les caractères d'une véritable institution politique. Elle affranchit celui-ci de sa dépendance totale à l'égard du Président grâce à une série de pouvoirs attribués à son chef et aux dispositions prévoyant la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, un cas de figure jusqu'à lors inconnu en Algérie, qui réduit

sur le cours du combat qui s'y déroule ou sur la détermination de ses résultats, le gagnant et le perdant étant à chaque échéance connus d'avance.

Dans le domaine constitutionnel, enfin, on n'est pas loin de considérer qu'on a affaire à un archétype du phénomène de dépendance au sentier dans le cas algérien. Au lendemain de l'indépendance, l'Algérie, en septembre 1963, s'est dotée d'un texte constitutionnel caractérisé par une série d'incohérences et de contradictions avec la réalité du régime politique naissant. Cette Constitution fut rapidement suspendue et, en juin 1965, son initiateur, le président Ben Bella, écarté. Quelques semaines plus tard, le 10 juillet suivant, ce fut le tour de sa Constitution purement et simplement abrogée. S'ouvre alors une période longue de plus de 11 ans au cours de laquelle l'Algérie sera gouvernée sans Constitution. Durant ces longues années, le pouvoir s'exerce d'une certaine manière, des pratiques, des types de relations de pouvoir, des habitudes de gouvernement et des modes de gestion se développent dans des conditions et un contexte dominés par et obéissant aux sacrés principes de concentration des pouvoirs, de la prépondérance du chef de l'Etat et de l'absence du pouvoir législatif. Puis, en novembre 1976 fut adoptée une Constitution pour institutionnaliser cet état des choses, les équilibres institutionnels en place et les relations de pouvoir en vigueur se trouvant tous consacrés et formalisés dans le nouveau texte constitutionnel.

La Constitution de 1963 n'eut pas d'effet durable dans l'expérience constitutionnelle algérienne. Pour cause, elle n'a presque pas été appliquée, seulement pendant trois semaines environ, un bon nombre de ses dispositions étaient à l'opposé de la réalité du régime et de la pratique politique, et parce qu'elle était le fait d'un homme dont l'élimination en juin 1965 était aussi rapide et aussi facile que son ascension et son intronisation quatre années plus tôt.

La Constitution de 1976 était en revanche complètement différente. Cette Constitution fut en effet le reflet exact de la réalité du régime. Qu'il s'agisse du mono-céphalisme de l'exécutif, de la domestication de l'organe législatif, de l'étendue des pouvoirs du Président, pour ne citer que ces exemples, la Constitution de 1976 a été conçue et rédigée pour consacrer, pérenniser et consolider la pratique née et développée lors des

protection, l'Algérie semble comme prisonnière de ses politiques sociales passées condamnée à poursuivre le chemin de toujours.

En matière d'organisation administrative, les choses ne diffèrent pas radicalement. Les institutions locales d'aujourd'hui sont presque identiques à celles d'hier, mises en place à la fin des années 60. En dépit de la révision dans l'intervalle et par deux fois des codes de la commune et de la wilaya, en 1990²⁶ et 2011-2012²⁷, la centralisation y nettement plus forte que la décentralisation qui est toujours une revendication plus qu'une réalité. Là aussi les changements sont intervenus à la marge, ayant pour objet seulement d'opérer des amendements rendus nécessaires par l'abandon du parti unique et l'instauration du pluralisme aux élections locales. Quant aux rapports Etat-collectivités locales eu égard à la centralisation-décentralisation, point de changement ou presque. Dans ce chapitre aussi, se manifeste la dépendance au sentier et se font remarqués le poids du passé, la force de ses contraintes et les difficultés d'en sortir. Car, si les défauts et les carences sont manifestes, les réclamations nombreuses et les alternatives théoriquement disponibles, le changement, lui, est difficile.

Dans le champ politique en général et l'organisation constitutionnelle en particulier, la dépendance au sentier est encore frappante. Qu'il s'agisse des forces hégémoniques, des relations de pouvoir, des modes de gestion, du style de gouvernement, des équilibres constitutionnels, les empreintes du passé son toujours là, pesant d'un poids lourd sur toute éventualité du changement. En ce qui concerne la domination exercée sur la scène politique par exemple, il semble que le changement intervenu se réduit en définitive à un accroissement du nombre sans plus. L'opération consistait en fait à délivrer aux entités partisans nouvelles une espèce d'autorisation pour faire leur apparition sur la scène politique sans y exercer une influence quelconque sur le cours des événements, puisque la parti dominant depuis l'indépendance est toujours le même, même divisé, il est vrai, depuis 1997 en deux branches concurrentes en apparence complémentaires dans la réalité. Quant aux partis politiques qui virent le jour par la grâce de l'avènement du pluralisme, ils ressemblent plus à des spectateurs autour de l'arène qu'à des acteurs agissant sur celle-ci et influant

gouvernement marche d'un pas hésitant, ne sachant ni quelle attitude définitive adopter, ni l'étendue, ni la place et le rôle exacts à donner au secteur public dans l'ensemble de l'économie. Dans tout cela, il semble tiraillé entre deux courants, l'un favorable à une réelle libéralisation économique qui mettrait l'Algérie au diapason des exigences de la mondialisation et de la nature de l'actuel ordre économique international, et l'autre, plus fort celui-ci, qui pousse au maintien d'une économie dirigée et gérée par l'Etat, un modèle qui a démontré limites et insuffisances, mais qui est difficile à abandonner à force de l'avoir pratiqué. En raison aussi et surtout de ses effets cumulés, de la force des relations de pouvoir et de l'importance des intérêts qui se sont développés à son ombre, en son sein et à sa périphérie.

