

CIRDIS

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société**

UQÀM



Coopération internationale et gouvernance

**Redéfinitions ou
continuités ?
Vues d'Amérique latine**

Angel Saldomando

www.cirdis.uqam.ca

**LES CAHIERS DU CIRDIS
COLLECTION DÉBAT
No 2012-02**

**Coopération internationale et gouvernance
Redéfinitions ou continuités ?
Vues d'Amérique latine**

**Les Cahiers du CIRDIS – Collection Débats
No 2012-02**

Angel Saldomando

■ Angel SALDOMANDO

L'auteur est économiste, chercheur associé au Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et membre de l'Observatoire sur la gouvernance en Amérique centrale.

Les Cahiers du CIRDIS
Collection Débats — no 2012-02

Coopération internationale et gouvernance
Redéfinitions ou continuités ?
Vues d'Amérique latine

Angel Saldomando

ISSN : 1929-1027
Dépôt légal : 23 avril 2012
Bibliothèque nationale du Québec

Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada
H3C 3P8

www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca

Introduction	2
1. <i>LA GOUVERNANCE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE</i>	5
2. <i>LE CONTEXTE LATINO-AMÉRICAIN</i>	17
3. <i>AJUSTEMENT, RÉFORMES ET GOUVERNANCE</i>	22
4. <i>LE TOURNANT DE LA GOUVERNANCE</i>	43
5. <i>LA GOUVERNANCE AUTOCENTRÉE</i>	57
6. <i>QUELLE COOPÉRATION ET POUR QUELLE GOUVERNANCE ?</i>	68
Conclusion : une redéfinition est-elle possible ?	79

Introduction

Il y a des concepts qui ont la vertu de synthétiser une problématique et de l'exprimer dans son contenu, même si ces concepts évoluent dans le temps. Prenons des notions comme « développement » ou « progrès », qui possèdent déjà une longue et riche trajectoire, et nous observons qu'elles sont devenues incontournables dans le langage des sciences et de la culture. D'autres concepts ont été également percutants mais n'ont pas connu une vie aussi longue. En fait, ils dépendaient davantage d'une période historique spécifique que d'une problématique ontologique de longue haleine. Prenons, par exemple, des concepts comme celui de la « guerre froide », aujourd'hui enterré, ou encore celui de « néolibéralisme », probablement en voie de l'être.

Le concept de gouvernance, réapparu vers 1975, peut quant à lui revendiquer une belle durée de vie. Il est en effet très vite devenu incontournable. L'importance de la notion de gouvernance, acquise d'ailleurs assez rapidement, est peut-être attribuable à la double dimension qu'elle revêt.

D'une part, la gouvernance fait référence, en général, aux problèmes d'orientation politique et en particulier à une période historique du capitalisme où les relations entre l'État, le marché et la société ont été redéfinies par rapport au néolibéralisme.

Cette redéfinition accordait la priorité à la libéralisation des marchés et aux intérêts privés les plus internationalisés ainsi qu'à une gestion étatique facilitant la mise en place d'un tel programme. Celui-ci impliquait à la fois des privatisations, des dérégulations généralisées et une sévère restriction des espaces démocratiques, conduisant à séparer d'un côté la question politique du marché et de l'autre les demandes sociales de l'État.

D'autre part, la gouvernance fait également référence aux problèmes que toutes les sociétés doivent résoudre, c'est-à-dire aux manières de gouverner l'ordre social et d'orienter le changement.

Ces deux dimensions en elles-mêmes pouvaient lui assurer une vie, sinon longue, du moins riche et mouvementée. Mais nous pouvons ajouter une troisième dimension au concept de gouvernance. En effet, ce dernier s'est peu à peu alourdi avec l'intégration des problèmes de la modernisation institutionnelle et politique des pays dits « sous-développés ».

Le concept de gouvernance s'est ainsi chargé d'une prétention opérationnelle destinée à répondre aux « pourquoi » et aux « comment » de la redéfinition des relations internes des sociétés sur une base néolibérale. S'il avait été seulement une ressource conceptuelle de la science politique, sa vie aurait coulé des jours tranquilles dans les colloques et dans les bibliothèques.

Mais la gouvernance est allée bien au-delà. Elle est devenue un concept définissant des objectifs, des modèles d'organisation entre l'État, la société et le marché et orientant l'action des institutions internationales et des décideurs politiques. Enfin, elle a aussi servi à distribuer des notes de « bonne » ou de « mauvaise » gouvernance.

La gouvernance s'est aujourd'hui présentée comme une sorte de condition dont dépendent le sort du système financier, l'environnement, la qualité des gouvernements et les chances d'un pays de devenir un pays développé ou encore capable de combattre la corruption. Magique pouvoir de la gouvernance.

En réalité, l'évolution du concept dans le temps nous révèle l'ampleur des enjeux qu'il soulève concernant la nature des modèles de gestion des sociétés. Ces modèles dépendent de trois facteurs : d'abord la configuration du pouvoir et de la prise de décision, ensuite les rapports entre gouvernement et société à travers les espaces politiques et les conflits, enfin la construction de la légalité et de la légitimité (démocratiques ou non) de l'exercice du pouvoir.

La manière dont ces différents aspects s'articulent dans une société donnée crée des modes de gouvernance spécifiques répondant aux intérêts et aux rapports de forces locaux. Mais ce n'est qu'un des aspects de la question. Dans un monde de plus en plus internationalisé et interdépendant, ces modes de gouvernance ne sont plus seulement déterminés dans le cadre de l'État-nation, de plus en plus d'acteurs externes intervenant ou influençant les modes de gouvernance. Il est évident que cette réalité répond à la fois aux asymétries de pouvoir internationales mais aussi aux différents types d'intervenants qui prennent part à la vaste entreprise comme par exemple les institutions financières, la coopération internationale, les compagnies multinationales, les États et les institutions d'intégration régionale.

Parmi ces acteurs, la coopération internationale a accordé au thème de la gouvernance une importance toute particulière. Entre 2008 et 2009, l'Aide publique au développement (APD) a représenté quelques 122 milliards de

dollars américains dont 12 % ont été consacrés à la gouvernance. L'Amérique latine est en recul sur l'ensemble de l'APD. En 10 ans, elle est passée de 13,1 % du total à 9,2 % pour la période 2008-2009.

L'analyse développée dans ce texte examine la relation entre coopération et gouvernance et explore son évolution ainsi que son influence sur la configuration des modes de gouvernance des pays concernés.

La problématique est abordée à partir du contexte latino-américain et à travers l'influence exercée par les programmes de réformes économiques et institutionnelles liés à la quête d'une bonne gouvernance. L'épuisement de ces programmes et les nouveaux débats nés du changement de contexte politique sont également pris en compte.

Le cadre proposé ici impose d'adopter un point de vue général pour rendre compte d'un processus vaste et complexe. Un examen approfondi des situations particulières que l'on peut observer en la matière aurait impliqué des développements dépassant les limites de cette publication.

Nous espérons cependant que les lecteurs pourront se faire une idée plus riche de la relation entre coopération et gouvernance dans un contexte régional donné.

1. LA GOUVERNANCE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Il est intéressant de noter qu'à l'origine, dans la deuxième moitié des années 1970, la gouvernance était le fruit d'une analyse sur les prétendues incapacités des États des pays industrialisés à gouverner une crise propre au régime d'accumulation de l'après-guerre.

Ainsi, le concept proposait dès le début une approche ambitieuse et très holistique, car il s'agissait de repenser la crise et les nouvelles mesures à prendre.

La signification politique du concept de gouvernance, au cours de cette première définition, visait la transformation des conditions politiques et institutionnelles de la croissance de l'après-guerre et du pacte social qui était le fondement de l'État-providence. Cette approche de la crise était fortement influencée par des théoriciens conservateurs¹.

La base théorique et politique du concept reposait sur trois fondements. Il s'agissait d'abord de la théorie de l'excès de demandes qui, selon ce concept, menaçait la capacité de gestion de l'État, notamment à cause de l'endettement, de l'inflation et des déficits publics. Redéfinir le rôle de l'État était donc nécessaire pour lui retirer une partie de son pouvoir de redistribution et diminuer sa charge financière. Pour ce faire, la démocratie devait se limiter aux mécanismes de l'alternance politique et se déconnecter de la demande sociale et des décisions politiques qui influent sur l'économie. Cela s'est traduit par une proposition de mode de gouvernance qui a donné lieu à une gestion très conservatrice de l'ordre social.

Cependant, le diagnostic de la « crise de la gouvernance » dans les pays du Nord s'est dilué au cours des années 1980 et 1990 dans un long processus de restructuration de ces pays pour s'adapter aux nouvelles exigences économiques et politiques dérivées de la globalisation.

Le diagnostic de la crise de la gouvernance et ses recommandations auraient pu s'arrêter là, d'autant plus que la restructuration avait fait son chemin, que l'Union européenne avait connu un nouvel élan et que la guerre froide était terminée. De plus, les résistances sociales avaient considérablement diminué et la doxa libérale s'était imposée aux dépens des politiques néo-keynésiennes.

¹ Il s'agit de la Trilatérale qui était à l'époque une sorte de Davos première génération.

Alors pourquoi et comment cette analyse est-elle devenue un cadre de travail pour les institutions financières internationales et ensuite pour les agences de coopération internationale, qu'elles soient onusiennes, bilatérales ou encore des structures de coordination comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les recommandations propres aux pays du Nord ont acquis un nouveau statut et se sont transformées sur la scène internationale en un paradigme de gestion et de bonne gouvernance. Oui, mais de gestion de quoi ?

Dans le cadre de la crise de la dette observée dans les pays du Sud, des plans d'ajustement mis en œuvre et des attentes nées des processus de démocratisation qui gagnaient de plus en plus de pays, surtout en Afrique et en Amérique latine, il importait de savoir gérer la viabilité des programmes d'ajustement structurel draconiens ainsi que les tensions politiques qu'ils engendraient.

En ce sens, le socle théorique des recommandations formulées autour de la « crise de la gouvernance » a permis de concevoir d'une manière précise la réforme des institutions et de nouvelles orientations politiques. Ces dernières envisageaient un nouveau type de relation entre l'État et la société, où il était possible de concevoir l'accompagnement des restructurations économiques tout en préservant le cadre démocratique, grâce à une reconfiguration des espaces politiques dans un sens restrictif.

Les propositions de gouvernance cherchaient à établir une nouvelle relation entre l'économie et la politique, réduisant l'exercice politique et la démocratie elle-même à une méthode d'administration aussi efficace que possible de l'ajustement structurel et des réformes que cela impliquait, mais excluant toute liberté de choix de société.

Cette évolution a été largement orchestrée par la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) dans les années 1980 et 1990. Cela correspondait au nouveau rôle de ces institutions en tant qu'administrateurs de la crise de la dette ainsi qu'au nouveau modèle de société libérale alors véhiculé.

La bonne gouvernance devenait ainsi un mode de gestion qui facilitait le nouveau modèle de marché dérégulé, avec un nouveau cadre institutionnel et politique incitant les sociétés à s'insérer dans un modèle global. L'essence même de ce modèle était cristallisé dans le Consensus de Washington, devenu une véritable doctrine prescrivant les réformes à réaliser.

La « boîte à outils » des institutions financières internationales (IFI) se composait de plusieurs éléments. Le premier était la conditionnalité qui combinait une énorme pression politique, des objectifs macroéconomiques et des réformes structurelles.

La pression politique avait pour but d'imposer ces objectifs sans délai et sans considérations pour les conditions sociales et politiques propres aux pays concernés ou les spécificités nationales. La conditionnalité était l'instrument technique mais les fondements des objectifs macroéconomiques chiffrés ainsi que des réformes étaient plus que douteux. Les indicateurs de progrès des réformes, qui combinaient des mesures dans cinq secteurs clés² et le suivi des indicateurs financiers, devinrent le tableau de bord exclusif auquel durent se soumettre les autorités locales, les acteurs sociaux et politiques.

Pendant une période longue d'une quinzaine d'années, jusqu'à la fin des années 1990, la BM et le FMI imposèrent un cadre rigide auquel les banques régionales, les agences des Nations Unies et la coopération bilatérale durent s'adapter. Là encore, des instruments comme la conditionnalité croisée et les prêts sectoriels qui déterminaient autant la conception de la réforme que les objectifs à atteindre, servaient à encadrer aussi bien les acteurs locaux qu'internationaux.

L'articulation d'un modèle d'économie et de gestion de celle-ci, unique et standardisé, eut de multiples conséquences dans les pays du Sud, conséquences que nous aborderons plus loin. Mais pour l'instant, nous nous proposons de suivre l'évolution de la coopération internationale face à cette gouvernance conçue par les IFI.

² Nous utiliserons le concept de programme de réformes libérales dans le sens d'une application standard des politiques de réformes économiques et institutionnelles de l'État touchant la législation, le commerce, la fiscalité, le marché du travail, les finances, la protection sociale et la privatisation. Ces réformes étaient destinées à libéraliser et à déréguler les économies, forçant le passage vers un modèle extraverti inséré dans la globalisation et basé sur un nouveau type de relation entre l'État et le marché.

1.1. Évolution de la coopération sur le thème de la gouvernance

L'évolution du concept de gouvernance, depuis l'approche de la crise du régime d'accumulation d'après-guerre au Nord jusqu'à la gestion de l'ajustement et les réformes économiques et institutionnelles au Sud, a été induite par le nouveau contexte international.

La fin de la guerre froide et la globalisation en tant qu'intégration sans entraves des marchés pour la libre circulation du capital exigeaient un réalignement généralisé des pays et des régions autour de nouvelles normes de démocratie et de marché dérégulé. À cela s'ajoutaient les tendances vers la démocratisation ainsi que la remise en question des modèles de développement dans les pays du Sud.

La coopération internationale traditionnelle se trouvait face à de nouvelles exigences mais aussi face à de nouvelles responsabilités politiques dérivées de son implication dans de nouvelles missions.

La coopération internationale vivait en effet une transition conceptuelle et opérationnelle assez complexe. L'aide publique au développement (APD) traditionnelle, liée aux projets d'infrastructures, aux services sociaux et productifs ainsi qu'à l'assistance technique destinée à « combler le retard de développement », devait s'adapter à une nouvelle situation chargée de pièges et de contradictions.

Dans ce contexte, il n'était pas aisé d'incorporer un thème comme celui de la gouvernance en tant qu'axe de coopération. Nous allons maintenant aborder les trois grands thèmes qui provoquèrent immédiatement des tensions à cet égard.

a) Les nouvelles définitions des conflits et leur relation avec le développement

La fin de la guerre froide a impliqué une redéfinition des missions de paix internationales des Nations Unies. En outre, la lecture des conflits armés eux-mêmes s'est trouvée modifiée ainsi que les types d'interventions sur le terrain.

C'est que les conflits n'étaient plus interprétés comme un affrontement systémique entre des blocs géopolitiques, mais bien comme des contradictions au sein de sociétés dans lesquelles il fallait établir une modernisation politique

et institutionnelle et favoriser une insertion internationale compatible avec le cadre d'un modèle unique de société.

Cela signifiait une participation beaucoup plus importante dans les situations de pacification et également dans la promotion d'un modèle de société qui devait encadrer le conflit, à savoir le marché et la démocratie régulés selon les nouveaux paramètres.

De 1948 à 1990, les Nations Unies ont réalisé un total de cinq missions de paix. Depuis elles sont passées à 16, multipliant en outre l'extension des mandats, les ressources financières et les actions sur le terrain.

Les coopérations, multilatérale et bilatérale, devaient combiner les anciennes pratiques avec les aspects politiques et militaires de la fin des conflits. Les nouveaux terrains d'action exigeaient des approches novatrices mais celles-ci n'étaient pas encore clairement définies. Cela a donné lieu à des rafistolages et parfois à des incursions dans des domaines périlleux.

Par exemple, les projets classiques de développement devaient intégrer la sécurité, la paix et les droits de l'homme pour essayer de reconstruire des pays viables. Les anciens programmes de développement rural intégrés (PDRI) furent mis à contribution en leur ajoutant des objectifs de pacification et de réinsertion des forces en conflits ainsi que des objectifs de bonne gouvernance. Les PDRI furent appliqués en Colombie, ensuite en Amérique centrale et réexportés au Vietnam et en Afrique sous de nouvelles dénominations.

Les processus de pacification, éminemment politiques, ne pouvaient pas prendre en compte les causes des conflits du fait des restrictions imposées par les nouvelles réformes politiques et institutionnelles. C'était surtout le cas quand il était question de droits de propriété, de fiscalité ou de politiques d'intégration sociale, qui exigeaient une intervention publique. De plus, les nouvelles théories sur les conflits cherchaient à expliquer ces derniers dans le nouveau contexte comme étant soit liés à des disputes ethniques, soit motivés par le contrôle des ressources primaires à des fins lucratives.

Cette multiplication des objectifs et des actions, interprétés selon les caractéristiques de chaque institution participant à la coopération, a été appliquée dans des situations de risque extrême, ce qui a parfois impliqué des coûts très élevés. Peu de voix ont alerté l'opinion publique sur les dérives de

la coopération à cet égard et sur les problèmes qu'elles ont provoqués, en particulier les tensions et les incohérences entre les programmes économiques, politiques et les programmes de pacification mis en place³.

b) Ajustement, réformes et pauvreté

Au même moment, les actions de soutien aux réformes économiques et institutionnelles étaient en concurrence, voire en contradiction, avec les politiques de réduction de la pauvreté.

La gouvernance devait assumer toutes ces tensions. Les politiques sociales étaient définies comme compensatoires et focalisées sur les privatisations, et ce, même là où existaient des situations de pauvreté structurelle ou d'appauvrissement rapide suite à l'ajustement.

Quand surgissaient des conflits ou que des pressions sociales s'exerçaient pour ouvrir des espaces politiques destinés à incorporer les laissés-pour-compte, la coopération était divisée. Les IFI mettaient toute la pression pour soutenir et approfondir les réformes tandis que d'autres agences tiraient la sonnette d'alarme ou versaient des fonds à la société civile pour appuyer un dialogue plus ouvert et poussé. Les contradictions entre certaines agences des Nations Unies, les IFI et les gouvernements étaient par trop évidentes.

L'entreprise de coopération au développement a certes été rendue plus complexe quand celle-ci s'est convertie en un instrument d'imposition des réformes économiques et institutionnelles dans le cadre de la crise de la dette et des programmes d'ajustement structurel. Les conséquences étaient particulièrement sensibles pour les objectifs proclamés de développement.

Ainsi, ces tendances accentuaient de manière marquée la nature conditionnelle de l'aide. Le modèle économique imposé par les réformes conduisait à la faillite du développement endogène, affaiblissait les capacités de contrôle national et renforçait la libéralisation et la déréglementation des économies.

Malgré tout, la coopération bilatérale s'est soumise à cette nouvelle orientation et a appliqué la conditionnalité croisée avec les institutions financières internationales.

³ La bibliographie sur les thèmes évoqués est vaste. Une abondante littérature a été consacrée à l'analyse des conflits, à la construction de la paix, aux écoles de médiation et de résolution des conflits, etc.

Cela a eu des répercussions sur les modes d'opération. Les accords de coopération dans le cadre de programmes intégrés ont été généralisés. La conditionnalité croisée devint le cadre de référence pour tous. Une division du travail fut établie selon les secteurs entre les coopérants. Une communauté de coopérants se substitua aux responsables locaux dans la prise de décision, laquelle était souvent liée au financement octroyé sans pour autant qu'une plus grande cohérence sur le terrain ne soit garantie.

c) Connaissances et expertise

Les nouveaux paradigmes dominants ont exigé la mise en place de nouvelles bureaucraties et d'organismes spécialisés qui se sont recyclés pour répondre aux nouvelles exigences⁴.

Toutefois, les questions de gouvernance dépassaient largement les expertises traditionnelles. La boîte à outils des IFI maintenait le cap parce qu'elle était assez primitive et simple à appliquer. Mais tout devenait autrement compliqué dès que la gouvernance apparaissait comme une problématique en relation avec la configuration du pouvoir, la construction des institutions, l'élaboration d'un socle démocratique pour la prise de décision ou quand il s'agissait de résoudre des conflits, de pacifier et reconstruire sans freiner le développement et de tenir compte des spécificités nationales. Il était bien plus facile de casser et de réformer que de créer des capacités nationales ou d'appuyer des processus endogènes soutenable dans des conditions démocratiques.

À plusieurs reprises, des institutions telles que la BM ont fait état d'un certain désarroi en parlant de la « caisse noire de la gouvernance » aux résultats inconnus. Les Nations Unies reconnurent les coûts d'apprentissage et certains experts ont admis qu'ils marchaient à tâtons, alors que d'autres témoignaient franchement de leur impuissance.

De nombreuses agences ont dû engager des chercheurs, des universitaires et des fonctionnaires expérimentés pour tenter d'élaborer leurs approches et les outils nécessaires pour convertir la gouvernance en objet de coopération pratique. La plupart d'entre eux cependant manquaient d'expérience de terrain et portaient souvent de théories préconçues.

⁴ Il a fallu trouver des spécialistes en ajustement structurel, en réformes institutionnelles et en gouvernance. C'est ainsi que des agences d'experts, par exemple, en infrastructure d'eau potable et en projets ruraux incorporaient une section gouvernance ou ajoutaient aux projets traditionnels le mot « gouvernance ». La liste des adaptations à cet égard est très longue.

À cela s'ajoutait une ambiance de non-retour, de réussite à tout prix du nouveau modèle qui frisait l'intégrisme doctrinaire. À plusieurs reprises et sur un ton dramatique, la BM avait affirmé qu'un échec des réformes économiques était inconcevable et que malgré les difficultés, la bonne gouvernance des réformes était le seul salut des États.

À la fin des années 1990, la gouvernance était devenue une nouvelle composante de la coopération internationale, et ce, même chez les agences qui n'avaient jusque-là jamais travaillé sur ce thème. Que ce soient les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations sociales ou bien les universités et les gouvernements, tous étaient à la recherche de la bonne gouvernance.

Plus de 900 projets en Amérique latine, plus de 1000 en Afrique et autant en Europe de l'Est peuvent témoigner de cette recherche de la bonne gouvernance. Un corpus doctrinaire dur fut élaboré, des indicateurs furent spécialement conçus pour suivre l'évolution de la gouvernance et des comparaisons internationales complexes furent élaborées.

Depuis l'introduction de la notion de développement, on n'avait pas assisté à une telle convergence autour d'un concept. Cependant, et malgré un impressionnant déploiement de moyens, la gouvernance comme objet de coopération a suivi un chemin tortueux. Son contenu, les actions développées en son nom et les résultats n'ont pas toujours été clairs et ne le sont pas encore aujourd'hui.

Certains allèrent même jusqu'à disqualifier complètement la gouvernance en la traitant de « tarte à la crème » ou de « trouvaille » pour masquer tout simplement des conditionnalités et des obligations imposées par les IFI et la coopération internationale.

Cependant les choses n'étaient pas si simples. La gouvernance a ouvert une boîte de Pandore à plusieurs niveaux. Le concept a joué, à son insu, un rôle important dans le débat politique.

Les vues sur la question de l'exercice du pouvoir et de la relation entre ce dernier et la société dans sa diversité étaient extrêmement formalisées. Selon leur approche idéologique, les courants de pensée politique s'occupaient de la nature de l'État et de son contenu social ou s'attachaient à l'étude des régimes politiques et des systèmes de partis. Entre les deux, le mode d'exercice du

pouvoir, le rôle des institutions et des espaces politiques et le rapport entre légalité et légitimité étaient plutôt opaques ou pris séparément. Pour certains, les notions de démocratie au sens large et de régime politique étaient suffisantes pour englober tous ces aspects.

Néanmoins, le débat sur la gouvernance, la recherche autour de son contenu et les tentatives d'application d'un modèle standard ont permis d'avancer dans des directions inattendues. Et la coopération elle-même en a subi les conséquences.

La gouvernance, en ouvrant une discussion sur le type de gestion des sociétés, jeta une lumière assez crue sur l'ensemble des médiations et des comportements qui articulaient l'exercice du pouvoir et le fonctionnement d'une société. La gouvernance a voulu se parer d'une apparence technique pour ne pas dévoiler ses aspects politiques, mais au contact avec la réalité elle a, au contraire, fait apparaître son énorme poids politique et, en dernier lieu, ses aspects techniques.

De ce fait, la charge politique du concept a mis en avant le jeu et la nature des acteurs, leurs intérêts, les conflits, les lieux et les modes de prise de décision, les espaces politiques, les pouvoirs informels, le fonctionnement des institutions et les conditionnalités imposées au nom de la gouvernance.

La coopération s'est trouvée entraînée sur un terrain qui remettait en question ses principes de neutralité et d'expertise technique. Cette remise en question l'obligeait soit à continuer à préserver les apparences, soit à reconnaître qu'une nouvelle « coopération politique » était née, et que cela impliquait de nouvelles définitions et de nouveaux instruments.

Au passage, le dernier masque tombait car la justification de la conditionnalité était avant tout économique et technique, selon les propres statuts de la BM et du FMI. Mais si l'on reconnaissait que, sous couvert de la conditionnalité et d'autres projets dits de bonne gouvernance, il s'agissait en réalité de promouvoir des modes de gestion des sociétés, les choses devenaient bien plus compliquées. Comme nous le verrons plus loin, la coopération assumera progressivement ce nouveau rôle.

Toujours est-il que plusieurs questions ont immédiatement surgi. Pouvait-on aider un pays à créer un mode de gouvernance ? Comment ? Dépendait-il seulement de l'histoire nationale ou pouvait-on l'importer de l'extérieur par le

biais de la coopération ? Les questions soulevées étaient très pertinentes. Car, soit la gouvernance en tant que modèle de gestion tombait du ciel, soit elle pouvait être mise en place parce qu'il existait quelque part un modèle auquel on pouvait avoir recours, soit il fallait la construire ou l'améliorer si jamais elle existait. Mais là encore, qui allait décréter qu'il s'agissait d'une gouvernance qu'il fallait perfectionner ?

Au-delà de ce terrain miné sur lequel la gouvernance entraînait la coopération internationale, les tentatives d'application avaient ouvert la voie à des élaborations qui avaient provoqué pas mal de confusion et conduit plus d'une agence de coopération à une impasse.

Est-ce que gouvernance et régime politique signifiaient la même chose ? C'est-à-dire que s'il y avait un régime politique démocratique, y avait-il automatiquement une gouvernance démocratique ou bien étaient-ce deux choses distinctes ? Et s'il y avait des différences, quelles étaient-elles ?

La manière dont la coopération et les gouvernements passaient leurs accords affectait-elle la gouvernance ou pas ?

La réforme de l'État, de l'administration publique, de l'économie et d'autres secteurs changeait-elle le mode de gouvernance ou pas ? Et si oui, dans quel sens ?

Et enfin, existait-il un seul type de gouvernance ou autant de configurations possibles selon la diversité des sociétés ?

Ces questions ne se posaient pas pour autant de manière isolée par rapport à la réalité. Il fallait les résoudre dans la pratique en tenant compte des particularités de sociétés très diverses. Forcément, les réponses évoluèrent constamment, mais surtout elles révélèrent que la gouvernance ne pouvait pas être présentée comme un paradigme, encore moins comme quelque chose de technique ou de scientifique.

Finalement, la gouvernance apparaissait comme le moyen d'appréhender une configuration spécifique à chaque société, résultat d'un ensemble de médiations mettant en rapport le pouvoir et la société. Et cela n'était pas réductible aux régimes politiques ni aux paramètres de fonctionnement technique des bureaucraties et des institutions. Mais cette réduction était utile pour avoir un bon alibi pour travailler la question de la gouvernance sans dégrader les principes de neutralité et de technicité.

Pour ce faire, le discours dominant a dû établir que la bonne gouvernance était un résultat qui dépendait des modèles institutionnels et du système politique. Cela conduisit à une confusion regrettable.

Il devenait en effet possible de considérer une « bonne gouvernance » en se référant uniquement aux aspects procéduraux du fonctionnement institutionnel. Les conditions dans lesquelles les politiques étaient élaborées ainsi que leurs résultats passaient à la trappe. Et au passage, l'analyse du rôle propre de la conditionnalité disparaissait également, notamment en ce qui concerne les exigences de légitimité et de qualité démocratique des espaces politiques dans la définition de ces politiques.

La coopération pouvait alors démontrer sa neutralité dans le domaine de la gouvernance puisqu'elle favorisait seulement le bon fonctionnement technique des institutions.

Sur la question du régime politique, la confusion était également utile. Et ce n'est pas sans une certaine arrière-pensée qu'il fut décrété que si les normes internationales de la démocratie étaient respectées, on pouvait donc parler de bonne gouvernance. Démocratie et gouvernance devenaient ainsi synonymes.

La qualité de la démocratie et la gouvernance s'influencent sans doute, mais il s'agit de différents champs d'action et d'analyse. La confusion dans ce domaine a également conduit à des recommandations erronées, mais dans deux directions complètement différentes :

1. Comme la gouvernance dépendait de la démocratie, il suffisait donc, en cas de problème, d'améliorer les aspects institutionnels du système politique. Un nombre important d'évaluations, de recommandations et de projets de modernisation concernant les aspects fonctionnels du système politique furent réalisés dans l'espoir de tirer des conclusions positives sur la gouvernance.
2. Comme la gouvernance dépendait uniquement de la capacité technique et institutionnelle du gouvernement, l'accent a donc été placé sur les modèles bureaucratiques. De nombreux projets de modernisation de l'État furent ainsi mis en œuvre.

Toutes les dimensions politiques et relationnelles entre le gouvernement et la société ayant un rapport avec la production des politiques se limitaient donc à la dimension procédurale et à une dimension technique. Cet état de fait

occultait la réalité du mode de gouvernance, dont les points essentiels ont trait à l'exercice du pouvoir. Mais dans ce cas, l'analyse de la gouvernance devrait plutôt prendre en compte le comportement des décideurs et des groupes d'intérêts, les espaces politiques et les décisions qui en résultent, le rôle politique joué par les institutions, les réponses aux conflits et la relation entre la légalité et la légitimité.

Cette confusion a pour origine le fait que les éléments que le mode de gouvernance doit traiter ne viennent pas du fonctionnement des institutions, des systèmes politique ou encore du marché. Ils viennent des intérêts des groupes sociaux et des projets politiques qu'ils incarnent.

Cette question essentielle n'a pas été prise en compte par les principaux décideurs. Car le rôle premier du mode de gouvernance tel que conçu par eux était d'encadrer très sérieusement et même structurellement les conditions dans lesquelles les groupes sociaux et leurs projets peuvent contribuer à peser dans la production des politiques.

C'est là que les modes de gouvernance ont leur spécificité et qu'ils peuvent avoir un impact redoutable sur les relations entre l'État et la société. De nombreux paramètres interviennent dans la constitution d'un mode de gouvernance : la façon dont les espaces politiques sont organisés, comment se produisent les coalitions d'intérêts dominantes, de quelle manière une réponse est apportée aux demandes sociales et aux conflits, et enfin comment la relation entre la légalité et la légitimité est construite.

C'est de là aussi que viennent les médiations entre le pouvoir et la société, indépendamment de leur modèle d'organisation bureaucratique et du système politique. C'est de là que viennent les capacités de réponse aux problèmes de gouvernance. Les institutions sont réactives aux produits sociopolitiques déterminés par le modèle de gouvernance. Dans la plupart des cas, elles légalisent et mettent en œuvre avec les ressources de l'État ce que le mode de gouvernance a permis d'élaborer.

Finalement, l'essence de la question se révélait bien plus complexe que l'on pouvait l'appréhender car si la gouvernance dépend des processus politiques internes et des histoires nationales, tout appui à la bonne gouvernance revient à influencer les acteurs intégrés dans ces deux aspects constitutifs des sociétés. Mais encore comment le faire et pourquoi le faire ?

2. LE CONTEXTE LATINO-AMERICAIN

2.1. Applications et réactions

L'Amérique latine fut avec l'Afrique l'une des régions où la coopération a le plus investi dans le domaine de la gouvernance. Il s'agissait des deux régions les plus endettées et par conséquent aussi de celles qui ont été les plus soumises aux politiques d'ajustement.

Selon l'évolution du concept dans le temps, les thèmes abordés changeaient, créant une juxtaposition inévitable. Le champ d'application s'élargissait donc sans qu'une ligne entre l'avant et l'après ne soit établie. Certains croyaient sortir de l'impasse en qualifiant la gouvernance de « polysémique ». Cela autorisait une grande liberté conceptuelle et une certaine commodité pour pêcher des éléments dans n'importe quelle boîte à outils, sans regarder leur filiation institutionnelle.

Mais cette dérive thématique mit en évidence, dans la pratique, quatre éléments fondamentaux :

- Les modèles recommandés étaient en fait des modes de gouvernance imposés.
- Comme on pouvait s'y attendre, il existait différents modes de gouvernance.
- Les conceptions, les instruments et les conséquences étaient variables selon le type de gouvernance proposé et cela impliquait des choix politiques et non techniques entre des éléments distincts.
- Comme la polysémie n'existait pas et l'équivalence des concepts non plus, il était impossible de puiser dans n'importe quelle boîte à outils sans s'exposer à des risques d'erreurs.

Il faut examiner cette compréhension progressive à la lumière des problèmes qui ont surgi, c'est-à-dire en faisant le lien avec l'expérience empirique.

L'application du concept de gouvernance se fit en Amérique latine autour de quatre grands processus qui concernaient un nombre variable de pays. Le premier processus était celui de l'ajustement et des réformes économiques et institutionnelles, le second fut celui de la démocratie et ses réformes institutionnelles, le troisième celui de la lutte contre la pauvreté et les

tentatives de refondation sociale. Le quatrième concernait le changement de contexte politique en Amérique latine, marqué par la fin du Consensus de Washington et le retour de l'État.

La plupart des pays latino-américains furent, à des degrés divers, l'objet de conditionnalités et de projets mis en œuvre au nom de la gouvernance.

TABLEAU 1 : PAYS AYANT CONNU DES CONDITIONNALITÉS ET DES PROJETS DE GOUVERNANCE			
Pays	Ajustement et réformes	Réformes institutionnelles et politiques	Réduction de la pauvreté et refondation sociale
Argentine	x	x	
Bolivie	x	x	x
Brésil	x	x	
Chili	x	x	
Colombie	x	x	
Costa Rica	x		
Cuba			
El Salvador (Salvador)	x	x	x
Guatemala	x	x	x
Honduras	x	x	x
Mexique	x		
Nicaragua	x	x	x
Panama			
Paraguay	x		
Pérou	x	x	
R. Dominicaine			
Uruguay	x		
Venezuela	x	x	

Source : Élaboration de l'auteur

Il est indéniable que le concept de gouvernance a été introduit par des organismes financiers internationaux par le biais de la conditionnalité et de l'application du Consensus de Washington à partir de la deuxième moitié des années 1980 jusqu'à maintenant. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est le lien qui s'est créé entre l'usage du concept, l'application du Consensus de Washington et le processus politique latino-américain.

Certains pourraient être sceptiques quant à la possibilité d'établir ce lien tellement est grande la diversité de pays et de situations sur le continent. Je crois, pour ma part, que nous pouvons identifier deux tendances dominantes tout en tenant compte bien entendu des spécificités nationales. Il ne s'agit pas de forcer par l'analyse une synchronisation politique des pays ; il s'agit plutôt de regarder l'évolution de la région à l'intérieur de ces tendances.

Cette tendance dominante est celle de la généralisation et de la standardisation des programmes de réforme économique et institutionnelle dans le sens de la libéralisation, de la privatisation, de la dérégulation des économies, et de la réforme de l'État. Et les faits semblent avoir confirmé cette tendance.

Comme l'indique le tableau suivant, entre les années 1995 et 2000 sur les 19 pays de la région, 12 avaient réalisé des programmes de réforme de l'État, 18 des programmes de coopération d'aide à la gouvernance, 14 appliquaient des programmes de stabilisation, 10 des programmes de réforme de l'impôt, 15 de libéralisation commerciale, 18 de réforme financière, sept de privatisation, six de réforme du code du travail et huit de réforme des systèmes de retraite et de sécurité sociale. Ces programmes étaient encadrés par la conditionnalité et le suivi était assuré par l'indice des politiques structurelles ou « indice de réforme ».

**TABLEAU 2 :
PROGRAMMES DE RÉFORME EN AMÉRIQUE LATINE**

Amérique latine (19 pays)	Programmes de réforme (1995-2000)
12	Réforme de l'État
18	Programmes d'aide à la gouvernance
14	Programmes de stabilisation
10	Réforme fiscale
15	Libéralisation commerciale
7	Privatisation
6	Réforme du code du travail
8	Systèmes de retraite et sécurité sociale
18	Réforme financière
<i>Source : Élaboration de l'auteur</i>	

Sur le plan politique, sur les 19 pays mentionnés, 18 se trouvaient dans des processus déterminés par un programme de démocratisation et de rénovation de leurs régimes politiques. L'ensemble de l'Amérique latine a ainsi vécu à l'heure des réformes et de la gouvernance, mais il faut différencier le poids de ces différents processus.

Le processus le plus dur, long et vaste, fut sans doute l'ajustement et les réformes imposés en fonction du Consensus de Washington, avec les IFI aux commandes. Les réformes institutionnelles furent plus flexibles selon les situations politiques tandis que les stratégies de réduction de la pauvreté furent mises en œuvre seulement dans quelques pays. Ces derniers faisaient partie du groupe des pays pauvres lourdement endettés pour lesquels une stratégie de réduction de la dette et une nouvelle conditionnalité furent spécialement conçues.

La séquence temporelle a également été différente selon les processus. L'ajustement et les modèles économiques que les réformes imposaient s'échelonnèrent sur une vingtaine d'années de 1980 à 2000, mais eurent des conséquences autrement plus durables⁵.