En matière de politiques publiques sociales, le constat est le même. Le poids du passé est manifeste, ses contraintes très fortes. Au cours des décennies 60 et 70, l'Algérie a construit un Etat hégémonique, dominant tout et prenant tout en charge. Progressivement, elle met en œuvre une politique de protection sociale étendue à tous les secteurs et une politique des prix mettant en avant les exigences de la légitimation politique et sociale au détriment des critères et objectifs économiques. Puis, il y eut théoriquement la libéralisation économique et la transition à l'économie du marché qui suppose, entre autres, l'application et le respect de la réalité des prix. Mais les dispositifs de protection et les caractères des politiques publiques sociales demeurent. Celles-ci sont toujours marquées par une contribution substantielle du budget de l'Etat, destinée à tous les secteurs vitaux de la vie sociale, logement, santé, éducation, large soutien au prix des produits de première nécessité²⁵. Dans ce domaine également, des contraintes multiples pèsent sur l'action de l'Etat, et l'incapacité de celui-ci à opérer des changements ici est au moins égale à son incapacité de s'affranchir de sa dépendance aux hydrocarbures, en raison des effets cumulés du passé et les impératifs actuels de paix sociale. En effet, force est de constater que malgré la pression des institutions financières internationales, malgré les dysfonctionnements et les incohérences d'un système de protection sociale bénéficiant aux riches aussi bien qu'aux pauvres, malgré le risque réel de voir un jour le budget de l'Etat incapable de supporter le montant en augmentation constante des subventions consacrées à cette

changements intervenus, les effets des réformes réalisées, en comparant la situation antérieure et postérieure à ces réformes, on est amené à soutenir que la période en question ne représente nullement une situation critique dans la trajectoire de l'évolution historique de l'Algérie contemporaine, et que les événements qu'elle a connus correspondent plutôt aux accidents évoqués précédemment. Cette lecture nous est dictée par les limites des changements intervenus. Ceux-ci sont en effet des changements proprement à la marge pour paraphraser les théoriciens du néo-institutionnalisme historique et de l'incrémentalisme, des changements superficiels, de faible ampleur, qui n'ont modifié ni les bases, ni les ressorts principaux, ni les caractéristiques essentielles du système. Qu'il s'agisse de ses structures et de sa configuration d'ensemble, des relations de pouvoir, la distribution des ressources et des positions, les orientations et les objectifs déterminant ses politiques publiques, les choses demeurent presque en l'état. Les grands traits de la configuration du système sont toujours là, visibles et exerçant leurs effets comme autant de contraintes pesant lourdement sur les choix du présent et du futur proche. Pour étayer cette appréciation, de nombreux exemples peuvent être cités.

En économie, les tentatives du passage à l'économie de marché n'ayant eu aucun résultat décisif, on peut d'ores et déjà considérer qu'elles ont échoué. L'économie de l'Algérie possède encore son caractère principal de toujours, une économie basée sur la rente des hydrocarbures, ne produisant que très peu de biens et de services. Dépourvue de toute performance, largement sous-développée, l'économie algérienne est encore et toujours dépendante des recettes des hydrocarbures. Une chute de celles-ci aurait sans doute des conséquences incalculables dans tous les domaines de la vie et des activités du pays. Pas d'industrie en Algérie. Le secteur industriel souffre d'un manque criant de performance ²². En 2010 par exemple, la part de ce secteur dans le PIB ne dépassa guère les 5% de la valeur ajoutée ²³, c.à.d. moins que la part du secteur de l'administration et des services. Quant à la part de la rente pétrolière, elle représente 46% de la production nationale globale, 78% des rentrées fiscales et 98% des recettes d'exportation ²⁴. Force est donc de constater qu'en Algérie, l'économie de marché est plus un projet très incertain qu'une réalité. Sur le sujet délicat des privatisations, le

Difficultés de la réforme

A la fin des années 80, l'aggravation d'une crise multidimensionnelle avait imposé une série de réformes. Il y eut ainsi l'abandon du régime de parti unique, l'adoption du pluralisme, la libéralisation économique et la consécration du principe de l'économie de marché. De nombreux textes furent abrogés et remplacés par d'autres conformément à l'expérience nouvellement entamée. En matière d'institutions politiques, une Constitution du 23 février 1989 fut promulguée, qui innovait largement par rapport à l'expérience constitutionnelle précédente du pays. Les principaux changements intervenus en ce domaine furent l'institution du bicéphalisme de l'exécutif, la séparation des pouvoirs, un pouvoir législatif ayant dans le système un rôle reconnu et garanti par des élections pluralistes libres. Pour la première fois, le Parlement est dans ce texte investi d'importantes compétences nouvelles, comme la responsabilité du Gouvernement devant l'APN dorénavant en mesure de provoquer la chute de celui-ci par le refus d'approbation du programme de son chef, le refus du vote de confiance ou par le vote d'une motion de censure à l'encontre du Chef du Gouvernement.

Les nouveaux textes promulgués et publiés, la nouvelle expérience pouvait commencer et, de fait, elle commença. Puis, en un temps court, il y eut ce que nous savons tous : fin 1991, arrêt du processus électoral et suspension de la Constitution, et, en 1996 et 1997, retour à la pratique constitutionnelle au terme d'une autre série de réformes ayant toutes pour objet de réformer les réformes des années 1989-1990. Par la suite, le train des réformes ne s'arrêta pas. Il y eut ainsi, en 2008, une révision de la Constitution de 1996 et, en 2011-2012, la révision des principaux textes institutionnels, en particulier les codes de la commune et de la wilaya, la loi électorale et la loi sur les partis. Ce qui nous préoccupe dans cet article c'est d'examiner cette évolution et ces changements en termes de dépendance au sentier.

A première vue, la fin des années 80 et le début de la décennie 90 peuvent être considérés comme une période correspondant en Algérie à une «situation critique» au sens où l'entendent les néo-institutionnalistes historique, c'est-à-dire une période au cours de laquelle des événements majeurs surviennent, conduisent les Etats à changer de trajectoire et les engagent dans une nouvelle direction. Mais à y regarder de près, en examinant l'ampleur et la réalité des

- Une organisation économique articulée presque entièrement autour du secteur public, dont l'Etat est l'acteur principal et le secteur des hydrocarbures la colonne vertébrale.