⁵ Il s'agit d'une estimation temporelle pour chaque processus ; l'extension des programmes dans le temps n'a évidemment pas été la même pour tous les pays.

Les réformes institutionnelles et politiques s'étendirent quant à elles sur une dizaine d'années environ, à partir de 1995. Les programmes de réduction de la pauvreté commencèrent vers 2000 et avaient pratiquement disparu à la fin de la décennie.

Il nous faut donner ici quelques précisions sur la relation entre la coopération internationale, nom générique qui recouvre une grande diversité d'agences et de cultures politiques, et l'application de la gouvernance en tant qu'axe de travail⁶. Les agences bilatérales, celles des Nations Unies et les institutions financières internationales ont un poids financier et politique ainsi que des missions fort différenciés, cela est bien connu. Mais ce qui les réunit sous un dénominateur commun, au-delà du nom générique, c'est leur appartenance aux mêmes structures de coordination internationale comme le CAD, l'OCDE ou encore l'Union européenne. De plus, les gouvernements du Nord participent aux structures de direction des institutions financières internationales.

Sur le terrain, il existe une certaine coordination et une division du travail informelles ou réelles entre les différentes agences de coopération qui, de plus, partagent souvent une sorte de conception commune du monde.

Évidemment, il existe des sensibilités diverses et des degrés d'ouverture aux débats et à l'analyse critique heureusement très variés. Cependant, la correspondance entre cette éventuelle ouverture et les changements qui pourraient être apportés aux pratiques dominantes est loin d'être évidente, car sur le terrain il existe une réelle autocensure.

La question de fond reste que, malgré les éléments objectifs de différenciation existants, la conception et l'application de la gouvernance ont été imposées à toutes les agences indépendamment de leurs caractéristiques. Peu importait la distance vis-à-vis de l'origine du concept, le poids de la présence financière dans le pays concerné, le nombre de projets, les secteurs de spécialisation ou la qualité et la sensibilité du personnel sur place. Le cadre dominant n'était pas soumis à une analyse critique. Nous verrons que les réactions suscitées par les programmes visant la bonne gouvernance viendront plutôt du milieu de la recherche et seront le fruit des effets des politiques appliquées.

⁶ Ce thème nécessiterait à lui seul un autre cahier.

Les processus au sein desquels la gouvernance a joué un rôle majeur, comme l'ajustement et les réformes économiques, ont été longuement examinés et il existe, sur le sujet, une vaste littérature. Il en va de même pour les autres processus auxquels cet article fait référence. Voilà essentiellement ce pourquoi notre attention sera maintenant centrée sur la relation entre gouvernance et coopération et non sur les processus eux-mêmes dans leurs développements particuliers.

3. AJUSTEMENT, RÉFORMES ET GOUVERNANCE

La crise de la dette qui explosa au Mexique en 1982, suivi par la suite par d'autres pays comme le Brésil et l'Argentine, a produit une réaction en chaîne qui a permis, sur une longue période, d'exécuter le plus vaste programme de réformes jamais connu dans la région. Indépendamment de la structure de la dette des pays, de l'état de leurs économies ou de leurs besoins de financement, de leur niveau de pauvreté ou de leurs acquis sociaux, de la qualité démocratique ou des conflits sociaux, l'ajustement structurel devint la politique dominante et l'instrument qui ouvrit la voie aux réformes du modèle économique « développementaliste »⁷.

La conjonction de facteurs très lourds balaya toute discussion possible sur la pertinence d'une ligne politique aussi dure, standardisée et généralisée. Le taux d'exposition risqué des banques américaines, les pressions pour une restructuration globale de l'économie mondiale, la vague d'idées conservatrices sur les réformes à adopter pour sortir du creux de la vague dans lequel se trouvait enlisée la croissance des pays industrialisés au Nord ; autant de circonstances qui favorisèrent l'acceptation d'une nouvelle politique globale.

Nous ne connaissons sans doute jamais complètement l'histoire politique de l'ajustement, du rôle assumé par les IFI et des décisions prises par les gouvernements, aussi bien au Nord qu'en Amérique latine⁸.

Au début du processus, l'ajustement apparaissait purement et simplement comme une politique de coupures budgétaires brutales pour dégager des excédents destinés aux paiements externes. La dette et le financement externe

⁷ Nous faisons référence à la conception du développement national analysée par Gunther Frank, Theotonio dos Santos, Celso Furtado et d'autres dans les années 1960 et 1970.

⁸ Quelques ouvrages tentèrent cependant de lever le voile, dont Stiglitz lui-même, bien après les événements et alors que le débat était déjà bien avancé.

étaient devenus une sorte d'épée de Damoclès suspendue au-dessus des économies de la région.

Mais très rapidement la première vague d'ajustement⁹ s'est doublée d'un ambitieux programme de réformes¹⁰, dont le contenu fut élaboré entre 1991 et 1993, anticipé par le fameux Consensus de Washington en 1989¹¹.

Cet ensemble devint à son tour un cadre de politique doctrinaire mais, comme ont pu le constater les technocrates et décideurs eux-mêmes, il était difficile de faire accepter ces mesures. Un pays n'est pas fait d'une substance malléable avec laquelle on peut faire à peu près n'importe quoi. Les questions de viabilité politique, de vitesse et de profondeur des réformes ainsi que les mesures compensatoires face aux coûts sociaux s'imposaient en effet comme d'importants problèmes à résoudre.

La gouvernance en tant que concept trouva là son premier champ d'application concret. Elle constituait un mélange à doses variées, selon la tolérance des gouvernements, des exigences d'application de la conditionnalité et d'évaluation de la capacité des gouvernements à mettre en place les réformes.

Un pays était qualifié comme ayant une « bonne gouvernance » si son gouvernement était capable de satisfaire la conditionnalité tout en faisant avancer les réformes.

Mais que faire quand cet ensemble provoquait des résistances, des conflits, ou encore si le soutien politique du gouvernement n'était pas suffisant et mettait en danger l'application du programme?

⁹ La conception des programmes d'ajustement structurel, connus sous le sigle des PAS, a été formulée dès 1980 par la Banque mondiale.

¹⁰ La raison de cet ajout fut, d'une part, la constatation de l'ampleur du nombre de pays qui ne pouvaient satisfaire les objectifs chiffrés d'ajustement et, d'autre part, l'idée d'intégration au marché global avec un nouveau modèle de croissance basé sur l'ouverture externe et le marché dérégulé.

¹¹ Les dix points du Consensus de Washington commençaient par 1) une stricte discipline budgétaire. Cette discipline budgétaire devait être accompagnée 2) d'une réorientation des dépenses publiques vers des secteurs offrant à la fois un fort retour économique sur les investissements, et la possibilité de s'attaquer aux inégalités de revenus (soins médicaux de base, éducation primaire, dépenses d'infrastructure). Venaient ensuite 3) la réforme fiscale (élargissement de l'assiette fiscale, diminution des taux marginaux), 4) la libéralisation des taux d'intérêt, 5) un taux de change unique et compétitif, 6) la libéralisation du commerce extérieur et 7) l'élimination des barrières aux investissements directs étrangers. Le Consensus prescrivait enfin 8) la privatisation des monopoles publics ou es participations dans les entreprises de l'État, que ce dernier soit – idéologiquement – considéré comme un mauvais actionnaire ou – pragmatiquement – dans une optique de désendettement, 9) la déréglementation des marchés (par l'abolition des barrières à l'entrée ou à la sortie) et 10) la protection de la propriété privée, dont la propriété intellectuelle.

La question fut examinée avec rigueur par les IFI, et une série de recommandations furent incorporées¹². Les modalités d'application de l'ajustement et des réformes devinrent le contenu même de la gouvernance. Ces modalités impliquaient d'éliminer les obstacles, de faciliter la tâche aux gouvernements et de former des coalitions d'intérêt favorables aux réformes.

C'est dans cette dialectique entre programmes standard et tensions politiques nationales que la gouvernance prit de l'épaisseur. Alors qu'elle répondait au départ à une nécessité tactique, elle devint une proposition à part entière sur la manière de gouverner, ce qui allait bien au-delà d'un simple accompagnement technique. Les principes étaient assez rudes :

- Le gouvernement devait s'autonomiser des pressions politiques pour exercer l'autorité.
- Les réformes devaient être définies par le gouvernement et passer par le parlement seulement si l'appui était acquis.
- Les coalitions d'intérêt devaient se former suite à des négociations discrètes combinant des mesures pour stimuler l'appui politique par le biais de la corruption et la cession de parts de marché.
- L'opposition devait être éliminée et les espaces politiques réduits ou contrôlés.
- Les réformes devaient être irréversibles.

Ces principes, pour le moins brutaux, furent formulés politiquement en termes de résultats de la manière suivante.

Pour parler de bonne gouvernance, il suffisait de constater qu'il y avait des élections (la démocratie était respectée), que la loi était exécutée, surtout dans les contrats (davantage de sécurité juridique), qu'il existait une stabilité politique (peu de conflits sociaux) et que les réformes favorables à la dérégulation du marché (niveau d'ouverture externe, réduction des régulations étatiques, privatisations) avaient bien été mises en place. L'ensemble supposait un pays ordonné, institutionnellement capable d'assurer la loi et la stabilité et avec des facilités pour les affaires. Telle était la vision d'un pays

¹² Voir : Banque mondiale, *Toolkit : Commitment to Reform Diagnostic*, Banque mondiale, *Institutional Analysis and Assessment* (ces documents sont disponibles sur le site de la Banque mondiale) et Joan Nelson *et al.*, *Coalitions fragiles : La politique de l'ajustement économique*, Cemla, Mexique, 1991 (Traduction personnelle du titre de l'ouvrage paru en espagnol).

bien gouverné pendant la phase la plus radicale de l'application des programmes de réforme.

Mais derrière cette formulation idéale, la méthode produisait des situations bien différentes.

Cela a d'abord impliqué, au niveau des pays, que les réformes n'ont pas été examinées publiquement ou démocratiquement, favorisant ainsi un type de gouvernement dur, incapable d'organiser des consensus sociaux. À la place des bureaucraties autonomes, des groupes d'intérêt sans contrôle prirent le dessus. Les institutions évoluèrent vers de hauts niveaux de corruption et vers une incapacité à produire des politiques nationales tenant compte du bien commun. De même, cette situation a engendré des États faibles, capturés par des groupes d'intérêt apparus dans une économie dérégulée où il n'y avait pas de consensus en construction, avec un niveau réduit d'organisation sociale, et où la politique avait comme unique fonction celle de maintenir la continuité des réformes sans prendre en compte les conflits et la pluralité des intérêts. La démocratie s'est formalisée en un mécanisme politique et sa légitimité a diminué au sein de la population.

Devant cette réalité, les considérations sur la corruption, l'efficacité institutionnelle, l'intégrité ou la transparence qui sont apparues par la suite n'ont pas eu un poids significatif.

Dans une phrase devenue tristement célèbre, la Commission économique pour l'Amérique latine des Nations Unies (CEPAL) qualifia les années 1980 de « décennie perdue ».

Récession, pauvreté en expansion, transfert net des ressources vers l'extérieur, émigration, pertes d'actifs nationaux, démocratie électorale sans légitimité, décomposition sociale, etc. La liste des effets négatifs pourrait s'allonger à volonté.

Pour la coopération internationale, les conséquences furent également drastiques. Il fallut s'aligner sur le nouveau type de gouvernance. La coopération au développement dut s'engager dans des programmes de compensations sociales. Le concept de développement lui-même fut remplacé par celui de réduction de la pauvreté. Une division du travail s'instaura de telle sorte que les diverses agences n'étaient plus qu'une force d'appoint des nouveaux programmes de réforme.

Les indicateurs de réforme prirent d'ailleurs une place énorme dans les réflexions sur ces enjeux. L'objectif de réforme s'est traduit par une conditionnalité généralisée et par des programmes de coopération standardisés.

3.1. Réformes institutionnelles et gouvernance

La deuxième étape de la mise en application des principes associés à la gouvernance surgit paradoxalement, non pas d'un bilan positif de la première étape, mais de la reconnaissance des dégâts qu'elle a provoqués. Toutefois, le chemin à parcourir restait long et difficile.

Des textes comme *L'ajustement à visage humain* du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), publié au milieu des années 1980, *La dimension politique du développement humain* (1994) et *Gouvernance et développement démocratique en Amérique latine* (1996) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ouvrirent une brèche dans la gouvernance centrée sur l'ajustement et les réformes. Mais il fallut attendre 1998 avec *Beyond the Washington Consensus* de la Banque mondiale et d'autres textes cosignés par le PNUD et la Banque interaméricaine de développement (BID), pour qu'une reconnaissance officielle des problèmes posés par la gouvernance perce la doctrine dominante. Ce que des chercheurs indépendants disaient tout haut depuis longtemps déjà ou que de hauts fonctionnaires nationaux commençaient à mettre en évidence anima un débat très dur sur les implications du modèle de gouvernance prescrit par les IFI.

Trois constats furent soulevés à ce moment :

- L'ajustement était nécessaire, les réformes également, mais cela ne tenait pas compte des populations les plus faibles ni des spécificités des pays¹³.
- Il fallait donc mieux cibler et adapter les réformes.
- Il fallait améliorer les capacités institutionnelles des États par des programmes de modernisation.

¹³ PNUD, 1994.

Cela poussa les frontières du concept de la gouvernance vers de nouveaux champs d'action et laissa la coopération face à un panorama plus souple pour s'adapter.

Le modèle de gestion économique, les réformes et la conditionnalité demeuraient intouchables mais il était désormais possible d'introduire de nouvelles normes et des instruments novateurs.

Bien évidemment, cela obéissait encore aux besoins de gestion des réformes qui, malgré la pression exercée, se mettaient alors en place de façon incomplète et surtout tardaient à déboucher sur les résultats promis. De plus, les méthodes utilisées dans la première étape nécessitaient, pour être acceptables, une couche urgente d'éthique publique et un meilleur équilibre dans la considération de la diversité des intérêts présents dans les sociétés.

La nouvelle conception de la gouvernance trouva sa source d'inspiration dans la nouvelle définition de l'institutionnalisme. Elle fut formulée autour de l'idée que, cette fois-ci, la gouvernance devait se traduire par une administration politique intelligente, adaptée et efficace des réformes et que pour ce faire, les institutions devaient avoir de nouvelles capacités et se moderniser.

C'est ainsi que la gouvernance est devenue une capacité de gérance accrue et une administration ouverte et flexible de la part des gouvernements, tenant compte des institutions et de la société civile.

Ces nouvelles thèses reconnaissaient le modèle de marché dérégulé et la globalisation mais insistaient sur le besoin d'institutions intelligentes, d'États éclairés, capables de favoriser de nouvelles capacités de gouvernance, en interaction avec une société civile participative.

Cette nouvelle vision intégrait les concepts suivants : construction des capacités institutionnelles, capital social, décentralisation et réseaux de collaboration publics et privés. L'ensemble devait conduire à un modèle d'économie dérégulée mieux piloté, avec des démocraties nationales plus ouvertes et des mesures moins standardisées et plus adaptées.

Les nouveaux théoriciens de l'institutionnalisme se sont concentrés sur les règles qui déterminaient, selon eux, le contexte dans lequel l'État et la société civile agissaient pour élaborer et appliquer la politique.

Les nouveaux principes de politique et d'action étaient les suivants :

- Modernisation et réforme de l'administration publique en fonction de critères d'efficacité, d'efficience, de transparence et d'intégrité.
- Réforme de l'administration de la justice.
- Modernisation du système politique.
- Décentralisation.
- Participation dans la mise en place des réformes ; consultations, dialogues.
- Résolution des conflits, médiations.

La nouvelle logique avait du sens. D'une part, elle entendait cerner les questions entourant la médiation, méthode facilitant de meilleures relations entre les gouvernements et les sociétés, mises à mal par la conception précédente qui imposait une approche du haut vers le bas assez autoritaire.

D'autre part, comme le modèle de société proposé par les réformes était le noyau dur que le système politique devait gérer, c'est donc en fonction de cet objectif que les éléments d'une nouvelle gouvernance devaient être mis en place. Et cela signifiait : un État réduit, plus efficace, délesté de ses fonctions à travers la décentralisation et les privatisations ; une justice capable de résoudre les conflits et d'assurer l'état de droit ; une participation encadrée et un système politique stable.

Suivant cette nouvelle philosophie, la coopération internationale a renforcé son rôle en prenant une part active dans les programmes. Par exemple, l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID) a augmenté ses fonds et ses interventions en Amérique latine en cherchant à se positionner comme agence de référence sur le thème de la réforme de l'administration publique, mettant à profit la langue commune et une certaine proximité culturelle.

Mais d'autres agences comme la GTZ allemande s'investirent aussi à grande échelle dans des programmes incluant même des thèmes comme la décentralisation. Les agences scandinaves (Suède, Finlande, Norvège, Danemark) se sont concentrées sur les questions de démocratie et gouvernance, participation et décentralisation. L'Agence suisse pour le

développement et la coopération (COSUDE) fit de son côté évoluer son profil très technique pour incorporer des thèmes plus politiques, comme l'état de droit. Les agences de l'ONU, en particulier le PNUD, se consacrèrent à accomplir leur nouveau mandat d'aide à la bonne gouvernance.

Certains thèmes furent abordés parfois de façon transversale par les différentes agences, en collaboration avec les IFI. Un programme de modernisation pouvait ainsi réunir plusieurs bailleurs de fonds.

En vertu de ces nouvelles mouvances, la gouvernance paraissait donc sortir de son sentier étroit et s'adapter, mais des questions restaient en suspens. Au moins une douzaine de points critiques indiquaient que nonobstant les efforts d'adaptation, la gouvernance restait un mode de gestion qui ne permettait pas d'aborder, de façon ouverte et démocratique, la question des conditions de la prise de décision.

Ce modèle de gestion, basé sur la conception de l'État minimal, sur les méthodes de l'entreprise privée et sur la standardisation des politiques, conduisait de surcroît à ignorer les spécificités nationales. En outre, il proposait des conceptions réductrices de la participation sociale et des formes de concertation mises en œuvre pour répondre aux demandes et aux conflits. Enfin, il empêchait l'existence de politiques et de dispositifs institutionnels permettant de faire face à certains enjeux sociaux clés comme la pauvreté, la protection de l'environnement, le développement de l'énergie et la redistribution du revenu.

L'exigence de l'état de droit comme affirmation exclusive de la loi et du pouvoir constitué, sans considérer les exigences de légitimité et d'extension des droits, laissa à cet effet un très lourd héritage.

3.2. Réduction de la pauvreté et gouvernance

La réduction de la pauvreté fut l'autre grand champ d'action de la coopération dans le domaine de la gouvernance. Depuis le Sommet de Copenhague en 1995, la formulation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 1996 et leur adoption à l'ONU en 2000, la coopération internationale a amorcé un grand tournant, la réduction de la pauvreté

devenant l'un des objectifs essentiels de l'aide¹⁴. Pour les pays les plus pauvres et très endettés, un plan de réduction de la dette devait permettre de dégager des fonds pour investir dans la réalisation des Objectifs du millénaire afin d'arriver à l'horizon 2015 à une réduction de moitié de l'extrême pauvreté.

De la Côte d'Ivoire à la Bolivie, des stratégies de réduction de la pauvreté furent élaborées un peu partout avec l'aide des IFI et des agences bilatérales et, dans certains cas, avec une évidente substitution des responsables nationaux par des représentants de ces agences¹⁵.

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) arrivait à un moment pour le moins surprenant si l'on considère que pour les mêmes raisons on avait imposé à ces pays, deux décennies auparavant, un plan d'ajustement draconien. À l'évidence, les programmes de réforme n'avaient pas du tout réduit la pauvreté, bien au contraire. Selon le Rapport sur le développement humain présenté par le PNUD en 2003, la pauvreté s'était résolument accrue dans le monde depuis 1980. Il semble en effet qu'au moins 53 pays étaient alors plus pauvres que 20 ans auparavant ; l'initiative PPTE concernait 40 pays, dont 33 en Afrique et trois en Amérique latine (Bolivie, Honduras et Nicaragua).

Pour être éligibles, les pays concernés par l'initiative devaient respecter une nouvelle forme de conditionnalité, avoir atteint certains objectifs particuliers et avoir réalisé certaines réformes structurelles et sociales¹⁶. Une fois le pays sélectionné, un processus de surveillance se mettait en place conduisant à une réduction progressive des dettes externes bilatérales, et, pour la première fois, des dettes multilatérales (la dette privée n'était pas concernée par l'initiative)¹⁷.

La gouvernance jouait ici un double rôle. D'une part, elle revenait à ses origines, marquées par le suivi et le contrôle des conditionnalités. D'autre part,

¹⁴ Le passage de l'un à l'autre n'a jamais été expliqué d'un point de vue structurel. Parmi les arguments justificatifs figuraient la paix, les droits de l'homme, les libertés et le développement, mais à aucun moment la déclaration d'adoption des OMD par l'ONU n'expliquait les raisons de l'urgence de ce changement.

¹⁵ Liste des pays concernés par l'initiative en faveur des PPTE jusqu'en 2006: Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, anzanie, Ouganda, et Zambie.

¹⁶ Axel Van Trotenburg et Alan Mac Arthur, *L'initiative de réduction des dettes des pays pauvres très endettés*, BM et FMI, février 1999.

¹⁷ Cette exception donna lieu par la suite à d'autres problèmes car certains pays virent leur dette publique vis-à-vis du secteur privé augmenter et quelques-uns tombèrent entre les mains de « fonds vautours » (fonds spéculatifs centrés sur le rachat, souvent à bas prix, de parts de dettes proches du défaut de paiement (ou de pays du Sud par exemple)).

elle devait assurer autant l'efficacité et la transparence des fonds que leur utilisation conforme aux objectifs de réduction de la pauvreté. On exigeait d'ailleurs des gouvernements, pour que leurs pays soient éligibles, qu'ils élaborent un document de référence, documents nommés, de façon générique, Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP).

Les choses semblaient alors prendre un nouveau départ : en apparence, c'était un nouveau cadre conceptuel qui était proposé, qui permettait de « sortir » des réformes et de mettre la pauvreté au centre des préoccupations. Le nerf de la guerre contre ce fléau devait être assuré par l'octroi d'un allègement de la dette globale aux pays concernés¹⁸.

Cependant, si le modèle économique restait le même, comment pouvait-on prendre en compte ceux qui avaient été écrasés au nom du même modèle économique ?¹⁹

Un renouveau du concept de gouvernance tenta d'apporter une réponse à cette question : la gouvernance pro-pauvres. Celle-ci était une tentative assez ambitieuse de conférer une dimension sociale aux réformes du marché qui avaient approfondi les inégalités et la pauvreté. L'objectif était d'assurer un rééquilibrage des politiques publiques en faveur des pauvres grâce à l'injection de fonds dans le domaine social.

La gouvernance se dota donc de nouveaux principes, dont nous pouvons citer, en particulier, les propositions suivantes :

- L'appropriation du changement.
- La participation et le développement de la société civile.
- Des régulations efficaces, le pluralisme et la gestion des conflits.

Sur le plan opérationnel, des outils techniques et des politiques ont été élaborés autour de trois objectifs :

- Articuler le modèle économique et la réduction de la pauvreté.

¹⁸ Nous avons traité ces questions dans Bonnie Campbell (dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, L'Harmattan, Paris, 2005.

¹⁹ Il suffit de rappeler qu'en Amérique latine, le débat sur les conséquences négatives du modèle néolibéral était déjà animé au moment du lancement des DSRP.

- Identifier les politiques permettant aux pauvres de s'intégrer.
- Supprimer les obstacles politiques et institutionnels à une telle intégration.

**TABLEAU 3 :
PRINCIPES D'APPLICATION DE LA GOUVERNANCE PRO-PAUVRES**

OBJECTIFS	INSTRUMENTS ET POLITIQUES
Articuler le modèle économique et la réduction de la pauvreté	-Cadre de développement intégré : une approche de la formulation de politiques basée sur un plus grand équilibre entre les éléments économiques, humains et structurels du développement
Identifier les politiques permettant aux pauvres de s'intégrer	-Accès aux opportunités matérielles -Soutien de l'État -Sécurité
Supprimer les obstacles politiques et institutionnels	-Participation, appropriation, transparence, prise de parole
Macro-gouvernance	-Amélioration de l'administration publique, transparence, partage du pouvoir, surveillance des institutions (réformes : judiciaire, fonction publique)
Micro-gouvernance	-Participation locale, décentralisation

Source : Élaboration de l'auteur

Pour relever le défi posé par cette nouvelle conceptualisation, la gouvernance pro-pauvres qui accompagnait désormais les réformes proposait sur le plan social une méthode permettant d'augmenter la présence et la visibilité des pauvres dans l'espace politique: information et dialogue, participation et prise de parole, appui aux organisations des pauvres. En fait, il s'agissait d'obtenir la prise en compte des pauvres et de leur donner un certain poids pour assurer une certaine continuité aux politiques de dépenses sociales ciblées à l'intérieur du modèle économique.

Cette gouvernance pro-pauvres devait faire partie des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Dans des pays en développement cela pouvait être considéré comme une véritable nouveauté. D'une certaine manière, il s'agissait d'une expérimentation en temps réel à l'échelle mondiale.

Trois aspects étaient mis en évidence : la généralisation des SRP, l’alignement de l’ensemble de la coopération internationale sur les jalons qu’elles posaient²⁰ et les énormes difficultés politiques de cet exercice au-delà des problèmes techniques²¹.

Comme il n’y a eu, en Amérique latine, que trois pays qualifiés pour bénéficier de l’initiative PPTE, il est plus facile de suivre la mise en place de ces propositions dans cette région²².

À la fin des années 1990, les trois pays latino-américains concernés avaient toujours de hauts niveaux de pauvreté structurelle, mettaient en application des programmes de réforme de longue date et affichaient une dette externe insoutenable. La Bolivie était d’ailleurs, depuis 1982, l’un des pays pionniers de l’ajustement en Amérique latine.

TABLEAU 4 :
SITUATION DANS LES TROIS PAYS LATINO-AMÉRICAINS
CONCERNÉS PAR L’INITIATIVE PPTE

	Bolivie	Honduras	Nicaragua
Taux de pauvreté de la population (en %)	64.6	60.2	65.7
Début des réformes	1985	1990	1991

Source : Élaboration de l’auteur

Dès le départ, les enjeux étaient de taille pour les gouvernements et les sociétés en cause car l’élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté devait s’aligner sur le modèle économique, identifier des politiques précises et le faire dans le respect des conditions de participation sociale et politique des pauvres²³. Le tout dans des pays caractérisés depuis longtemps par des taux

²⁰ Renforcé d’ailleurs par la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide en 2005 à travers laquelle les instances multilatérales et bilatérales s’engageaient à harmoniser et à aligner leur coopération. Les SRP furent le terrain d’application de ces accords.

²¹ Dans les limites de ce texte, nous ne pouvons que les résumer.

²² Pour les autres pays latino-américains, les politiques standards de réformes et de concentration continuaient d’être la norme.

²³ Pour le Nicaragua et le Honduras, la question a été rendue plus complexe en raison du passage de l’ouragan Mitch survenu en 1998, qui confrontait les pays à un double défi : la reconstruction et l’engagement de transformation du modèle de développement en accord avec la coopération internationale.

élevés de pauvreté, produit d'une longue histoire de violence, d'autoritarisme et de discrimination²⁴.

Pour la coopération, le défi n'était pas des moindres. Cette fois-ci, le lien entre gouvernance et processus politiques était tout à fait mis en évidence. En outre, il fallait tenir compte des capacités techniques et politiques ainsi que des groupes de pouvoir présents dans chaque pays. La coopération se voyait entraînée sur un terrain où s'imposait une nouvelle triangulation. La relation traditionnelle coopération-gouvernements devait en effet intégrer la société civile, les organisations sociales et les organisations politiques. Pour la gouvernance, il s'agissait également d'un moment de vérité pour sa valeur en tant que concept et instrument capable d'apporter des bénéfices aux pays faisant l'objet de la coopération.

Le nombre de variables à prendre en compte, ainsi que les particularités de chaque pays, ont eu bien évidemment une certaine influence pour la différenciation des contextes, mais il semble que cela n'a joué aucun rôle au moment d'élaborer les politiques. Nous reconnaissons que cet état de fait est particulièrement préoccupant, considérant qu'il était possible d'espérer à ce stade que les contextes nationaux auraient permis de faire la différence pour ce qui concerne les stratégies. Et pourtant, les différentes composantes de la gouvernance pro-pauvres présentent une étonnante similitude dans le cadre des DSRP.

a) Articuler le modèle économique et la réduction de la pauvreté

L'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté donna d'abord lieu à deux processus difficiles à concilier : d'une part la rédaction de documents trop sophistiqués pour les capacités politiques et institutionnelles des pays, et d'autre part une augmentation des attentes dans des contextes de méfiance historique. L'idée d'« articuler » le modèle économique et la réduction de la pauvreté était déjà équivoque. Très vite, dans les discussions et les prises de position qui s'ensuivirent, il fut manifeste qu'entre modèle économique et réduction de la pauvreté, il y avait une barrière infranchissable qui condamnait irrémédiablement les stratégies mises en œuvre à devenir des objectifs sectoriels de dépenses sociales sans rapport avec les processus créateurs d'exclusion sociale. La question était sans doute de poids car il était évident

²⁴ En particulier en Bolivie où la population indigène est majoritaire et également la plus pauvre mais également au Honduras et au Nicaragua, dont les minorités ethniques font partie des catégories sociales les plus pauvres.

que ladite articulation avec un objectif aussi ambitieux que la réduction de la pauvreté devait permettre d'aborder les aspects structurels de la question et pas seulement les déficits accumulés en termes de services sociaux.

À ce sujet, nous avons déjà écrit que

le document de la SRP dit explicitement que toute stratégie continuera à être encadrée, dans la continuité du scénario créé par les réformes. « La croissance économique dépendra des réformes structurelles, la plupart d'entre elles déjà en marche, pour garantir que le secteur privé s'élargisse et pour que le gouvernement se concentre sur les services sociaux de base »²⁵. La question se pose alors d'elle-même. Quelle est la relation entre réformes et réduction de la pauvreté ?

La réponse est la suivante : au cœur du programme de réformes, il n'existe aucun dispositif de réduction de la pauvreté qui aille au-delà de la compensation sociale. Sa nature et son objectif étaient et restent les mêmes : il s'agit d'instaurer une économie de marché alignée sur les critères des organismes multilatéraux. Une quelconque relation nouvelle entre réformes et réduction de la pauvreté, que certains pensent possible, passe par quelque chose de nouveau qui doit être construit.

C'est pour cela que le cadre intégré de développement et la gouvernance en faveur des pauvres ont été conçus²⁶. Mais cela est-il possible²⁷ ?

Ce n'est pas sans raison que les organisations sociales qui ont eu un rôle à jouer dans les processus participatifs dans les trois pays latino-américains qui nous intéressent se sont posé les mêmes questions : qui doit décider du contenu et des limites de la stratégie ? Qui doit se charger du suivi et de l'évaluation, et de quelle manière ? Nous savons ce qui est advenu à cet effet : les stratégies n'ont jamais dépassé le stade d'une liste de dépenses.

Mais quel était le rôle de la coopération engagée dans un tel processus ?

La coopération n'était plus un acteur externe, elle faisait partie intégrante du jeu sur trois points fondamentaux : la conception des stratégies et leurs

²⁵ Gouvernement du Nicaragua, Document *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza*, 2001, p. 49.

²⁶ Depuis 1993, la BID, la CEPAL et le PNUD signalaient la nécessité de repenser la relation entre le modèle économique issu des réformes et la pauvreté. Mais ce n'est qu'avec les récentes positions de la BM et du FMI que ce discours a obtenu droit de cité sous la forme de la gouvernance pro-pauvres.

²⁷ Angel Saldomando, « L'impossible gouvernance pro-pauvres au Nicaragua », dans B. Campbell (dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 67.

délimitations, l'appui technique et le suivi, et enfin le soutien politique. Mais elle était divisée sur la question du partage des responsabilités.

Les IFI restaient les grandes tutrices, établissant la conditionnalité croisée, les limites des contenus et la conception de base des stratégies. L'appui technique et le suivi étaient partagés entre les agences multilatérales et bilatérales. Le soutien politique était autrement plus complexe. Les IFI soutenaient l'orthodoxie et voulaient disposer le plus tôt possible du document pour satisfaire les conditions de démarrage, alors que quelques agences bilatérales engagées dans le soutien des processus participatifs ainsi que certaines agences des Nations Unies voulaient intégrer leurs points de vue sur certains thèmes comme, par exemple, la décentralisation.

Trois conséquences se dégagèrent de ces tendances. Le soutien politique étant conditionné, les hauts fonctionnaires des pays et des organisations, quelles qu'aient été leurs intentions, durent se plier. Les techniciens, c'est-à-dire les véritables exécutants de la stratégie, n'avaient pas d'espace politique pour développer des idées novatrices, coincés qu'ils étaient entre la surveillance externe et la discipline politique imposée aux gouvernements. La société civile, disposant parfois d'excellentes propositions, piétina dans ce scénario et finalement trébucha avec une participation réduite aux discussions portant sur la couverture scolaire dans l'enseignement primaire ou sur le nombre de latrines à construire.

Si l'intention était de réduire la pauvreté, le premier objectif de la gouvernance pro-pauvres se révéla être un fiasco. Les thèmes clés comme fiscalité progressive, redistribution du revenu, investissement public, impact de la structure du PIB sur la pauvreté, régulation des marchés, économies locales, politiques ciblées sur la paysannerie ou les micro-entreprises furent très vite archivés.

Dans ces conditions, il était pour le moins surprenant que les IFI exigent l'appropriation nationale du processus.

b) Identifier les politiques permettant aux pauvres de s'intégrer

Vu le contexte déterminé par la préservation du modèle économique et par les réformes, l'identification des politiques permettant aux pauvres de s'intégrer supposait avoir des pouvoirs magiques. La liste des dépenses devint tout naturellement une couverture pour les mêmes projets de coopération et quelques autres nouveaux. Dans certains cas, les objectifs étaient directement

chiffrés avec, à côté, un tableau où il fallait inscrire le montant apporté par la coopération.

Dans une logique fonctionnelle et très simpliste, cette approche semblait optimale pour passer de nouveaux accords sous le titre de la SRP; on n'observait cependant ni politique, ni programme qui soit lié à une politique économique consistante, une situation qui semblait convenir à la fois aux fonctionnaires qui voyaient les caisses de leurs secteurs renflouées, et aux opérateurs des agences qui pouvaient allouer leurs fonds grâce à des méthodes connues.

C'est ainsi que les comptes sur lesquels étaient versés les fonds de réduction de la pauvreté devinrent de véritables fourre-tout. Mais le plus surprenant fut de découvrir qu'une partie de ces fonds étaient utilisés pour payer la dette publique interne aux banques privées.

Des analyses externes confirmèrent cette dérive sur le plan des politiques et de la gestion des fonds.

Quel était le rôle de la coopération dans ce contexte? La coopération exigeait une matrice des politiques mises en place au nom de la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette matrice permettait de visualiser la liste des projets et des dépenses correspondantes, de les approuver et d'assurer ensuite le suivi de leur exécution.

Nous tenons ici à attirer l'attention du lecteur sur un dédoublement de l'action de la coopération à cet égard. Dans la matrice des objectifs, il y avait aussi des réformes politiques à faire, en particulier dans la fonction publique, sur les thèmes de la décentralisation et de la lutte contre la corruption. C'est dans ces domaines que la coopération alla le plus loin dans son intention d'appuyer la mise en place de véritables politiques et de stimuler le dialogue politique national sur la gouvernance. Cela rendait encore plus impressionnant le silence sur les questions sociales et économiques.

La coopération aurait-elle pu jouer un autre rôle ? Certainement. D'ailleurs il faut reconnaître que certains fonctionnaires étaient tout à fait conscients de l'impasse²⁸.

²⁸ Comme expression de ce malaise, de nombreux rapports et recherches, financés par des agences de coopération et des ONG internationales et réalisés par des acteurs de la société civile et des experts indépendants ont été publiés. Il s'agissait là d'une manière d'ouvrir le débat et de donner aux voix critiques les moyens de s'exprimer.

c) Supprimer les obstacles politiques et institutionnels

Le dernier aspect de la gouvernance pro-pauvres était sans doute le plus ambitieux. Étant donné l'ampleur de la problématique, nous ne ferons référence ici qu'à trois aspects : la dynamique politique des réformes, les espaces politiques et le suivi des SRP.

L'idée de supprimer les obstacles à la réduction de la pauvreté était excellente, la conception et la méthode erronées. Il s'agissait d'appuyer une nouvelle dynamique politique dans des sociétés traditionnelles où les élites économiques et *politiques* étaient très concentrées autant sur le plan *politique* que géographique. L'extrême pauvreté se trouvait principalement dans les zones rurales tandis que la pauvreté était surtout concentrée dans la capitale. De plus, les trois pays qui nous intéressent vivaient des processus récents de démocratisation. À ces conditions, il faut ajouter la dynamique propre créée par les réformes.

La vague de réformes économiques, très intenses et profondes, avait libéralisé l'économie mais pas du tout transformé les pouvoirs conservateurs. Elle les avait au contraire renforcés. Les asymétries de pouvoir, les inégalités étaient toujours aussi profondes mais encore plus concentrées du fait des restructurations. Mais cela n'était pas simplement un détail du contexte. La dynamique politique des réformes avait concentré le pouvoir mais laminé aussi au passage la société civile. Dans les trois pays, les organisations sociales étaient affaiblies, les migrations avaient explosé et le sauve-qui-peut était devenu généralisé. Tout cela était connu. Comment pouvait-on imaginer, dans ces conditions, supprimer les obstacles politiques et institutionnels à l'intégration des pauvres ?