- Un secteur privé faible, marginalisé, ne jouant qu'un rôle secondaire et largement dépendant de l'Etat au plan de ses acteurs comme de ses activités.

- Une organisation administrative fortement centralisée.

- Une structuration constitutionnelle caractérisée par la prépondérance du Président de la République et la domestication du législatif.

- Des politiques publiques, sociales notamment, caractérisées par le mise en avant des considérations politiques, l'ampleur du soutien de l'Etat, l'importance de son rôle et l'étendue de ses interventions dans les différents domaines, santé, éducation, transport, logement, soutien aux prix, subventions et autres formes de protection sociale.

Ces caractéristiques ont engendré des législations, des règles, des procédures, des systèmes d'action, des types d'interaction et des modes d'organisation déterminés dans chacun des secteurs concernés. Elles ont également secrété des pratiques, des comportements, des modèles, des stéréotypes et des modes de penser et d'agir. Le temps passant, ces caractères ne purent échapper au phénomène de l'auto-consolidation par la vertu des effets cumulatifs. Et, de fait, les processus et mécanismes inhérents à ces choix, retenus dans les années 60 et développés pendant les années 70 et 80, avait suffisamment de temps pour accumuler leurs effets et prendre par-là les formes de contraintes pesant sur des projets de réforme pouvant être ultérieurement envisagés. La période était donc assez longue pour permettre à la dynamique engagée de tracer une trajectoire, d'avancer sur son chemin, d'accumuler les effets de départ, de renforcer ses contraintes et, par suite, d'accroître les difficultés de la changer profondément ou de s'en séparer.

années de l'indépendance, a été entreprise la construction de l'Etat national moderne et du système politique algériens. Pour cela, des choix stratégiques ont été faits. Ces choix ont tracé un cheminement à l'évolution ultérieure qui perdure encore. En effet, qu'il s'agisse de l'économie, de l'administration, du champ politique et institutionnel ou de modèles des politiques publiques, les contours essentiels de la voie ouverte à ce moment-là et peu à peu consolidée par la suite, demeurent jusqu'à nos jours.

Evidemment, le legs colonial était à ce moment-là bien lourd. Pour s'en convaincre, rappelons seulement que l'Algérie avait, par une loi du 31 décembre 1962, prorogé la législation française antérieure à l'indépendance «sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale». Parallèlement à cela, la configuration d'ensemble de son organisation administrative restait à quelques exceptions près la même, aussi bien dans l'administration locale, dans celle de l'Etat ou dans le système de la fonction publique. Les grands axes de la politique du développement retenus par le plan de Constantine en 1958 ont été maintenus et repris par la suite. N'échappait en définitive à cette continuité manifeste que le domaine de l'organisation politique, l'Algérie ayant opté pour le régime de parti unique. Et même dans ce domaine, la rupture ne fut nullement totale. En effet, comme on le sait, l'Algérie, pour son expérience constitutionnelle, fut largement inspirée par les règles et mécanismes du droit constitutionnel français.

Mais l'essentiel pour notre propos est que l'Algérie ait fait ces choix en toute liberté, des choix nullement imposés par une quelconque puissance étrangère comme ce fut le cas auparavant. Car, en dépit des contraintes nées du passé colonial, l'Algérie aurait pu opter pour d'autres orientations dans les domaines précités. L'important donc est que l'Algérie s'est engagée dans un chemin déterminé par les options retenues au cours des années 60, dans les différents secteurs des activités du pays et, guidée par ces choix, elle entreprit la construction de son Etat, l'édification de son économie, la mise en œuvre de ses politiques publiques, l'organisation de son administration, la mise en place de ses institutions, etc. les grands traits de ce chemin :

S'inspirant de la théorie des «équilibres ponctués», développée par le biologiste américain, Steven Gould, pour rendre compte de l'évolution des êtres vivants, nombre de néo-institutionnalistes ont expliqué le changement institutionnel par des chocs se produisant à l'extérieur du système²⁰. Pour les tenants de cette orientation d'analyse, les institutions demeurent stables pendant de longues périodes jusqu'à ce que des événements violents et des chocs se produisent à l'extérieur du système et, en un temps court, provoquent des changements institutionnels substantiels.

Toujours pour montrer comment les institutions évoluent, certains auteurs ont formulé dans des travaux plus récents d'autres propositions. L'Américaine Kathy Thelen²¹ a ainsi montré qu'une institution peut changer «par conversion» lui faisant remplir de nouvelles fonctions par suite au changement de ses membres. Elle a également montré que «l'adjonction» de strates institutionnelles nouvelles aux strates anciennes peut entraîner la transformation institutionnelle de l'ensemble du sous-système concerné.

Les réformes algériennes et la dépendance au sentier

Les concepts étant définis, essayons maintenant de faire une lecture des réformes de l'Algérie à la lumière des deux notions-clés, celle de «trajectoire nationale» dans l'évolution historique et celle de «dépendance au sentier». Nous pensons qu'elles sont pertinentes pour expliquer plusieurs aspects de l'évolution du système politique et social algérien, que les processus de dépendance au sentier sont à l'œuvre et très actifs dans le cas algérien.

Le moment des choix et de l'édification

Pour nous, les premières années de l'indépendance correspondent, en Algérie, à une situation critique pour reprendre les termes de l'analyse néo-institutionnaliste historique. En effet, cette période correspond à une rupture dans l'évolution historique du pays, au cours de laquelle l'Algérie est passée de la situation de pays colonisé à celle de pays indépendant, au terme d'un affrontement meurtrier entre les forces du colonialisme et celles de la libération nationale, avec tout ce qui s'en est suivi comme événements politiques et institutionnels majeurs. Pendant ces premières

institutionnalisés entre les acteurs concernés, les médecins notamment, d'une part, et les acteurs politico-administratifs dans chacun de ces pays, d'autre part ¹⁵.

La dépendance au sentier est certainement une notion qui a connu un développement et un succès incontestables dans les années 90, et c'est aussi le cas actuellement, cette notion étant toujours mobilisée dans les travaux de science politique consacrés aux politiques publiques. Par plusieurs aspects, notamment son insistance sur les effets de sédimentation, cette notion est proche de la notion d'incrémentalisme ¹⁶ qui, elle aussi, met l'accent sur le peu de changement et le caractère limité des adaptations et des modifications de l'action publique.

L'ensemble de ces analyses et propositions met en avant la stabilité, la persistance et les limites du changement des institutions et des politiques publiques, car c'est un fait que les règles institutionnelles, les procédures, les pratiques, les représentations et les dispositifs d'action publique sont le plus souvent stables et difficiles à changer. Mais il n'est pas moins vrai que les institutions subissent dans certaines périodes des changements importants. Comment et pourquoi ces changements ? Les néo-institutionnalistes, particulièrement ceux d'entre eux qui analysent les politiques publiques en termes de dépendance au sentier, ne pouvaient éviter cette question du changement institutionnel. Pour expliquer celui-ci, des hypothèses ont donc été formulées. D'après certains, le changement institutionnel est le résultat cumulé des réformes limitées et successivement réalisées. Dans ce schéma d'analyse, un changement limité et progressif selon le mode cumulatif peut aboutir à des réformes de grande envergure¹⁷. D'autres auteurs néo-institutionnalistes firent recours à la notion de «situations critiques» pour expliquer le changement. Dans le flux des événements historiques, les néo-institutionnalistes historiques distinguent des périodes de stabilité institutionnelle et des périodes de rupture, qualifiées de situations critiques, c.à.d. des périodes pendant lesquelles des événements majeurs entraînent de grands changements institutionnels qui réorientent l'évolution historique et engagent les pays dans de nouvelles directions ¹⁸. Parmi les causes qui provoquent les situations critiques, ces auteurs citent notamment les crises économiques et les conflits militaires ¹⁹.

concluants et confirment les propositions théoriques précédentes. Paul Pierson, le plus célèbre d'entre eux pour son engagement dans ce type d'analyse, s'en est servi dans ses études consacrées à la réforme de l'Etat-Providence aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne¹². Il montre que ce qui a été effectivement réalisé par les réformes programmées n'a eu finalement qu'un impact et des effets limités, largement en deçà du programme annoncé par Thatcher et sur lequel elle se fit élire en 1979, et beaucoup moins que le programme annoncé par Reagan et sur lequel il se fit élire en 1980. Pierson montre que les réformes effectivement réalisées n'ont nullement abouti au démantèlement de l'Etat-Providence, que les programmes élaborés et adoptés par les gouvernements ultraconservateurs et néolibéraux en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis ont buté sur un ensemble extrêmement complexe de contraintes institutionnelles qui les ont, en définitive, dépouillés de leurs effets sociaux dévastateurs. Expliquant l'aspect limité des répercussions de ces réformes par des facteurs institutionnels, Pierson rend compte, pour ce qui est des Etats-Unis, de la conjonction de facteurs institutionnels qui ont joué le rôle de frein et empêché la concrétisation des intentions affichées. Parmi ces facteurs, il mentionne les relations tendues entre le Président et le Congrès, le rôle des administrations concernées et la pression des catégories touchées, les syndicats, les associations de retraités...

Dans cette perspective d'analyse, on peut également décrire le lien entre la sédimentation institutionnelle et l'enracinement de certains types particuliers d'échanges entre l'Etat et les ressortissants d'une politique publique¹³. S'inscrivant dans cette orientation, l'analyste français des politiques publiques, Patrick Hassenteufel, montre que la manière dont se constitue « l'Etat en interaction »¹⁴ avec son environnement est susceptible d'influer sur l'évolution de l'action publique. Pour vérifier ses propositions, Hassenteufel fit conjointement l'analyse comparée des programmes entrepris par les différents gouvernements afin de remédier à l'aggravation des déficits constants dans leurs dispositifs respectifs de protection sociale. Il montre que les différences constatées en ce domaine entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont liées à la nature des échanges de proche en proche formalisés et progressivement

privilégier certains acteurs politico-administratifs et certaines catégories de publics des politiques. Par leurs fonctions, ces référentiels et modèles agissent en définitive comme réducteurs d'incertitude inhérente à la vie politique. De fait, le rôle des institutions comme agent réducteur d'incertitude est admis par l'ensemble des approches néo-institutionnalistes, historique, sociologique comme celle du choix rationnel. En effet, les institutions sont difficiles à changer et, dans la réalité, ne changent pas souvent, parce que les relations de pouvoir se figent autour et au sein de certaines d'entre elles et parce que le changement institutionnel produit de l'incertitude. Si les institutions changent, ceux qui sont avantagés par la configuration institutionnelle actuelle risquent de perdre de leur pouvoir et de leur influence et par là leurs intérêts, et il est difficile de prédire qui sera le bénéficiaire de la nouvelle configuration institutionnelle. Pour ces raisons, on préfère au changement la stabilité et le statu quo.

Tenant compte de ces caractéristiques alimentant les processus d'accumulation et d'auto-consolidation, Pierson montre que « les choix initiaux en matière de *design* institutionnel ont des implications de longue durée en matière de performance économique et politique »¹⁰, que « la sédimentation progressive des politiques publiques exercées par un appareil bureaucratique de plus en plus étendu et de plus en plus hétérogène constitue le mode d'évolution le plus probable de l'action publique »¹¹. Intégrés dans un cadre de travail complexe, les acteurs sont de ce fait liés par de nombreux engagements à des processus qui servent leurs intérêts, satisfont plus ou moins leurs attentes, encadrent et justifient leurs comportements dans un cadre étroit, ces processus jouant pour eux le rôle de réducteurs d'incertitude. Dans ces conditions, l'évolution et le changement éventuel de l'action publique sont directement indexés aux poids de ces variables enracinées et sédimentées par les processus de dépendance au sentier plus qu'aux objets de l'action publique en tant que problèmes économiques, sociaux ou politiques en eux-mêmes.