Si les réformes en faveur du marché portaient une conception claire de ce qu'il fallait réformer et des coalitions qui devaient être formées pour soutenir ces réformes, les SRP n'avaient aucune proposition concrète de réformes pro-pauvres et aucune idée des coalitions à créer à cette fin.

Dans des sociétés épuisées, alors que la société civile ne trouvait pas facilement les conditions et l'énergie pour se mobiliser, les élites n'étaient quant à elles pas davantage disponibles car trop occupées à consolider leurs positions nouvellement acquises.

Alliance avec des groupes internationaux, achat de parts dans des entreprises privatisées, contrôle du système financier, monopole des services et abandon des secteurs traditionnels comme l'agriculture; telles ont été les conséquences

de ces réformes. La Bolivie, le seul des trois pays à posséder des ressources primaires abondantes (mines et hydrocarbures),

Face à cette vague de fond, la nouvelle dynamique pro-pauvres semblait bien fragile. Les processus de consultation des SRP, imaginés pour intégrer les points de vue des pauvres, ne pouvaient pas se substituer à un véritable processus d'organisation et de représentation politique. Pour cela, il fallait du temps, des moyens ainsi qu'un espace politique capable de contrecarrer un tant soit peu les rapports de forces instaurés par les réformes en faveur de la dérégulation.

On observa finalement bel et bien la mise en œuvre de certaines initiatives de consultation avec les populations : neuf en Bolivie, 14 au Honduras et 151 au Nicaragua. Tout en ayant créé des attentes, ces consultations ne représentaient sur le fond qu'un exercice plutôt symbolique qui s'est transformé en une quête de légitimité des gouvernements. Les dépenses sociales, promises au cours de ces consultations, venaient en fait détourner l'attention de la population sur ce qui se faisait dans d'autres domaines tels que les privatisations, l'octroi des concessions minières, l'ouverture des marchés, la libéralisation financière et les réformes institutionnelles.

La mise en pratique des consultations sur les SRP a entraîné la création de forums, de séminaires, de colloques et de tables rondes. Non seulement les gouvernements se montraient réticents à les accepter, et nous comprenons aisément pourquoi, mais les IFI considéraient que ces consultations étaient à certains égards synonymes de désordre et qu'elles n'étaient pas très techniques²⁹. Les espaces politiques ont bel et bien existé mais ils furent conçus comme structure d'appoint et à aucun moment comme la base pour la construction d'accords conduisant à des politiques publiques. Ces espaces sociaux ne pouvaient pas devenir des espaces politiques où les prises de position auraient pu influencer la prise de décision.

Le suivi aurait pu représenter une autre opportunité pour équilibrer le jeu mais les comités consultatifs de la coopération avec les gouvernements n'étaient pas à la hauteur de la tâche proclamée. Les comités sectoriels et les tables rondes entre société civile, gouvernements et coopération fonctionnaient en effet sur un terrain trop balisé. Les questions d'impact auraient pu être

²⁹ L'auteur a participé à ces discussions où une analyse en profondeur des limites des SRP a été réalisée. De hauts fonctionnaires reconnaissaient en privé qu'il n'y avait rien faire et que la seule chose qui comptait était de poursuivre les réformes.

évoquées, les analyses sectorielles auraient pu donner lieu à des débats sur la politique et les obstacles. D'autant plus que la recherche d'indicateurs devint une véritable obsession de la part de la coopération et des gouvernements pour démontrer les progrès réalisés³⁰. Des systèmes d'information, des bases de données se développèrent, la plupart abandonnés par la suite, sauf ceux liés aux finances publiques.

Les modalités du suivi prirent la forme de rapports volumineux parfois élaborés par les ministères mais le plus souvent par des consultants externes. La coopération était coordonnée par secteur avec une présidence alternée, assurée par un chargé de coopération faisant fonction de représentant politique³¹. Sur certains thèmes, ces coordinations étaient de véritables « cabinets dans l'ombre », parfois avec plus d'informations et de capacités techniques que les ministères des pays eux-mêmes. Un secrétariat technique assurait la circulation des informations, la préparation des réunions et le stockage des documents.

Le bilan de la gouvernance pro-pauvres dans les trois pays latino-américains concernés montra qu'au-delà des projets, les questions de fonds ont été à peine effleurées.

³⁰ Un sujet fort intéressant si l'on considère que les systèmes d'évaluation peuvent aussi être participatifs et que différentes techniques sont à cet effet disponibles. Un autre aspect de la question fort peu discuté est le coût et la capacité du pays de maintenir des systèmes importés de toutes pièces.

³¹ Les comités de coordination pouvaient parfois réunir jusqu'à 15 agences sans inclure les IFI, souvent peu disponibles.

**TABLEAU 5 :
BILAN DE LA GOUVERNANCE PRO-PAUVRES DANS LES TROIS PAYS
LATINO-AMÉRICAINS**

OBJECTIFS ET INSTRUMENTS	BOLIVIE	HONDURAS	NICARAGUA
Articuler le modèle économique et la réduction de la pauvreté	-Objectif non atteint -Secteurs stratégiques non intégrés (ressources naturelles)	-Objectif non atteint -Secteurs stratégiques non intégrés (agriculture)	-Objectif non atteint -Secteurs stratégiques non intégrés (agriculture)
Cadre de développement intégré			
Identifier les politiques permettant aux pauvres de s'intégrer	-Objectifs sociaux sectoriels non articulés avec des politiques et des programmes nationaux	-Objectifs sociaux sectoriels non articulés avec des politiques et des programmes nationaux	-Objectifs sociaux sectoriels non articulés avec des politiques et des programmes nationaux
Accès aux opportunités matérielles			
Supprimer les obstacles politiques et institutionnels	-Consultations sur les SRP -Espaces participatifs sans capacité politique de décision	-Consultations sur les SRP -Espaces participatifs sans capacité politique de décision	-Consultations sur les SRP -Espaces participatifs sans capacité politique de décision
Participation, appropriation, transparence, prise de parole			
<i>Source : Élaboration de l'auteur</i>			

La gouvernance pro-pauvres se révéla finalement très médiocre dans sa capacité à aider les SRP à devenir de véritables plans nationaux faisant partie d'un nouveau contrat social. La coopération internationale glissa sur le problème sans trouver les moyens de collaborer avec les pays en tenant compte de leurs conditions sociales et politiques propres.

Aujourd'hui, et dans les trois pays, les DSRP ont été archivés et la gouvernance a pris une nouvelle dimension, cette fois-ci avec un autre centre de gravité.

La coopération aurait pu jouer un rôle différent dans une problématique aussi complexe mais il aurait fallu pour cela remplir au moins trois conditions :

- Une ouverture réelle sur la définition des politiques des SRP.
- Un véritable accord national.
- Des objectifs liés à des secteurs stratégiques avec une capacité de diffusion à l'ensemble de la société (ressources naturelles en Bolivie, agriculture au Honduras et au Nicaragua).

La gouvernance aurait pu se concentrer de façon utile sur le soutien et le suivi de ces conditions. Cependant, comme nous l'avons déjà vu, aucune de ces conditions ne fut formulée ni prise en compte par la coopération, et en particulier par les organismes les plus influents.

Pour ce faire, il aurait fallu que la coopération ait une autre conception des relations entre pays et une vision novatrice des enjeux du développement face aux nouveaux défis posés par la dégradation de la planète et des sociétés.

La gouvernance pro-pauvres fut la dernière tentative, du moins en Amérique latine, d'appliquer, de manière opérationnelle et à une grande échelle, le concept de gouvernance. Actuellement, le concept est limité, dans les instances internationales de coopération, aux exigences de fonctionnement des administrations, à la réduction de la corruption et aux conditions de sécurité. La boîte à outils élaborée pour la coopération internationale a donc perdu toute validité.

4. LE TOURNANT DE LA GOUVERNANCE

Pendant la première décennie du nouveau siècle, l'Amérique latine vécut des processus qui se chevauchèrent de manière à façonner une situation régionale aussi nouvelle qu'extraordinaire, peut-être unique depuis la formation des États-nations après l'indépendance vis-à-vis de l'Espagne. Nous pouvons déjà anticiper une conséquence majeure de cette situation nouvelle par rapport au sujet qui nous intéresse : la conditionnalité liée aux réformes s'est retrouvée marginalisée et, dans la plupart des pays, la coopération internationale traditionnelle a commencé à jouer un rôle mineur. La gouvernance s'est concentrée sur les relations entre la société et les institutions et a pris ses distances par rapport aux injonctions des IFI et aux modèles importés.

Une rapide systématisation rétrospective nous donne un aperçu des composantes de cette nouvelle donne.

Nous allons maintenant aborder un aspect qui, normalement, est peu considéré dans les analyses de la gouvernance. Jusqu'à maintenant, et du point de vue de la gestion de l'ordre social, les analyses des modes de gouvernance se concentraient sur la relation entre réformes, conditionnalité et viabilité politique. La critique de cette perspective partait de l'analyse de l'impact du mode de gouvernance sur les espaces politiques, la prise de décision et le développement socioéconomique. Les risques provenaient alors essentiellement des contradictions entre les modèles imposés par la conditionnalité et l'éventuelle contestation sociale à partir de laquelle le mode de gouvernance pouvait être remis en cause.

Le mince fil d'argent qui maintenait le dispositif était la pérennité des élections comme fondement de la gouvernance démocratique. Cela permettait de maintenir les apparences quant à un modèle de gestion de l'ordre social en réalité très peu démocratique.

La région a connu depuis 15 ans le plus grand cycle électoral sans interruption de son histoire, salué à l'unanimité, probablement parce que confirmant le rôle des élections comme mode d'accès au gouvernement et comme fondement de la légalité politique des autorités.

Mais le revers de la médaille fut que le mécanisme électoral commença à se détériorer, affaibli par un modèle de gouvernance qui ne répondait plus aux

attentes des sociétés. Et en effet, ce modèle de gouvernance au service des réformes connut de nombreuses crises de déstabilisation.

La destitution des présidents en Équateur, en Bolivie et en Argentine entre 1998 et 2002³² a fait apparaître une cassure dans la perception des élections comme mécanisme absolu en démocratie, sensé établir le lien entre la légalité et la légitimité de la représentation politique gouvernementale.

Peu importait le nombre d'électeurs ayant voté pour eux. Ces dirigeants avaient perdu tout crédit politique et n'avaient aucun appui social. Ils avaient été rejetés et avaient dû quitter le pouvoir. Cela démontrait que la légalité et la construction de la légitimité étaient deux sphères reliées entre elles mais qui ne se réduisaient pas à des élections ni à un système politique. Elles dépendaient aussi d'une gouvernance démocratique.

Il faut gouverner légalement mais également légitimement. Aucune de ces deux conditions ne peut prendre trop de distance, ou pire encore, disparaître. Le problème de fond n'est pas seulement d'être élu démocratiquement, encore faut-il gouverner de manière démocratique et conserver sa légitimité. La règle de la légalité démocratique est parfaitement définie mais elle se réfère principalement au pouvoir exécutif. Le problème se pose lorsque les gouvernements élus minent la démocratie et les institutions et commencent à les manipuler (tout comme les élections) afin de valoriser leur pouvoir discrétionnaire et d'assurer leur pérennité au pouvoir. Dans certains cas, les institutions deviennent impuissantes à assurer la légalité et la légitimité, situation devant laquelle les sociétés, dans toute leur diversité, se trouvent de plus en plus vulnérables.

À travers ces crises, les modes de gouvernance sont devenus plus dépendants des conditions locales, tout en mettant en évidence les facteurs externes qui les conditionnent. Les citoyens ont pu identifier plus clairement la qualité des processus de prise de décision et le jeu des acteurs selon les conditions institutionnelles propres à chaque pays.

La réalité apparut alors de façon très rude. En Amérique latine, malgré les énormes contradictions sociales accumulées, la nouvelle vague démocratique coexistant avec les réformes néolibérales n'avait présenté que de faibles capacités de reconnaissance des conflits et aucune aptitude pour négocier.

³² L'onde de choc produite par ces événements dure encore, y compris dans les instances internationales.

Cela témoignait d'une manière de gouverner peu démocratique. Car en effet, les principes du maintien de la stabilité à tout prix et de la négation des conflits avaient été introduits à tort comme fondement de la démocratie.

Ces principes prétendaient illustrer la vitalité de la démocratie en Amérique latine alors qu'en réalité, ils témoignaient plutôt de sa faiblesse et de son manque de maturité. La construction de ce laborieux sophisme a entraîné à la fois une distance entre le discours et la réalité, et une augmentation de la frustration sociale à l'égard de la démocratie, des partis politiques et des manières de gouverner. Les médiations des partis politiques et le dialogue entre acteurs et institutions ont été si affaiblis que les différends et les conflits ont cessé de trouver des voies pour s'exprimer. Le concept de démocratie stable, sur la base de la négation des désaccords, s'est imposé en lieu et place de la démocratie délibérative, capable de canaliser les dissensions.

Et pourtant, au cours des 20 dernières années, l'Amérique latine entière a été confrontée à de nombreux conflits sociaux. Face à ce problème, le retard croissant des manières de gouverner et la pauvreté des ressources politiques sont devenus de plus en plus flagrants. La démocratie ne renvoie pas qu'à la stabilité ; elle existe réellement lorsqu'elle permet de résoudre les problèmes et de négocier les conflits. Cela étant, il faut cependant reconnaître que, jusqu'à présent, en dépit de la chute des gouvernements et de l'intensité des crises, on n'a pas pour autant assisté à un retour à des dictatures du type de celles qui ont prévalu en Amérique latine dans les années 1970.

Dans le nouveau contexte où de plus en plus de conflits apparaissent, ceux-ci ne sont pas seulement liés à des revendications ; les conflits évoluent également autour d'une remise en question des décisions, de la légitimité de ceux qui les prennent et de comment ils les prennent. L'art de gouverner est devenu une préoccupation des citoyens et des mouvements sociaux. La triangulation exclusive entre pouvoirs exécutif, législatif et partis politiques, comme axe unique de gouvernement, apparaît de plus en plus obsolète et inefficace. Il semble évident que les gouvernements ont perdu la capacité de gérer des processus politiques plus complexes et plus divers que par le passé, ainsi que d'entrer en relation avec des identités sociales plus diversifiées.

À partir de cette analyse, nous reconnaissons que les démocraties latino-américaines, du Chili au Mexique, ont été gouvernées de manière très peu démocratique. Elles sont surtout restées très conservatrices dans leur manière de gouverner. Ainsi, les problèmes se sont accumulés et n'ont été révélés

qu'au moment de l'explosion des conflits, qui recelaient toute la charge démonstrative de ce qui ne fonctionnait pas.

Le problème de fond était que le statu quo du pouvoir avait été privilégié au détriment d'une négociation ouverte avec les diverses composantes de la société. Le statu quo du pouvoir demeure l'essence de la stabilité politique mais, si celui-ci est rigide, corrompu et sélectif, la stabilité est tôt ou tard menacée et le recours à des méthodes autoritaires devient nécessaire à son maintien. C'est pourquoi le mode de gouvernance s'est trouvé tiraillé entre deux positions : soit le maintien d'un statu quo fermé, soit l'ouverture d'espaces politiques.

Alors que la gouvernance pro-réformes avait complètement fermé la porte à ces questions, la perspective issue des théories néo-institutionnalistes ne l'ouvrit pas suffisamment pour empêcher les conflits d'éclater.

4.1. La mort du Consensus de Washington

L'émergence d'une nouvelle situation sociale pendant la décennie 2000-2010 était le fruit de la perte de légitimité des réformes devant les maigres résultats en termes d'acquis sociaux et de bien-être des populations. Le sentiment d'avoir été soumis à un véritable braquage s'est répandu dans toute l'Amérique latine. De plus, les années de démocratie avaient fini par relancer la mobilisation sociale³³.

Deux documents³⁴ ont reconnu publiquement cette situation. Le premier fut rédigé par la Banque interaméricaine de développement (BID) sous le titre de *Structural reforms in Latin America under scrutiny* et l'autre par la CEPAL : *Concertation nationale et planification stratégique : éléments pour un nouveau consensus en Amérique latine*³⁵.

Ces documents expliquaient en bref que la continuité politique des réformes était compromise et que, d'après les sondages du « latino baromètre », plus de 60 % des populations étaient contre les privatisations, la dérégulation et le

³³ Nous avons fait une analyse plus développée de ces évolutions dans deux articles publiés dans la revue *Futuros Canadá*, vol. 2, no 5, 2004.

³⁴ Eduardo Lara et Ugo Panizza, BID, 2002; Ariela Ruiz Caro Ilpes, CEPAL, 2002.

³⁵ Les deux documents s'inscrivent dans un tournant vers une reconnaissance critique de l'impact des réformes économiques, initiée lors du Deuxième Sommet des Amériques qui s'est tenu à Santiago au Chili en 1998, et poursuivie à travers différents textes de la Banque mondiale, en commençant par *Institutions Matter*, publié en 1998.

retrait de l'État. La gouvernance pro-réformes mettait en danger la démocratie, et ce, sans déboucher sur des retombées sociales positives. Le constat était extrêmement sévère et le bilan négatif était constaté dans les secteurs les plus emblématiques des réformes. L'opinion, généralisée, soulignait qu'un consensus critique s'était dès lors substitué au Consensus de Washington. L'Initiative pour les Amériques visant à associer l'Amérique latine aux États-Unis à travers un traité de libre-échange fit les frais du tournant critique. Lors de la réunion ibéro-américaine tenue en 2005 en Argentine, le projet fut enterré sous l'impulsion du Brésil et de l'Argentine. La déclaration finale du 4 novembre représentait une véritable rupture avec l'ère des réformes néolibérales³⁶.

Le front de l'orthodoxie craqua définitivement à partir de 2005. C'est dans le cadre de la recherche d'un nouveau dénominateur commun pour l'avenir que la Secrétaire générale de la CEPAL, lors d'une réunion de la BID au Canada en mars 2005, annonça que l'heure de l'égalité était arrivée. Le nouveau sujet de préoccupation devenait maintenant l'égalité et la cohésion sociale dans le cadre de la démocratie.

La question n'est pas des moindres. En Amérique latine, la population la plus riche a des revenus 50 fois supérieurs à la population la plus pauvre, alors qu'en Espagne et en Norvège, on parle de revenus respectivement dix et six fois supérieurs pour la population la plus riche. On peut se demander pourquoi. Ce qui paraît évident c'est que la stabilité a été réalisée dans les sphères supérieures sans aucune ouverture vers les demandes sociales de la base et que le modèle économique s'est éloigné de plus en plus d'un modèle de société en faveur du bien-être de la majorité.