Pour tester la capacité explicative de la notion de dépendance au sentier et vérifier la théorisation qui en est faite, certains analystes l'ont appliquée dans une série de travaux. Pour ces auteurs, les résultats sont

La règle en la matière est que si la solution engendre des coûts dans le présent et le futur proche, elle est rejetée par l'homme politique. Or, les solutions nouvelles, celles qui provoquent de véritables changements, ont toujours un coût actuel en termes d'apprentissage et requièrent du temps pour produire des résultats toujours incertains. Pour cette raison, les hommes politiques s'interdisent de prendre le risque d'un investissement en capital politique, préférant les solutions les moins coûteuses, avec des résultats immédiats, c.à.d. des solutions limitées, ne modifiant le système qu'à la marge.

- les processus cognitifs d'interprétation collective et de légitimation des enjeux de la vie politique sont, eux aussi, soumis à l'effet cumulatif d'auto-consolidation. L'élaboration, le développement et la vulgarisation d'interprétations sociales communes nécessitent des coûts élevés en matière d'investissement et d'apprentissage. Ces interprétations et représentations sont adoptées par les autres acteurs et partenaires sociaux d'une manière produisant des effets de coordination liés à la nécessité de partager des analyses et «un langage» communs, et des effets d'adaptation dus à la nécessité d'anticiper sur les points de vue des autres. Une fois établies et enracinées, ces représentations deviennent tenaces, plaident pour la continuité et résistent au changement. Cet aspect des processus politiques ne concerne pas que les élites et experts, mais il s'applique à l'ensemble de la population. Il en résulte que les gouvernements doivent chercher à changer les points de vue avant de changer les politiques publiques, et le changement des premiers est plus difficile que le changement des secondes.

C'est cet ensemble de caractéristiques propres au champ politique qui, selon Pierson, justifie que les processus de dépendance au sentier soient plus répandus en politique qu'en économie. Pierson insiste tout particulièrement sur «les cartes mentales» des acteurs. Car, à ses yeux, les processus cumulatifs précédemment décrits ne déterminent pas seulement les dispositifs institutionnels de l'action publique, mais ils déterminent aussi, par accumulation, un type particulier de structures cognitives et normatives qui servent à percevoir et à interpréter le réel. Les référentiels et modèles ainsi construits deviennent chez les acteurs des instruments employés pour déterminer les frontières de l'action publique légitime,

- Dans la sphère politique, les processus de développement institutionnel subissent les contraintes posées par les règles choisies précédemment. En effet, les politiques publiques passées et les institutions qui les entourent structurent les incitations et les ressources actuelles des acteurs. Avec le temps, il devient impossible de ne pas respecter les règles et les normes posées par les politiques passées parce que l'élaboration d'institutions alternatives nécessite un investissement élevé en coûts d'apprentissage et de coordination. C'est pourquoi il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes au lieu d'en créer d'autres.

- Les institutions sont souvent configurées de manière à être difficiles à changer afin de résister aux alternances politiques et de prévenir les conséquences des bouleversements politiques éventuels qui peuvent se produire dans le futur, mais qui sont nécessairement ignorés au moment de la mise en place des institutions actuelles. Pour Pierson, la rigidité institutionnelle est donc l'un des facteurs qui encouragent le maintien du statu quo et la continuité dans la voie choisie par le passé. Par rigidité institutionnelle, Pierson entend évidemment la distinction, courante dans le droit constitutionnel, entre Constitution souple et Constitution rigide. La première peut être modifiée aisément, par une loi ordinaire. La Constitution rigide qui est la plus répandue dans les régimes politiques contemporains est, par contre, soumise à une procédure spéciale et complexe dont le but est d'empêcher de nombreuses modifications. A propos de cette rigidité caractéristique des institutions, on peut observer qu'elle s'applique surtout aux régimes démocratiques occidentaux où les révisions constitutionnelles sont rares et se produisent à des intervalles longs au terme d'une longue période de préparation et d'intenses débats politiques. Elles sont en revanche chose facile dans les autres pays, ceux du Sud entre autres. Il n'en demeure pas moins que, même dans ces pays, changer la Constitution est plus difficile que de changer les autres règles institutionnelles. En Algérie, par exemple, malgré de nombreuses révisions constitutionnelles, la configuration de base dans l'organisation des pouvoirs publics est presque la même depuis 1976.

- L'horizon des hommes politiques se limite principalement au court terme. Pour les élus, cet horizon est structuré par l'agenda électoral.

successifs publiés pour l'essentiel en 1997 et en 2000. Dans ces travaux, il montre que la dépendance au sentier est à l'œuvre et plus agissante en politique qu'en économie parce que, selon lui, le champ politique possède des caractères qui favorisent la continuité, font obstacle au changement et entravent la rupture, traçant par là à l'évolution de l'action publique un cheminement précis. Ce cheminement est dominé par les effets cumulatifs du passé et par le poids des institutions entendues comme ensemble de règles, de procédures, de modes d'organisation et de gestion, mais aussi comme « cartes mentales », c.à.d. des modèles, des croyances et des éléments cognitifs et normatifs déterminant ce que devrait être l'action publique dans les différents sous-systèmes ou secteurs.

Parmi les facteurs caractéristiques du champ politique, qui encouragent la dépendance au sentier, P. Pierson cite notamment :

- En économie, il existe certains effets du marché qui devraient, en principe, faire barrage à la dépendance au sentier comme, par exemple, la discipline due à la crainte de l'élimination des entreprises non-viables et la circulation de l'information sur les prix, tandis qu'en politique ces facteurs sont inexistants. Il s'ensuit que la dépendance au sentier devrait être plus forte dans les régimes et processus politiques que dans les activités économiques ou les choix technologiques.