La question résidait désormais dans le fait que, malgré les mesures sophistiquées qui ont été prises vis-à-vis de la pauvreté et malgré les analyses réalisées sur la question des causes des inégalités, il était désormais nécessaire

³⁶ « En 2001, lors du Sommet des Amériques de Québec, alors que la majorité absolue des gouvernements se soumettaient aveuglément à l'orthodoxie néolibérale et aux ordres de Washington, à l'exception du Venezuela, les États-Unis obtinrent que le 1^{er} janvier 2005 soit décrété date officielle d'entrée en vigueur de son nouveau projet de domination appelé Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) et que le Quatrième Sommet des Amériques qui devait se tenir en Argentine soit l'aboutissement des négociations de ce projet pervers. Mais il n'y eut pas de ZLÉA au 1^{er} janvier et le Sommet officiel en Argentine est finalement arrivé avec les négociations [de la] ZLÉA annulées. Nous sommes ici aujourd'hui aussi pour le célébrer! », Déclaration du Sommet ibéro-américain de Mar del Plata, 2005.

d'identifier tout un lot de réformes politiques, sociales et économiques permettant de changer ces réalités et d'élaborer des politiques publiques³⁷.

4.2. L'arrivée des nouveaux gouvernements et des nouvelles politiques

La fin du Consensus de Washington et la crise argentine de 2000, la crise du capitalisme financier depuis 2008 et l'arrivée au pouvoir de gouvernements associés à la gauche, en commençant par celui d'Hugo Chávez au Venezuela en 1998, puis celui de Luiz Inácio Lula da Silva au Brésil en 2003 : tous ces événements ont éveillé en Amérique latine un espoir, celui de voir s'affirmer un contre-modèle au néolibéralisme. Une décennie plus tard, on distingue plus clairement les avancées et les limites de la vague de gouvernements assimilés à la gauche ou progressistes au sens large.

L'apparition de gouvernements de gauche en Amérique latine a eu lieu dans un contexte très contradictoire. Pour commencer, la disparition de l'URSS et de son bloc géopolitique a mis un terme à un certain modèle de société. Le néolibéralisme comme forme du capitalisme dans la globalisation a imposé son hégémonie durant les trente dernières années. Cette hégémonie a également balayé l'arsenal d'arguments que la gauche social-démocrate proposait pour fonder un capitalisme à visage humain, le réguler et le rendre compatible avec la démocratie et le progrès social. La social-démocratie s'est considérablement affaiblie à l'échelle internationale. Quant au courant national-développementaliste, influencé par la CEPAL et qui partageait en partie la position social-démocrate, il est resté sans soutien dans une région alignée sur les politiques de dérégulation et de globalisation néolibérale.

Les conséquences de l'application de programmes de réforme néolibéraux ont changé les bases structurelles d'un développement national et ont éliminé les instruments classiques de promotion du développement. Dans ce contexte, l'arrivée, pour la première fois dans l'histoire de l'Amérique latine et de manière généralisée, de la gauche au gouvernement, avec ses diverses variantes de progressisme, a relancé l'espoir d'un changement de modèle.

³⁷ Bon nombre de documents officiels continuent de débattre des questions associées au néolibéralisme et au Consensus de Washington pour légitimer des idées trop bien connues telles celles voulant que la croissance n'est pas automatiquement distribuée, qu'un accord fiscal progressiste est nécessaire ou encore que l'éducation est fondamentale. D'autres continuent pour leur part à ressasser des idées, connues et sans fondement, sur le marché libre. Entre les deux, il semble exister un accord de base, nuancé selon les sensibilités politiques de gauche ou de droite, pour remplacer le Consensus de Washington mais qui s'avère tout aussi impuissant pour s'attaquer aux problèmes structurels réels.

Cette fois-ci, sur le plan politique du moins, le terrain était un peu plus dégagé. D'une part, avec la disparition du modèle étatiste, devant une équité limitée, sans liberté et un modèle social-démocrate en perte de vitesse, il fallait innover³⁸. D'autre part, la droite et les intérêts les plus liés au modèle imposé, comme les secteurs financiers, d'exportation et ceux liés au secteur tertiaire, ont perdu de leur arrogance par rapport à un modèle économique qu'ils avaient presque réussi à justifier comme doctrine unique et naturelle malgré les résultats qui remettaient en cause ses fondements.

Face à ce chemin politiquement plus ouvert mais balisé par le modèle dominant, les gouvernements qui prétendaient s'opposer au modèle libéral adoptèrent des discours très divers. Ce processus a eu plusieurs conséquences. Sans modèle alternatif unique, l'espace était ouvert à la diversité des propositions.

Au passage on découvrait les difficultés qui se posaient pour passer de l'idéologie à l'innovation et on observait un retour à une sorte de néokeynésianisme assez classique.

La récupération du rôle de l'État dans la régulation ; sa présence dans les services, dans la promotion d'activités productives, dans l'amélioration de la redistribution des effets de la croissance et dans la revitalisation du marché interne n'avaient rien de nouveau. Il s'agissait en fait d'une nouvelle tentative de gestion de l'économie de marché capitaliste avec une régulation publique et une redistribution sociale.

Les conséquences politiques et sociales dévastatrices du néolibéralisme ont fait apparaître ce néokeynésianisme comme extraordinairement progressiste dans ce nouveau siècle³⁹.

En ce qui concerne plus spécifiquement la gouvernance, les conséquences des approches ainsi proposées ont été pour les gouvernements de ne pas confondre idéologie et gestion publique, d'adopter un comportement pragmatique face

³⁸ Et ce, à partir des nouvelles réalités du moment qu'étaient l'insertion internationale, le marché dérégulé, les privatisations massives, un État diminué, des inégalités et la pauvreté, une démocratie de basse intensité face à la pluralité et à l'asymétrie des intérêts, la corruption et de nouveaux réseaux d'intérêts politiques et économiques.

³⁹ Il faut aussi prendre en considération le retard dans les services sociaux, de l'équipement et dans l'infrastructure au niveau continental.

aux demandes sociales, de maintenir l'ordre public, de tisser de nouveaux liens avec le patronat et de lancer un nouveau régionalisme avec l'Union des nations sud-américaines (Unasur).

Le mode de gouvernance au service des réformes néolibérales a donc commencé à être progressivement substitué par un nouveau type de relation avec le capital, non exempt dans certains cas de conflits. En retour, la gauche s'est vue légitimée comme gestionnaire et non comme une menace. Elle a restauré au passage l'utopie du rattrapage de l'Amérique latine vis-à-vis du « premier monde » ou à tout le moins nourri l'espoir de diminuer les principaux retards sociaux.

Considérant les conditions de départ, il est possible de considérer que la mise en œuvre de telles approches valait mieux que l'option de continuer sur le chemin précédent.

Dans les faits, cela s'est traduit par davantage d'espace pour des politiques contre-cycliques, par des programmes sociaux plus audacieux de création d'emplois et de réduction de la pauvreté et par une plus grande régulation publique.

Toutefois, cette évolution, proche du sens commun, a ses zones d'ombre et ses tensions. Le modèle de modernisation capitaliste avec redistribution implique une croissance accélérée et l'accès à des services massifs avec une augmentation des revenus et une consommation de masse. Et c'est justement ce paradigme qui est en crise du fait des coûts élevés qu'il représente pour l'environnement, d'une consommation insoutenable, d'un gaspillage technologique et d'investissements de capitaux importants sans aucune sélection réalisée sur la base de critères d'impact.

La question n'est pas superflue parce que « l'Eldorado » latino-américain a aussi ses limites, comme le reste de la planète. On compte déjà de vastes zones extrêmement dégradées, avec des pertes accélérées de ressources naturelles, des villes non viables, une consommation insoutenable, des exportations intensives qui font obstacle à l'autosuffisance alimentaire et favorisent les investissements qui ont un impact néfaste.

Tandis que l'Allemagne, la Suède et la Suisse examinent une possible sortie de l'énergie nucléaire, l'Argentine se félicite d'ouvrir une seconde centrale Atucha II. Le Brésil, le Venezuela, l'Équateur, le Pérou, la Bolivie et le Chili

ne semblent quant à eux pas pouvoir modifier leurs modèles extractifs primaires.

Le néokeynésianisme, comme base de réformes progressistes, a un certain avenir vu les carences de la région. En termes de gouvernance cependant, il en est encore à ses premiers pas, ce que l'on constate dès que surgissent des conflits liés au modèle économique.

Mais il ne peut pas se limiter à proposer une combinaison plus équilibrée entre croissance et redistribution. Nous vivons des temps nouveaux qui présentent de nouveaux problèmes.

Et justement, ce n'est pas un hasard si les conflits environnementaux, ethniques et paysans se sont multipliés dans un mélange inédit ces dernières années⁴⁰. L'héritage néolibéral nous a laissé des sujets critiques qui requièrent l'exploration de nouvelles avenues. Nous pouvons citer, entre autres thèmes, les valeurs et la culture dans une société de droit, la qualité de la croissance et son impact, ainsi que la notion de développement.

Le rôle de l'État et la régulation doivent donc être analysés à partir des nouvelles conditions des contextes nationaux ainsi que dans le cadre de l'intégration régionale. Les modèles politiques et de gestion publique doivent modifier la relation entre l'État et la société autour des thèmes de la démocratie, des droits et des institutions pour assurer plus de transparence, de participation et de contrôle de la part des citoyens. Le rôle de la décentralisation et les économies locales sont également des enjeux d'avenir.

Un aspect fondamental des nouvelles politiques demeure par ailleurs l'architecture d'un nouveau schéma d'intégration régionale.

Le Marché commun du Sud (Mercosur), l'Union des nations sud-américaines (Unasur) et la plus récente Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CEALC) constituent les premières pierres d'un édifice d'intégration aut centrée avec de vastes chantiers sur les questions, entre autres, du système financier, des infrastructures, des ressources naturelles et de la sécurité.

⁴⁰ L'Argentine, le Guatemala, le Mexique, l'Équateur, le Pérou, la Bolivie, le Chili et le Brésil connaissent des conflits de ce type.

4.3. La crise internationale

La crise financière internationale qui a débuté en 2008 a généré un nouveau contexte pour le débat sur la gouvernance et a modifié les politiques et les pratiques.

Il ne fait pas de doute que la crise actuelle n'est pas une simple récession conjoncturelle. D'un côté, sa dimension affecte l'ensemble de la planète, et de l'autre, elle remet en question les axes d'accumulation des 25 dernières années, ce qui lui donne sa dimension systémique. Il y a tout d'abord l'axe financier et sa libéralisation, puis l'ouverture à outrance des économies et la délocalisation de la production que cela a impliqué, et enfin les fondements doctrinaires à partir desquels la phase actuelle de globalisation capitaliste a été gérée politiquement.

Par conséquent, il est important d'aborder quelques questions fondamentales telles que le retour de l'État, l'augmentation de la régulation des marchés et la remise en question des fondements du commerce international. La profondeur de ces changements reste à voir. Mais si nous incluons la variable environnementale, les économies émergentes et une redistribution des corrélations des forces économiques et politiques entre régions et pays, il ne fait pas de doute qu'on assistera à des changements à court et à moyen termes.

L'enjeu de la gouvernance est autrement plus critique. Le modèle dérégulé du capitalisme est maintenant sévèrement remis en cause par rapport à un modèle conçu pour le bien commun, où les intérêts environnementaux et sociaux devraient devenir prioritaires⁴¹. Mais quel type de gouvernance irait dans ce sens?

Les principes doctrinaires de l'économie libérale ne disparaîtront pas immédiatement. Le principe de l'autorégulation du marché a été malmené par la crise actuelle. De plus, le sauvetage obligé et organisé par l'État du système financier a revalorisé et légitimé l'action publique, notamment vis-à-vis des banques centrales qui, contrairement à ce que certains prétendaient, ne peuvent pas être indépendantes.

⁴¹ Après tout, cette séparation forcée était l'un des objectifs essentiels des modèles de gouvernance conservateurs.

Le principe de la libéralisation du commerce tel qu'il avait été défendu n'est plus valide. Les économies réelles ne peuvent avoir qu'une ouverture sélective pour ne pas susciter de tendances déflationnistes et favoriser la concurrence déloyale qui pénalise le salaire minimum et augmente la vulnérabilité sociale.

La conception de la compétitivité internationale et de la spécialisation n'est plus valable, ni celle des avantages comparatifs car elle mène à la destruction des marchés internes des sociétés, plutôt que sur l'intégration et l'amélioration de leurs capacités de régulation propre.

La question de l'organisation de l'économie mondiale et le modèle de société exporté à travers le mode de gouvernance néolibéral sont donc remis en cause par les conséquences de la crise.

Les banques multilatérales ont également subi une sérieuse perte de crédibilité aussi bien technique que politique. Les nouvelles conditions ont lancé le débat sur le rôle joué par les banques multilatérales, accusées d'agir comme des « pompiers pyromanes » qui ont aggravé les conditions structurelles des pays soumis à leurs politiques d'ajustement, au lieu d'améliorer leur capacité à affronter leurs faiblesses structurelles, l'instabilité et la crise. Les exigences de réforme indispensable de la structure de ces organisations, de leur gouvernance et de leur mission sont aujourd'hui à l'ordre du jour. Les organismes multilatéraux, en tant que principaux vecteurs de la conceptualisation de la gouvernance, du moins en Amérique latine, sont aujourd'hui de plus en plus discrédités.

Une redéfinition s'impose donc. Celle de la gouvernance des processus économiques qui, jusqu'à maintenant, était confiée à la libéralisation des marchés et qui fut à l'origine des réformes de marché conditionnées par les organismes multilatéraux.

La crise et ses conséquences ont par ailleurs révélé des questions de fond en matière de gouvernance. Les modèles administratifs destinés soit à renforcer les capacités institutionnelles pour mettre en œuvre des modèles normatifs ou paradigmatiques, soit à maquiller avec de nouveaux discours des alliances conservatrices, ont échoué. L'attention s'est forcément déplacée vers les processus de décision, le rôle joué par les groupes d'intérêt et l'action collective. Ces aspects ont d'ailleurs été ouvertement reconnus par la Banque mondiale.

Peu à peu, les protagonistes et les flux financiers de la coopération ont changé et les interactions et les priorités dans les relations entre acteurs se sont transformées.

La BID, la BM et le FMI, même recapitalisés, ne jouent désormais un rôle important que dans les pays les plus « faibles » et en Europe. L'Amérique latine est à la recherche d'une autonomie politique et financière, les pays les plus importants disposent de réserves et de nouveaux dispositifs d'intégration sont en construction. La CEALC, récemment créée, a explicitement tenu à exclure de cette alliance le Canada et les États-Unis, fondant ainsi la coopération régionale sur de nouveaux modèles.

En outre, on assiste à l'arrivée en force de nouveaux acteurs, comme par exemple la Chine qui investit, s'assure des marchés fournisseurs de matières premières et apporte sa contribution aux fonds des banques régionales, une situation qui était inexistante il y a encore cinq ans. Les accords intrarégionaux créent également de nouvelles formes d'association et d'investissement, indépendantes des banques internationales et qui laissent peu de place pour des interférences politiques directes.

Les acteurs, les instruments et les financements se sont ainsi diversifiés très rapidement dans les dernières années, une situation qui tend à marginaliser quelque peu la coopération traditionnelle.

**TABLEAU 6 :
COOPÉRATION ET TYPES D'INSTRUMENTS**

Institutions multilatérales	-Conditionnalité, prêts
Organisations bilatérales	-Conditionnalité croisée -Programmes et projets
Coopération Sud/Sud	-Projets
Coopération par association triangulaire des pays	-Projets
Nouvelles organisations régionales	-Union des nations sud-américaines (Unasur) -Marché commun du sud (Mercosur) -Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA) -Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CEALC)
Accords commerciaux	-Traités de libre-échange -Traités bilatéraux -Alianza bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) -Union européenne
Conventions internationales	-Tribunal pénal international (TPI) -Coalition for an International Criminal Court (CICC) -Convention internationale contre la corruption (CIC) -Charte de bonne gouvernance -Traité de sécurité démocratique -Charte démocratique
Autres: transferts financiers	-Migrants
Chine, Venezuela, Brésil Argentine	-Coopération politique et économique

Source : Élaboration de l'auteur

Cette nouvelle pluralité des instruments et mécanismes privilégiés par la coopération ainsi que les différentes modalités de relations entre eux exercent une influence sur les modes de gouvernance qui mérite une explication.

Pour certains pays, l'Espagne est devenue l'un des plus importants fournisseurs de ressources financières, dépassant même à ce chapitre les États-Unis. La Chine, la Russie et l'Iran ont également assuré une présence inespérée dans certains pays. Le Venezuela a eu une forte influence en matière de gouvernance dans divers pays, en compétition avec l'Argentine et le Brésil, qui se trouvent en concurrence transversale dans la région en ce qui concerne leur évolution économique et politique.

La coopération triangulaire ainsi que les conventions internationales sont la source de nouvelles influences sur les systèmes de gouvernance. À ce titre, le rôle de la coopération internationale, telle que l'aide publique au développement, le rôle des acteurs multilatéraux et la mise en place de nouveaux instruments régionaux redéfinissent les termes du débat sur qui interagit en matière de gouvernance et comment, dans chacun des cas. Le modèle standard des vingt dernières années (institutions multilatérales-conditionnalités-gouvernance) en est en quelque sorte ressorti affaibli.

La situation actuelle est ainsi infiniment plus riche en possibilités et surtout, elle fait de la gouvernance, peut-être pour la première fois, un enjeu politique des sociétés, du bas vers le haut.

Dans ce nouveau contexte, il importe d'intégrer de nouveaux thèmes de débats et surtout de prendre en compte une pluralité d'acteurs dont une bonne partie sont des acteurs émergents.

5. LA GOUVERNANCE AUTOCENTRÉE

5.1. Le défi des institutions

L'Amérique latine paraissait condamnée à subir un cycle politique hésitant entre démocraties et dictatures. Cela semblait faire partie du climat. Malgré toutes ses limites, la longue phase de démocratisation ayant démarré au milieu des années 1980 a permis de voir naître une exigence forte concernant le développement des droits citoyens et d'institutions capables de les soutenir. À défaut d'être nouvelle, cette revendication est maintenant perçue comme réalisable.

Cette demande sociale et politique prend forme, à des degrés divers, selon les sociétés et les conditions locales. Elle peut se résumer à deux revendications majeures : d'une part, une meilleure démocratie et des politiques publiques égalitaires articulées avec des droits, et d'autre part, des espaces politiques de participation et d'influence sur la prise de décision.

Ces exigences ne sont pas nouvelles, mais elles semblent se généraliser. La chute de plusieurs gouvernements – produite par des mouvements sociaux –, la circulation des informations, la défaillance des institutions et la perte de légitimité de la politique traditionnelle ont éveillé dans les sociétés latino-américaines une nouvelle conscience.

Bien évidemment, cela ne s'est pas exprimé partout de la même façon ni avec la même intensité mais ce qui est certain, c'est qu'il n'existe plus un discours dominant unique. On observe plutôt des pouvoirs et des sociétés plurielles en quête de nouveaux modèles de gestion des affaires publiques.

Cette multiplication des manières de faire et de penser a contraint le système de gouvernance à faire face à ses obligations en mettant de l'avant les enjeux et les moyens à favoriser pour développer des sociétés fondées sur des droits et des institutions plus démocratiques et plus égalitaires.