- Le champ politique se caractérise par sa densité institutionnelle qui engendre une multiplicité de règles, de procédures et de législations. Conséquence : du fait de cette densité, les dispositifs d'action publique deviennent une contrainte qui pèse sur le travail et le comportement des acteurs.

- Le champ politique se caractérise aussi par sa complexité et son opacité, par les difficultés d'accéder à l'information utile et l'impossibilité de fixer des objectifs univoques. Il est également dominé par l'horizon à court terme des acteurs politiques, indexé le plus souvent aux échéances électorales⁹. Et tous ces facteurs sont des contraintes. S'agissant de l'action publique en particulier, le chevauchement des intérêts, la complexité des problèmes, leur manque de clarté, et la pluralité des valeurs et principes portés par chaque acteur constituent des obstacles à toute rationalité véritable.

tient plus au comportement des individus au sein des institutions qu'aux technologies elles-mêmes⁷. Ces analyses expliquent pourquoi les institutions sont stables et résistent au changement. Car, changer de chemin en changeant les institutions, c'est perdre l'amortissement des investissements de départ et leurs rendements croissants, et c'est également devoir investir à nouveau. Dans ce cas, il faut reprendre les processus d'apprentissage et rester coordonné aux autres institutions. Il faut aussi changer d'anticipation adaptative et être à même de prévoir les nouveaux comportements des partenaires et de s'y adapter⁸.

Cette théorisation a été employée pour expliquer des événements historiques et économiques majeurs. Certains auteurs ont ainsi affirmé que les inégalités persistantes dans le développement économique suivant les régions géographiques tiennent aux avantages comparés dont bénéficient encore les pays développés qui se sont lancés de manière précoce dans la révolution industrielle. Aux Etats-Unis, de nombreux travaux ont essayé de démontrer que la propagation du fordisme, mode d'organisation de la production de masse et de la spécialisation des tâches devenu progressivement dominant, tenait plus à la répartition des capitaux dans ce pays qu'à son caractère supposé d'avancée technique.

Dans la science politique

Reprenant l'ensemble de ces propositions théoriques au sujet des rendements croissants et de la dépendance au sentier en économie, P. Pierson, un politiste américain spécialisé dans l'analyse des politiques de la protection sociale, les a appliquées dans l'étude des processus politiques notamment pour l'analyse des politiques sociales. Pour cet auteur, les mécanismes du rendement croissant, qui alimentent et activent la dépendance au sentier, sont peut-être plus applicables et valables en politique qu'en économie, exprimant par là sa conviction que la dépendance au sentier est plus active dans les phénomènes politiques que dans l'économie. Se rendant certainement compte des problèmes posés par l'application aux phénomènes politiques de propositions relevant de la théorie économique, P. Pierson se devait bien de démontrer et argumenter sa thèse. Il l'a fait dans des travaux

dynamique en cours mais sans retour à la situation prévalant au moment de leur déroulement. La dynamique poursuit donc son chemin habituel.

- L'inefficience potentielle du sentier emprunté : cela signifie qu'une fois un processus initié, rien ne garantit qu'il donnera le résultat optimal, qu'il aboutira aux solutions les plus efficaces. Autrement dit, l'alternative choisie n'est pas nécessairement la meilleure.

D'après le chercheur américain, P. Pierson, le champ économique se caractérise par des conditions qui semblent favorables aux mécanismes des rendements croissants et à la dépendance au sentier qui en résulte⁵. Il ya d'abord les processus de routinisation. Les acteurs s'habituent à travailler dans un cadre déterminé et deviennent, avec le temps, très attachés à certains modes de réfléchir et d'agir, car des pratiques progressivement développées dans un cadre précis et suivant des modes déterminés deviennent en elles-mêmes une contrainte et par conséquent obstacle à tout changement brusque. Ces pratiques deviennent également le seul moyen disponible et envisageable de remédier aux insuffisances et de redresser les torts, ce qui incite à leur maintien et leur reproduction plus longtemps et, par suite, accroît leurs effets cumulatifs. Il ya ensuite les effets de coordination qui touchent les acteurs gravitant autour de l'Etat, groupes d'intérêt, partis politiques, syndicats, médias... Ces acteurs s'intègrent à la dynamique en cours, sont alors concernés par ses questions et ses problèmes, liés à l'Etat dans son cadre et s'habituent à ses méthodes⁶. Il ya, en troisième lieu, les facteurs d'adaptation et de prévision qui poussent les acteurs périphériques à anticiper sur les événements. Car, autour du processus engagé, personne ne veut être marginalisé ou écarté, ce qui conduit l'ensemble des participants à s'orienter vers le chemin le plus avantageux, le plus pratiqué, celui des principaux acteurs que sont l'Etat et les grandes sociétés.

De son côté, l'économiste américain, Douglas C. North, a montré l'importance des analyses portant sur les rendements croissants pour la compréhension des processus d'émergence et de changement des institutions. Pour cet auteur, le phénomène de dépendance au sentier constaté en économie

L'analyse du clavier et les études qui s'en suivaient ont été scientifiquement bénéfiques. Elles ont donné aux économistes l'opportunité de vérifier leurs propositions au sujet des notions de dépendance au sentier et de rendements croissants, et leur ont permis de mieux décrire les processus et mécanismes à l'origine de ces phénomènes. Ces travaux démontrent que l'évolution économique est dominée par la dépendance au sentier, phénomène dû à des mécanismes qui rendent un choix historique déterminé plus contraignant à mesure que le temps passe, constituant ainsi des obstacles au changement et incitant au statu quo. Ces mécanismes sont liés au phénomène des rendements croissants qui cessent si on abandonnait l'ancien mode d'organisation, ce qui entraîne la perte du rendement de l'ancien investissement, la nécessité d'entreprendre un investissement nouveau, de reprendre les processus d'apprentissage et de coordination avec les acteurs concernés et l'anticipation adaptative au contexte nouveau.

Ces études décrivent dans le détail le phénomène des rendements croissants, défini comme un ensemble de mécanismes alimentant une dynamique cumulative caractérisée par quatre éléments principaux :

- L'imprédictibilité : si les événements initiaux, les choix stratégiques par exemple, jouent toujours un grand rôle dans la détermination de l'évolution ultérieure, il reste impossible de prévoir l'état final de la dynamique engagée. Personne n'est en mesure de prédire le devenir des actions ou processus entamés et leur résultat final

- L'inflexibilité : cela signifie que plus on avance dans un processus donné, plus il est difficile de faire de nouveaux choix. On ne peut changer de chemin, à l'image d'un marcheur dans un sentier en montagne : il ne peut en sortir en allant à droite ou à gauche, le terrain étant escarpé et rocheux, ni en revenant au point de départ devenu très éloigné, n'ayant donc plus de choix que de continuer.

- La non-ergodicité : cette caractéristique signifie que les accidents qui se produisent au cours d'un processus ne peuvent être ignorés. Ces accidents laissent des traces qui modifient plus ou moins, et suivant les cas, la

En économie

La notion de dépendance au sentier, nous l'avons dit, a été utilisée pour la première fois en économie conjointement avec une autre notion, elle aussi récente dans les années 90, celle de « rendements croissants ». Auparavant, l'analyse économique classique affirmait que les innovations technologiques avaient des effets qui diminuent avec le temps. L'idée répandue était donc celle de rendements décroissants. Cependant, certains économistes avaient déjà observé des cas où existaient des solutions plus efficaces que celles en cours mais qu'elles n'avaient pas pour autant été adoptées, les acteurs préférant l'ancien au nouveau. Ils en ont conclu que l'élaboration de nouvelles méthodes plus efficaces que les anciennes ne signifie pas qu'elles seront automatiquement adoptées. D'où la question : pourquoi ? Pour répondre à cette question, des économistes ont fait état de leur conviction que les technologies employées engendrent des effets en chaîne, cumulatifs et de plus en plus complexes au point où il devient, sinon impossible, du moins très difficile de vouloir les remplacer par de nouvelles alternatives. C'est dans ces circonstances qu'a lieu un événement d'une haute importance dans l'évolution technologique, l'apparition de l'informatique. Les ingénieurs se sont contentés de recopier le système d'écriture employé dans l'ancienne machine à écrire et l'ont utilisé pour écrire avec l'ordinateur, maintenant le clavier QWERTY, malgré l'élaboration d'un clavier plus adapté aux nouveaux besoins. Ils ont ainsi maintenu l'ancien système et n'ont voulu ni adopter le nouveau clavier ni réfléchir à un autre mode à même de rendre l'écriture plus rapide. Cet exemple a renforcé la conviction des économistes quant aux rendements croissants attribués aux technologies employées et au phénomène de dépendance au sentier, expliqué dans le cas cité de l'informatique par les coûts de l'investissement dû à l'invention d'un nouveau mode d'organisation et de la reprise des processus d'apprentissage et de coordination accumulés et cristallisés dans le cadre de l'ancien système au point de devenir obstacles à tout changement radical.

La notion et son passage de l'économie à la politique

La notion de « dépendance au sentier »², centrale dans le néo-institutionnalisme historique, a été développée par les tenants de cette approche pour analyser le champ politique avec l'idée que « les cartes mentales » et la configuration institutionnelle caractéristiques du champ politique évoluent lentement, à la marge, suivant un « sentier » ou chemin tracé par les principaux choix du passé. A partir des années 90 les analystes des politiques publiques ont employé cette notion pour souligner le poids des choix initiaux et l'influence des institutions sur les décisions actuelles. Cette notion se préoccupe donc de montrer l'empreinte des origines et l'effet de celles-ci sur l'évolution des politiques publiques. Selon les tenants de ce type d'analyse, cette notion est incontournable pour expliquer la « trajectoire » suivie par l'évolution des politiques publiques.

La « dépendance au sentier », définie comme étant la notion « qui décrit l'existence de mouvements cumulatifs cristallisants les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis de l'action publique »³, vient de l'économie. Apparue pour la première fois en économie, l'emploi de cette notion s'est par la suite répandu notamment dans les études comparées du développement. Au cours des années 90, dans le sillage du développement du néo-institutionnalisme historique orienté principalement par l'étude de la sociogenèse des dispositifs d'action publique, ainsi que des principes⁴, des valeurs, des modes d'action et des rapports de force qui les sous-tendent dans les différents pays, les tenants de cette approche ont conclu à l'existence de « trajectoires nationales » particulières suivies par l'action publique dans chaque Etat. Pour expliquer ces trajectoires, nombre de ces analystes ont fait recours à la notion de dépendance au sentier qui est ainsi passée de l'économie au politique.

croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines».¹

Plus qu'une théorie unifiée, le néo-institutionnalisme est en réalité un vaste courant de pensée. Dès son apparition, il recouvre trois approches différentes, le néo-institutionnalisme sociologique, celui du choix rationnel et le néo-institutionnalisme historique. Ces trois approches s'accordent quant à l'importance des institutions dans l'analyse des phénomènes politiques mais de nombreuses questions les divisent. Elles ont chacune leurs propres visions des motifs du comportement humain, leurs définitions des institutions et de la manière dont elles influent sur la politique. Elles expliquent différemment la stabilité des institutions et ont chacune leurs conceptions de l'évolution sociale. Elles mobilisent aussi des méthodes et concepts différents dans l'analyse des phénomènes politiques.