Dans ces conditions, le débat sur le rôle des institutions a forcément changé de nature. Du rôle de simples gestionnaires aussi proches que possible des entreprises, elles ont retrouvé leur véritable rôle de médiation politique. Le point de départ de ce débat fut des plus classiques : évaluer les institutions

pour en savoir plus sur ce qu'elles faisaient, pourquoi elles le faisaient et au bénéfice de qui.

Dans ce contexte, l'évaluation des institutions apparaît fondamentale en tant qu'indicateur de la qualité des systèmes de gouvernance, mais cette fois-ci non pas pour mesurer l'efficacité d'une gestion abstraite⁴², mais bien pour évaluer la qualité de la relation existant entre l'exercice du pouvoir et la société.

Et dans ce cas, la question n'est pas du tout abstraite car elle incorpore des dimensions politiques. L'évaluation des institutions fait toujours partie de la construction d'un « bon gouvernement » mais, dorénavant, elle doit aussi examiner les actions qui sont réellement bénéfiques à la société⁴³. De plus, l'évaluation doit rendre compte de la légitimité de l'action des institutions, c'est-à-dire de l'approbation et de la confiance des citoyens.

L'objectif de l'évaluation est donc, d'une part, de mesurer et d'améliorer la qualité des biens et services publics que l'État fournit, et d'autre part, de mesurer les résultats auprès des bénéficiaires, établissant ainsi un jugement de valeur sur une « bonne ou mauvaise performance », sur une base la plus objective possible.

Entre 1995 et 2000, 12 pays développaient des programmes de réforme de l'État. En 2005, ils étaient 20 à développer des systèmes de suivi et d'évaluation institutionnelle, ce qui est significatif de l'importance du sujet et *a fortiori* quand on pense que les systèmes d'évaluation peuvent être de puissants outils de réforme de l'administration publique.

Cela représente, pourrait-on dire, le dénominateur commun de l'engouement actuel pour l'évaluation institutionnelle. Mais la problématique va bien au-delà. Le concept d'évaluation institutionnelle n'est pas politiquement neutre ou aseptisé. Il s'inscrit dans le cadre d'intérêts et d'approches qui conditionnent des types déterminés de gouvernance et de relations avec la société. Ce débat interroge les modes de gouvernance sur le plan des conceptions et des pratiques des institutions.

⁴² La critique de cette conception de la gouvernance est bien connue. Il est par conséquent inutile de l'aborder ici.

⁴³ « La qualité en gestion publique implique les bonnes pratiques d'un gouvernement à travers la formulation de politiques qui conviennent à toute la société », Charte ibéro-américaine de qualité en gestion publique, El Salvador, 2008.

Cependant, il est important de souligner que l'évaluation institutionnelle ne peut rester circonscrite à l'administration publique, chargée de la mise en œuvre des ressources du gouvernement. C'est là le cœur de la relation entre institutions et gouvernance.

Bien sûr, il est légitime de se concentrer à ce niveau si l'on ne traite que de l'action de la bureaucratie, mais les institutions sont bien plus que cela. Et surtout, il faut préciser le type de relation avec la société et dans quel contexte elle se développe. Les institutions publiques se réfèrent alors à l'ensemble de l'État et ne peuvent être réduites au gouvernement.

Il est vrai que l'administration publique en est la manifestation la plus immédiate, mais il y a également d'autres institutions et d'autres espaces qui font le lien avec la société et qui doivent être considérées.

Nous incluons ici les institutions du système politique (parlements et institutions électorales), l'appareil judiciaire et l'administration de la justice, les institutions chargées de défendre les droits des citoyens et de les développer (Ombudsman, par exemple), les espaces et les instances où les demandes sont négociées et les conflits sociaux réglés (commissions interinstitutionnelles, conseils économiques et sociaux, ou autres instances spécialement créées pour gérer les relations entre gouvernement et sociétés).

Si nous considérons cet ensemble plus complexe et plus sensible politiquement, parler d'évaluation implique donc d'incorporer la dimension politique puisqu'elle se réfère à la pluralité des intérêts et des acteurs.

On peut donc caractériser les motivations liées à l'évaluation institutionnelle en fonction des différents acteurs :

- Les acteurs institutionnels, les bureaucraties et les différents niveaux de responsabilité sectorielle - ministères, responsables des politiques, des programmes et des projets – s'intéressent à leur pratique et cherchent à mesurer la quantité, la qualité et les bénéficiaires des biens et des services fournis par l'État.
- Les politiciens peuvent chercher des éléments qui permettent d'appuyer leurs prises de position pour les arbitrages budgétaires au Parlement par exemple, surtout en situation de débat sur l'efficacité des dépenses publiques.

- Les organisations sociales cherchent à vérifier le type d'impact social produit par l'action institutionnelle et à obtenir des éléments d'analyse sur les bénéficiaires, dans le but de promouvoir leurs intérêts.
- Les acteurs externes, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, incorporent des indicateurs de performance dans leurs accords de contribution pour obtenir des informations sur les niveaux d'exécution des actions et sur l'efficacité des institutions qu'ils financent.
- Les coalitions d'intérêts, en tant que convergence de différents acteurs, peuvent également tirer profit du développement d'évaluations en tant que base de promotion de leurs objectifs et de revendication de différentes approches. Ces coalitions peuvent intégrer à la fois des acteurs internes et externes.

Indépendamment de son orientation et des intérêts qui la motivent, l'évaluation représente, au départ, une tentative de mesurer la distance entre l'impact attendu de l'action et l'impact réellement obtenu. Cette première définition de l'évaluation institutionnelle est la plus utilisée. Elle est la base du consensus minimal qui existe concernant l'évaluation.

Passer à un deuxième niveau d'analyse sur le sujet est vital pour la gouvernance et implique de s'interroger sur la *fonction* des institutions dont dérive l'action. L'évaluation peut être orientée dans plusieurs directions, selon les différents points de vue sur la mission des institutions. Il peut donc y avoir un écart fondamental entre l'offre et la demande d'évaluation et quant aux résultats. Non seulement le consensus minimal peut être menacé, mais il peut également se produire une contradiction fondamentale qui peut entraîner une remise en question du projet institutionnel lui-même⁴⁴.

Soulignons qu'il ne dépend ni des institutions, ni des modes d'évaluation que les éventuels accords ou conflits fassent partie d'un processus de dialogue et de négociation. Cela dépend plutôt des modes de gouvernance dans lesquels ils s'insèrent.

Voilà ce pourquoi il est important d'analyser de manière plus complexe le rôle de l'évaluation et sa relation avec la gouvernance et les institutions.

⁴⁴ Prenons par exemple les institutions chargées en principe d'assurer la santé et l'éducation universelles qui soit n'ont presque rien fait, soit ont aggravé la situation.

5.2. Les modes de gouvernance et les fondements de l'évaluation

L'évaluation institutionnelle s'est construite sur la base de certaines approches de la gouvernance qu'il faut expliquer. On ne peut tomber dans le piège d'une supposée scientificité de l'évaluation sans considérer le point de vue de départ ou la construction de l'objet lui-même. S'il en était ainsi, nous serions en train de prétendre que l'évaluation institutionnelle relative à l'administration publique s'inscrit dans un État professionnel neutre, où la production de biens et services se fait sur la base de décisions aseptisées et dépolitisées.

Comme le signale avec raison Cristina Zurboriggen, en accord avec de nombreuses analyses, cette idée a pour origine « la proposition fallacieuse et technocratique de la Banque mondiale d'une réforme centrée sur les aspects administratifs et de gestion orientée exclusivement vers une plus grande efficacité, sans prendre en compte la dimension politique, les processus historiques et les caractéristiques particulières de chaque pays »⁴⁵.

Il importe d'explicitier ici un premier point : l'idée qu'il est possible d'évaluer les institutions exclusivement du point de vue de la gestion et de l'efficacité représente une réduction dangereuse parce qu'elle occulte certaines dimensions très importantes des institutions.

Les institutions présentent des dimensions organisationnelles qui impliquent des contraintes de fonctionnement qui ne peuvent être ignorées. Des variables de fonctionnement et de qualité peuvent rendre compte de ces dimensions. Le problème devient plus complexe quand on inclut les dimensions politiques.

En ce sens, l'évaluation n'est pas automatiquement démocratique. Elle ne peut l'être que si elle tient compte, explicitement, des aspects politiques.

C'est en incorporant d'autres aspects que ceux liés au fonctionnement, comme par exemple les *a priori* avec lesquels les institutions travaillent ou qui inspirent leurs actions ou encore la manière dont les asymétries de pouvoir sont traitées et la réponse aux revendications et aux conflits au sein de la société, que l'évaluation des institutions peut fournir des indications sur le contenu démocratique de l'exercice du gouvernement.

⁴⁵ Cristina Zurboriggen, *Nueva sociedad*, Caracas, Venezuela, juillet-août 2007.

Au-delà de la vision gestionnaire qui se pose souvent en termes d'efficacité, d'efficience et d'exécution financière, il faut prendre en compte le fait que les institutions agissent sur différents plans⁴⁶ :

- Elles organisent la capacité logistique de l'État ;
- Elles sont le filtre entre les groupes sociaux, les individus et le stock de capital, la production de biens et services ;
- Elles exercent des fonctions de redistribution et de régulation ;
- Elles mettent en pratique des théories, des normes, des valeurs et des conseils ;
- Elles articulent les intérêts dominants au sein du gouvernement et les arrangements sociaux entre différents groupes et intérêts ;
- Elles répondent aux revendications et aux conflits et exercent une fonction de filtre.

La manière dont nous considérons les institutions, leurs missions et leurs relations avec la société est déterminante dans l'évaluation de la gouvernance. En effet, c'est à partir de là que l'on peut reconstruire, autant que faire se peut, le système global d'actions auquel sont confrontés les acteurs et dans lequel se déploie l'action publique.

De « l'État machine » qui posséderait une rationalité propre, nous passons donc à l'architecture dénudée de l'État, comme un système de relations qui est soutenu par les acteurs de la société et animé par des projets et des intérêts politiques.

L'État gère donc des ressources⁴⁷ avec plus ou moins de talent en vue d'atteindre différents objectifs, de s'attirer des appuis ou encore pour contraindre et discipliner des volontés opposées.

Il est largement reconnu que l'évaluation institutionnelle peut jouer un rôle important dans la relation entre les institutions et la société. Toutefois, il existe une certaine controverse autour de la question de savoir quoi évaluer,

⁴⁶ Angel Saldomando, *Gobernabilidad entre la democracia y el mercado*, Managua, Nicaragua, 2002.

⁴⁷ Nous parlons de ressources dans le sens de moyens, d'influence et de pouvoir.

comment le faire, ainsi que sur les rôles respectifs des institutions et de la société et de leur impact sur les résultats.

Il faut également distinguer les différentes institutions selon leurs fonctions : celles qui exercent des fonctions économiques et sociales, celles qui œuvrent dans le domaine de la justice et des droits ou encore dans celui de la sécurité, ainsi que celles qui ont des fonctions délibératives.

Chacune d'entre elles peut avoir des critères de fonctionnement spécifiques. Finalement, la notion même de « bon fonctionnement » ou de résultat est une construction politique à partir du consensus qui s'établit autour d'elle. Ces notions font appel à la construction d'une évidence particulière concernant les moyens de les évaluer ou d'en rendre compte.

Au-delà de la particularité sectorielle, l'évaluation des institutions doit être associée au mode de gouvernance, c'est-à-dire montrer jusqu'à quel point les arrangements politiques conditionnent le fonctionnement des institutions et comment le processus de prise de décision, la réception des demandes et les réponses aux conflits s'organisent.

Il faut prendre en compte le fait que la demande d'évaluation même délimite et conditionne celle-ci. La demande de l'administration est d'améliorer la gestion, alors que les partisans d'une amélioration du débat public prétendent renforcer l'appropriation démocratique des institutions. Cela peut impliquer des désaccords en ce qui concerne les attentes, les compétences et les résultats. La conciliation de ces aspects est loin d'être résolue au début du processus.

L'expérience indique que, jusqu'à maintenant, la tendance dominante était que l'évaluation, tant au niveau de la demande que de sa réalisation, répondait à des critères différents. Plutôt que de renforcer le dialogue, une telle situation peut être à la source d'un conflit. Encore une fois, il revient au mode de gouvernance de le traiter.

Par ailleurs il faut tenir compte du fait que, en ce qui concerne des secteurs stratégiques comme les matières premières, l'environnement et les services de base, nous vivons des situations de remise en cause de plus en plus importante de la gestion publique. Il existe en effet à propos de ces secteurs une forte revendication pour une plus grande appropriation démocratique à cet égard. La capacité de réponse des institutions fait de même l'objet d'un examen

encore plus étendu et ouvert qu'avant. Cela va de l'exécution budgétaire jusqu'aux modalités de gestion des conflits spécifiques.

L'évaluation institutionnelle est importante mais son contenu n'est pas le même selon le point de vue de la gouvernance ou de celui de la gestion. Si l'objectif est de rendre compte de la gouvernance sous l'aspect d'une relation entre l'État et la société, il est nécessaire de construire un champ de recherche à la fois nouveau et particulier, qui permette d'articuler les deux perspectives.

Certaines recherches indépendantes montrent les faiblesses des approches conventionnelles pour améliorer les capacités institutionnelles et les évaluer⁴⁸.

Est-ce que la coopération internationale traditionnelle est en mesure de jouer un rôle dans ce revirement de la conception de la gouvernance? Ce n'est pas sûr. Et pourtant, des écoles d'administration avec de nouvelles conceptions multiethniques pour les pays concernés pourraient être créées. La recherche pourrait être stimulée, de nouveaux systèmes d'évaluation pourraient être expérimentés, des régulations participatives des services publics pourraient être proposées. Ce débat n'est pas académique. Dans des pays comme l'Argentine, la Bolivie ou le Brésil par exemple, les gouvernements et les sociétés sont à la recherche de nouvelles options.

5.3. La matrice des relations entre l'État et la société

La nouvelle perception du rôle des institutions conduit à de nouvelles exigences pour ce qui concerne la relation entre l'État et la société, laquelle doit à son tour redéfinir ses choix en matière de mode de gouvernance.

Les changements dans le cycle politique, la récupération de l'autonomie politique et le désenchantement des citoyens devant le fonctionnement, sans régulation suffisante, des mécanismes du marché dans l'ensemble des sphères de prestation de services, ainsi que le pouvoir excessif des lobbies d'entreprises, remettent en question le rôle de l'État et de l'administration publique.

⁴⁸ La question se pose par exemple pour le Chili, un des pays les plus respectés pour sa capacité institutionnelle, et homologué récemment par l'OCDE et la BM. Cependant, des analyses réalisées en adoptant une conception de la gouvernance comme exercice du pouvoir et du gouvernement révèlent des brèches importantes à cet égard. Voir Angel Saldomando, *Évaluation institutionnelle et gouvernance, le cas du Chili*, IRG, Paris, 2009.

La pression pour que l'administration publique développe une plus grande et meilleure interaction avec la société, basée sur une approche des droits et des capacités de négociation améliorées, semble croître. Évidemment, cette pression apparaît asymétrique et se concentre sur certains thèmes davantage que sur d'autres. Mais, bien que cela soit directement lié à la capacité, selon les pays, d'expression politique, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une perception de plus en plus répandue.

Ce qui se cache derrière ce problème est, en réalité, l'axe à partir duquel se structure l'institutionnalisation, donnant forme à un type déterminé de relations entre l'État et la société.

Pendant des décennies, les conceptions développementalistes ont privilégié une administration publique essentiellement liée au rôle de l'État dans le développement et dans la prestation de services. Les citoyens étaient en relation avec l'État en tant que bénéficiaires de services universels.

Les années de réformes économiques et institutionnelles du marché ont eu pour effet de démanteler l'État développementaliste et d'encourager une administration publique de type gestionnaire. L'État n'avait plus qu'un rôle secondaire puisque les services publics étaient fournis par le marché. Les citoyens étaient devenus des consommateurs et des clients, à l'égard desquels l'État se limitait à garantir le fonctionnement du marché. Cette situation n'a pas pour autant réduit les déficiences dans le domaine de la qualité des services sociaux ni en termes d'égalité et de droits.

Le type de relation qui s'établit entre l'État et la société en étant axé sur le marché dérégulé est aujourd'hui confronté à une conception alternative à celle qui était ainsi définie.

Il s'agit désormais « de construire une approche de la réforme du secteur public centrée sur la société ainsi que d'encourager son élargissement au-delà de l'État pour inclure l'espace public [entre les] mains privées »⁴⁹. Les citoyens devraient entrer en relation avec l'État selon une forme de cogestion des droits et de ce qui est public, à travers des modes de participation, de reddition de comptes et de contrôle social.

⁴⁹ Nuria Cunhill, « El mercado en el Estado », *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, no 221, mai-juin 2009,

Cette discussion sur les modèles de relations entre l'État et la société a une incidence directe sur la gouvernance et sur l'évaluation institutionnelle. Le modèle stato-centré, celui axé sur la centralité du marché ou encore le modèle axé sur la société abordent le thème de l'action publique depuis des perspectives distinctes. Ainsi, l'évaluation institutionnelle aura elle-même des objectifs différents selon le modèle retenu.

Le tableau suivant présente les composantes des trois cadres de référence de l'administration publique qui donnent forme aux relations entre l'État et la société.

TABLEAU 7 : PRINCIPAUX CADRES DE RÉFÉRENCE DES MODÈLES INSTITUTIONNELS			
CONTEXTE	STATO-CENTRÉ 1950-1970	CENTRALITÉ DU MARCHÉ 1980-1990	CENTRÉ SUR LA SOCIÉTÉ 2000-2010
Modèle socioéconomique	-Prédominance de l'État dans le développement de l'infrastructure, des services et dans la formation de capital fixe -Économies orientées vers la substitution des importations	-Consensus de Washington -Alignement avec les politiques de libéralisation et de dérégulation globale -Prédominance du marché dérégulé -Traités de libre-échange	-Épuisement du Consensus de Washington -Articulation du développement national et régional -Régulation de la libéralisation et de l'ouverture -Contrôle démocratique sur les réformes et les politiques publiques -Protection des biens publics et des droits citoyens

TABLEAU 7 - SUITE

Modèle institutionnel	-Centralisation, bureaucratie professionnelle, planification descendante (<i>top-down</i>) -Services étatiques -Système de responsabilités hiérarchisé -Continuité entre politique et administration -Analyse, conception et mise en place des politiques	-Modèles de gestion assimilés aux mécanismes du marché -Privatisation des services -Facilitateur -Normatif -Subsidiaire -Responsabilité des résultats -Séparation entre la politique, l'administration et l'exécution	-Institutions avec espaces de négociation -Systémique -Régulation publique -Intérêt public -Biens publics -Participation
Privatisation	-Le moins possible	-Le plus possible	-Sélective
Décentralisation	-Le moins possible	-Le plus possible comme transfert des coûts aux niveaux sous-nationaux -Autonomie financière	-Sélective
Utilisateurs finaux	-Couverture, bénéficiaires, statuts différenciés, réglementation	-Clients	-Citoyens -Accent sur les droits des communautés
Évaluation institutionnelle	-Évaluation des normes, des procédures, de l'exécution, de la couverture, des programmes et des projets	-Évaluation des services aux clients -Privatisation -Évaluation opérative (efficacité, économie) -Qualité de la dépense	-Évaluation du processus depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur impact -Contrôle participatif -Intégration des conflits et des négociations -Régulations

Source: *Élaboration de l'auteur à partir de A. Saldomando, Gobernabilidad entre la democracia y el mercado, 2002 et « Evaluation institutionnelle et gouvernance », dans Pistes pour l'évaluation de la gouvernance en Amérique latine, IRG, Bogota, Colombie, 2010.*

En réalité, les États peuvent mettre en œuvre diverses combinaisons de ces différentes composantes dans leur administration. Ce que l'on observe actuellement à ce titre est un modèle qui présente davantage d'espace pour l'action de l'État ainsi que de nouvelles exigences pour une certaine harmonisation des pratiques avec l'axe centré sur la société.