Le néo-institutionnalisme historique met en relief le poids des choix du passé, l'influence des institutions en général et celle des institutions politiques en particulier sur les décisions actuelles. Les néo-institutionnalistes historiques ont pour préoccupation majeure d'apporter la réponse à la question : pourquoi les différentes sociétés ont-elles développé des institutions différentes ? Comment les institutions façonnent-elles, dans ces sociétés, des modèles différents de discours et d'action politiques ? On le voit, cette approche, comme l'indique bien son nom, a une dimension historique profonde, les institutions étant, pour ses partisans, la variable la plus importante en raison de sa capacité explicative de l'évolution des systèmes et des sociétés politiques. Parmi les notions mobilisées dans cette approche historique du néo-institutionnalisme, la notion de «dépendance au sentier» qui est l'objet de cet article. Dans les pages qui suivent, nous ferons dans une première partie de l'article la présentation de cette notion, sa définition et les mécanismes et processus auxquels elle renvoie, avant de passer dans la seconde partie à un essai d'interprétation des réformes algériennes de l'Etat en termes de dépendance au sentier.

Introduction :

Au cours des années 60 et 70 du siècle dernier, les théories behavioristes et structuro-fonctionnalistes ainsi que l'analyse de la vie politique en termes de groupes et de luttes entre groupes pour les ressources rares étaient hégémoniques dans la science politique, particulièrement aux Etats-Unis. Contre ces théories, s'est développé au cours des deux décennies suivantes, 1980-2000, un courant de pensée appelé «néo-institutionnalisme». Institutionnalisme, parce que les tenants de cette théorie insistent sur l'importance des institutions et leur influence sur le comportement humain en général et sur la vie politique et les politiques publiques en particulier. S'agissant des politiques publiques notamment, ces néo-institutionnalistes ont une croyance profonde que la configuration des institutions politiques influe énormément sur l'action des gouvernements et sur la façon de conduire cette action. Quant au préfixe « néo », il s'agit pour les néo-institutionnalistes de souligner leur éloignement de l'analyse classique des institutions, centrée sur les institutions officielles que sont les appareils politico-administratifs et autres organismes publics. Les théoriciens de cette école pensent les institutions et emploient le terme dans son acception sociologique développée en sociologie politique en particulier et en sociologie en général. Et dans ces disciplines, les institutions sont des règles avant tout, ce sont les règles, les normes, les valeurs, les rôles et les croyances stables, partagés par les membres d'une collectivité, le respect de ces règles par les membres du groupe étant à la fois facteur et agent de leur permanence et de leur reproduction sociale. Dans ce sens sociologique, sont comprises comme institutions également toutes sortes de routines en cours dans une société, ces manières de se comporter, de penser, d'agir et de travailler, fixes et quasi-mécaniques, presque spontanées, mais ayant néanmoins de l'importance et de la valeur aux yeux des acteurs de l'interaction, c.à.d. institutionnalisées. Pour les deux sociologues américains, James March et Johan Olsen, qui ont été les initiateurs du néo-institutionnalisme, les institutions sont des règles, et ces règles ne sont pas seulement des «routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite», mais aussi «les

ملخص

في الجزائر كانت فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي مرحلة بناء الدولة الوطنية الحديثة، فيها اتخذت الجزائر خيارات ومبادئ لبناء اقتصادها ومؤسساتها الإدارية والسياسية، وأخذت بنهج معين في تنفيذ سياساتها العامة. وجاءت بعد ذلك فترة الإصلاحات المستمرة من أواخر الثمانينات إلى اليوم. وفي علم السياسة تميزت فترة التسعينات بظهور تيار فكري يسمى النظرية المؤسساتية الجديدة، وتطور ضمنه اتجاه يدعى المؤسساتية الجديدة التاريخية يركز أصحابه على فكرة "المسارات الوطنية" في التطور التاريخي للأمم، وعلى مفهوم التبعية للمسلك. هذا المفهوم يعطي أهمية كبيرة ودوراً زائداً لآثار البدايات والأصول في التطورات اللاحقة، ويبين آليات التراكم والترسب التي تحدثها الاختيارات الأولى والسياسات العامة السابقة وكيفية تحولها إلى قيود مدعمة للاستمرارية مانعة للتغير. موضوع هذه المقالة عرض هذا المفهوم وشرح العمليات المكونة له والآليات المتضمنة فيه، ثم النظر في إمكانية تطبيقه على الحالة الجزائرية بقراءة لما نفذ فيها من إصلاحات قراءة معتمدة على مقولاته النظرية.

La notion de *Path Dependence* et les réformes en Algérie

Salah BELHADJ

Faculté Des Sciences Politique

Université d'Alger 3

Résumé

En Algérie, les années 60 et 70 du siècle dernier furent celles de la construction de l'Etat national. Au cours de cette période, l'Algérie fit des choix et adopta des principes pour l'édification de son économie, la mise en place de ses institutions et la mise en œuvre de ses politiques publiques. A partir de la fin des années 80, s'ouvre une période de réformes qui se poursuivent jusqu'à nos jours. En science politique, les années 90 ont été marquées par l'apparition d'un courant de pensée appelé «néo-institutionnalisme». Au sein de celui-ci, s'est développé une approche qualifiée de «néo-institutionnalisme historique», qui insiste sur l'idée de «trajectoire nationale» dans l'évolution historique des nations et sur la notion de «dépendance au sentier». Ce concept, central dans cette approche, souligne l'empreinte des origines dans l'évolution ultérieure en montrant les processus d'accumulation et de cristallisation engendrés par les premiers choix, les politiques publiques passées ainsi que les règles et procédures qui les encadrent et les entourent, et comment ces éléments deviennent des contraintes faisant obstacle au changement et encourageant le statu quo. Cet article a pour objet de faire l'exposé des mécanismes constitutifs de cette notion et de voir ensuite dans quelle mesure il peut être pertinent d'interpréter les réformes algériennes en termes de dépendance au sentier.

La notion de *Path Dependence* et les réformes en Algérie

Salah BELHADJ
Maître de conférences
Faculté Des Sciences Politique-Université d'Alger 3