Il importe de souligner à cet effet que toute généralisation demeure assurément risquée car il faut évidemment tenir compte des différences et des spécificités nationales. Ceci dit, cette considération n'empêche nullement de souligner l'évidence liée aux nouveaux développements.

Certes, les anciens schémas de gestion publique sont aujourd'hui confrontés à des demandes sur les questions entourant la régulation des services publics, sur la relation entre matières premières et économies locales et sur bien d'autres thèmes encore, avec un accroissement des conflits sociaux s'y rapportant.

Face à ces nouveaux problèmes, le mode de gouvernance verticaliste dans sa version étatique, ou axé sur le marché dans sa version de privatisation à outrance, se voit largement dépassé.

Pour la coopération internationale, fortement impliquée dans ces modèles, une révision s'impose.

6. QUELLE COOPÉRATION ET POUR QUELLE GOUVERNANCE ?

6.1. Redéfinitions ou continuités ?

La longue trajectoire de la coopération internationale, en tant que conseillère pour la mise en œuvre du concept de gouvernance, a terminé dans une impasse, ou plutôt en décalage par rapport aux nouveaux processus.

Peut-on imaginer une redéfinition dans ce domaine ? Est-ce que concernant le thème de la gouvernance, la coopération conserve aujourd'hui une pertinence réelle ? À la lumière des diverses phases observées, résumées dans le tableau suivant, la réponse à ces questions est plutôt négative. Depuis la phase IV de la gouvernance pro-pauvres, le discours semble en effet être tombé en panne.

**TABLEAU 8 :
PHASES DE LA TRAJECTOIRE DE LA GOUVERNANCE ET PRINCIPAUX
AXES POLITIQUES**

I	II	III	IV	V
-Théorie de l'excès de demandes -Modification du rôle de l'État -Séparation de la démocratie et du marché	-Gouvernance pour les réformes -Centralité de l'axe du marché	-Gouvernance pour les réformes -Centralité de l'axe du marché	-Gouvernance pour les capacités institutionnelles -Centralité de l'axe du marché et amélioration des institutions -Approche néo-institutionnelle	-Gouvernance en transition -Nouvelles demandes
-Ajustement et réformes (Consensus de Washington)	-Viabilité et renforcement des réformes -Conditionnalité	-Mode de gouvernance fermé	-Mode de gouvernance avec davantage de capacités de négociation	-Mode de gouvernance en redéfinition
-Gouvernance pour les réformes	-Réforme de l'État -Matrice stato-centrée	-Centralité du marché		
	-Réformes du système politique	-Modèles de gestion -Mécanismes de marché		
		-Législation -Participation -Décentralisation		
	-Usure des réformes -Peu de résultats	-Contrepoids -Transparence -Corruption	-Bonne gouvernance -Gestion par les résultats -Modernisation de l'administration publique -Cadre intégré de développement -Stratégie de réduction de la pauvreté	-Usure du Consensus de Washington -Nouveau cycle politique -Crise politique -Crise financière internationale

TABLEAU 8 : SUITE

	-Participation -Gouvernance pro-pauvres	
	-Résultats controversés	-Nouvelles demandes de régulation des droits et des institutions -Matrice centrée sur la société

Source : Élaboration de l'auteur

L'évolution actuelle vers une demande de gouvernance autocentrée concerne les capacités des sociétés elles-mêmes à trouver le mode de gestion le mieux adapté à leurs revendications. Cependant, nous vivons dans un monde tellement interdépendant que les modes de gouvernance se rapportent maintenant à des problèmes qui dépassent le cadre des espaces nationaux.

Mais quelque soit la dimension politique ou géographique des problèmes, une société sans capacités de régulation démocratique et légitime sera toujours confrontée à la répression violente et à l'instabilité.

Les problèmes de gouvernance prennent ici une autre dimension, aussi bien nationale qu'internationale. Une quelconque redéfinition de la coopération à l'égard de la gouvernance suppose de nouveaux critères qui accompagnent des objectifs liés à la régulation démocratique des sociétés. Cela implique la suppression de toute conditionnalité afin de faciliter la mise en œuvre des stratégies et des moyens.

Cela suppose également que ces capacités soient définies indépendamment des intérêts privés ou internationaux, en respectant les conditions de souveraineté ou, comme le font certaines conventions internationales, en créant un cadre de référence partagé.

Il nous semble d'ailleurs nécessaire d'attirer l'attention sur quelques caractéristiques du positionnement de la coopération à l'égard de la gouvernance qui nous paraissent toujours problématiques et qui doivent être corrigées.

a) Positionnement de la coopération à l'égard de la gouvernance et de la situation locale

Après tout le chemin parcouru, la coopération dans le domaine de la gouvernance ne peut plus être considérée comme une coopération technique. Elle est essentiellement politique et concerne les institutions et leur rôle politique dans la relation qu'elles établissent entre les gouvernements et les sociétés.

Dans ce cadre, la coopération ne peut se limiter à apporter des fonds à des projets. Elle se doit de prendre des décisions basées sur une appréciation du contexte politique, alors que l'élaboration de l'action, bien que soumise à des exigences générales de pertinence et d'efficacité, doit maintenant tenir compte de processus plus variables et conflictuels en termes d'intérêts.

Les caractéristiques de la demande d'appui dans le domaine de la gouvernance sont politiquement plus complexes. En effet, la demande ne repose pas seulement sur une nécessité nationale. Les conditionnalités, les mandats internationaux, les cultures politiques des agences interagissent fortement avec la demande sociale et sa formulation.

À travers des projets d'appui à la gouvernance, la coopération joue également un rôle fondamental dans le soutien et la légitimité des politiques. Cela influence la prise de décision des gouvernements car, même en l'absence d'un soutien politique interne suffisant, il est plus facile pour les gouvernements d'imposer des politiques lorsqu'ils disposent d'un appui financier et institutionnel significatif de la coopération.

Le constat est donc que la coopération dans le domaine de la gouvernance implique une insertion déterminée dans le processus politique interne et dans la promotion des politiques publiques. De ce fait il y a une responsabilité partagée concernant la nature et l'impact de ces politiques.

b) Le mandat

Le fait que l'agenda des réformes ait été préalablement systématisé et assumé comme un mandat international par les agences multilatérales impliquait un ensemble de politiques non maîtrisées par les gouvernements. Au-delà de la volonté politique nationale qui coïncidait ou non avec ces actions, le fait est qu'une partie de la coopération joua un rôle très proactif en la matière.

Cette situation a automatiquement dérivé vers une forme d'articulation entre les décisions politiques nationales d'une part et les actions soutenues par des projets de coopération d'autre part. En ce sens, on peut dire que malgré le fait que les programmes de réformes liés à la bonne gouvernance provenaient parfois d'une volonté nationale, ils étaient bien souvent promus et conditionnés par la coopération.

Par ailleurs, la faiblesse institutionnelle et le conflit politique interne dans les pays concernés ont fréquemment conduit la coopération à soutenir les actions des gouvernements au-delà du consensus interne.

Hormis la durée des projets, cela impliquait que des actions faisant le pont entre les étapes du cycle politique étaient conçues pour accompagner la discontinuité, l'affaiblissement des politiques et les changements d'administration ou de responsables sectoriels (ministres ou chargés des projets).

Une partie de la demande s'est déplacée vers l'identification des besoins de continuité de la coopération elle-même. Les enjeux de la décentralisation sont peut-être les plus représentatifs de cette dynamique. Bien que dans certaines circonstances l'importance du rôle de la coopération à cet effet soit compréhensible, en se prolongeant elle exprimait la faiblesse de l'appropriation nationale et la précarisation du compromis politique interne. La coopération jouait alors un rôle de soutien politique mais aussi de promotion de la viabilité des processus. Cela incluait l'appui à des dialogues politiques et à des espaces de négociation tant nationaux que sectoriels. Cette dimension a également eu une forte incidence sur la demande nationale et sur l'offre de projets.

Dans ce cadre, on a observé une certaine interaction entre l'offre et la demande. La manifestation d'une intention politique des gouvernements ou l'identification d'une nécessité par la coopération s'est parfois traduite en projets élaborés de manière unilatérale.

La demande a alors eu des caractéristiques souvent plus liées à l'offre de coopération qu'à l'analyse des situations locales.

La demande de projets de gouvernance pouvait donc être soit conditionnée, suggérée ou négociée, soit véritablement nationale.

Nous parlons de demande conditionnée quand celle-ci implique une formulation imposée, dérivée de la conditionnalité établie pour le pays⁵⁰. La demande suggérée est celle où la coopération joue un rôle proactif, avec différents degrés de coïncidence avec les acteurs locaux, selon le secteur⁵¹. La demande négociée se réfère quant à elle à une vérification d'intérêts communs ; les projets sont élaborés au niveau national avec un appui externe éventuel. La demande est considérée comme nationale quand elle est exclusivement conçue et mise en œuvre par des acteurs nationaux.

c) La permanence des actions

Les actions dans le domaine de la gouvernance supposaient une volonté politique forte, un consensus entre gouvernements, sociétés et coopération ainsi qu'un fonctionnement efficace de l'administration publique afin que celle-ci elle puisse maintenir dans le temps l'impact positif attendu.

Ces hypothèses de départ étaient cependant assez irréalistes du fait des conditionnalités et des situations politiques internes. La notion d'efficacité était par ailleurs trompeuse car, ultimement, la nature des politiques mises en œuvre était la véritable question de fond. Un examen sur de longues périodes, dix ans au moins, permit d'illustrer que le bilan des actions dans le domaine de la gouvernance était contradictoire. Plus l'objectif réformateur était intense, sans tenir compte des conditions politiques internes, plus la gouvernance devenait une relation décomposée entre gouvernements et sociétés. Et si l'on voulait améliorer celle-ci, il devenait rapidement assez évident que le rôle de la coopération devait être transformé pour être mis au service de cette construction politique interne.

L'appui considérable accordé à des instances *ad hoc*, chargées de mettre en place et de soutenir les actions en rapport avec la gouvernance, a souvent mis en évidence cette contradiction et s'est révélé coûteux et peu efficace. Ces comités *ad hoc* manquaient de transparence et de contrôle démocratique et ont eu ainsi un effet pervers en augmentant le caractère discrétionnaire de la politique.

⁵⁰ Un nombre important de projets qui ont été formulés en rapport avec des réformes du marché entraient dans cette catégorie.

⁵¹ C'était le cas de nombreux projets élaborés dans le cadre de la pacification ainsi que de quelques programmes liés à la modernisation institutionnelle.

De plus, plutôt que de concevoir l'administration publique dans un cadre de développement institutionnel lié à des acteurs et à des secteurs concrets, on ne faisait souvent qu'exclusivement référence aux directives à imposer du haut vers le bas, au moyen d'une ingénierie institutionnelle et de notions d'efficacité inadéquates. Lorsque l'on sait que le modèle économique ne se développe pas du haut vers le bas, il est évident que la gouvernance ne connaît pas non plus un effet de « *trickle down* » à partir des niveaux administratifs.

On constate donc un manque de réalisme dans le soutien apporté à des opérations prolongées nécessaires au développement institutionnel. En effet, il fallait par exemple d'une part accomplir le programme de réduction de l'État et contrôler les dépenses publiques et, d'autre part, gérer un volume croissant de fonds de la coopération pour la « réforme de l'État » et pour l'exécution de programmes. La création des instances *ad hoc*, chargées de gérer ces fonds – fonction que les pays ne pouvaient assumer – devenait inévitable. En outre, cela permettait de ne pas aborder la question des liens entre ces programmes et leur future prise en charge par les budgets nationaux. Le résultat le plus fréquent fut celui d'un État avec de grands projets dans la tête, mais avec un corps faible.

Paradoxalement, le retard dans l'enregistrement de résultats concluants se traduisait toujours par une plus grande injection de fonds dans les projets, constituant ainsi un cercle vicieux. Les faiblesses d'exécution étaient alors amorties par la création de structures parallèles qui produisaient une bureaucratie annexe coûteuse et difficile à absorber.

L'idée de mettre en œuvre des réformes structurelles de manière simultanée et synchronisée à travers une succession de programmes de coopération était sans doute illusoire.

L'idée de réformer un État déjà faible, encore plus affaibli et qui devait miraculeusement augmenter ses capacités de gestion et d'administration à travers des projets, était quant à elle complètement contraire à la réalité.

De fait, la plupart des programmes de réforme de l'État ont eu de grandes difficultés à progresser structurellement et ils ont pris fin d'eux-mêmes, par inertie en quelque sorte.

La qualité des processus de prise de décision, la nécessité de construire des institutions impliquant des acteurs réels et non virtuels, la conception de

processus endogènes cumulatifs et vérifiables avec des contreponds axés sur le contrôle démocratique et l'ancrage social demeurent des aspects qui n'ont pas suffisamment été estimés et pris en compte dans les processus que nous venons de décrire.

d) Les acteurs

Travailler sur le thème de la gouvernance impliquait, pour la coopération, de résoudre un important problème, celui de sa relation avec les acteurs et les groupes d'intérêt locaux. Elle devait, pour chaque cas concret, tenir compte de l'état de son insertion dans les espaces politiques et institutionnels, de sa relation avec les institutions et avec le modèle économique en place et, bien sûr, des acteurs sociaux.

La réalité est que, dans des pays conditionnés et déterminés non seulement par le sous-développement interne, mais aussi par les effets de relations de pouvoir économique national et international inégales, la faiblesse des acteurs est plus flagrante, les asymétries de pouvoir plus fortes et l'influence des modèles économiques et politiques plus grande.

Appuyer les programmes standards de réforme de l'État et le fonctionnement bureaucratique de ses institutions permettait à la coopération d'éviter de faire face à ce problème, mais cette stratégie l'entraînait en même temps à concevoir des programmes d'appui à la gouvernance d'une extrême fragilité.

Ce n'est pas un hasard si plusieurs des recommandations mettent aujourd'hui l'accent sur le fait que la relation entre gouvernement et gouvernance ne doit pas se baser uniquement sur le rôle des pouvoirs publics mais également tenir compte des acteurs sociaux. Par conséquent, un vrai programme de renforcement de la gouvernance devrait être beaucoup plus qu'un programme de réforme ou de modernisation de la bureaucratie ou de l'État, tel que jusqu'à très récemment la majorité des agences de coopération au développement le concevaient.

e) La convergence stratégique

Après la phase de réformes du marché, la principale ligne d'action de la coopération dans le domaine de la gouvernance a été celle du renforcement institutionnel et de la création de capacités. Bien que cette approche ne fût pas tout à fait erronée, elle présente certaines limites. Cette analyse suppose en effet un État avec des faiblesses bureaucratiques, administratives et des connaissances à améliorer, comme s'il s'agissait de changer les engrenages

sur une machine. Le problème est que la coopération a mis l'accent sur cet aspect de l'équation alors que la dimension sociale et politique, négligée, reste fondamentale.

Bien que réelles, les faiblesses du développement institutionnel sont des problèmes politiques qui ne peuvent être surmontés de manière soutenable que s'ils s'inscrivent dans un processus où les relations entre l'État et la société s'améliorent, sur la base de processus largement consensuels et politiquement consolidés, de manière à augmenter la légitimité et la légalité ainsi que la capacité de traiter les demandes et les conflits.

Dans le cas contraire, la tentative réformatrice peut conduire à une explosion des coûts de la gouvernance. En effet, les actions visant à soutenir ce qui n'est pas soutenable ne peuvent qu'augmenter face à des problèmes en expansion, sans qu'il n'existe de cadre défini de stratégies et de compromis sociaux adaptés aux capacités du pays pour que ce dernier puisse assumer ses responsabilités en matière de gouvernance.

Dans les cas les plus critiques, c'est la coopération qui finit par se charger du problème. Mais peut-être que la raison de fond est que les programmes d'appui à la gouvernance ont un défaut structurel. On ne peut pas soutenir des modes de gouvernance si on ne renforce pas un cadre politique, des institutions et des acteurs qui constituent la charpente des secteurs stratégiques pour le développement. Et à cet égard ni le marché, ni l'amélioration de la bureaucratie ne peuvent intervenir. En revanche, la coopération est en mesure de soutenir de tels processus.

Il est intéressant de mentionner ici que des évaluations effectuées par le CAD de l'OCDE et par d'autres agences, offraient à cet égard une première leçon en révélant que l'aide a été un important facteur de développement pour les pays qui ont su construire des institutions capables de l'intégrer dans leurs propres stratégies de développement à long terme.

Autrement dit, sans possibilité de processus cumulatifs dans la construction de telles stratégies, il est impossible d'obtenir des résultats en termes de gouvernance.

En matière d'actions, il est donc important de faire coïncider les programmes de coopération et les compromis sociaux et institutionnels nationaux. Pour la coopération, le défi est d'identifier une véritable demande en termes d'acteurs,

de processus et de convergences et de concevoir l'accompagnement et l'appui les plus adéquats et surtout gérables par le pays lui-même.

Cela implique, en l'absence de modèle à suivre, une ouverture en ce qui concerne la stratégie et un accord rigoureux sur les objectifs et les résultats. Il existe trop de programmes qui gaspillent des ressources sans tenir compte de ces éléments et sans fixer de date butoir à laquelle le pays doit prendre les choses en main.

Du côté de la coopération, on note également une quantité trop importante d'initiatives qui injectent des ressources dans des projets déconnectés des éléments précédemment cités ou qui fonctionnent en autarcie. Rappelons que pour obtenir des résultats en termes de gouvernance, la prise en compte de ces interdépendances est fondamentale. Ces dernières doivent d'ailleurs être vérifiées, en tant que critères permettant de mettre en évidence la pertinence d'actions dans ce domaine. La coordination sectorielle de la coopération, devenue à la mode depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, ne résout pas le problème.

f) L'évaluation

La question de la qualification des résultats de gouvernance, bons ou mauvais, provoque inévitablement des tensions compréhensibles entre les gouvernements, les acteurs sociaux et la coopération. Mais cette tension n'est pas un problème subjectif d'appréciation. Elle a une raison objective. L'évaluation de la gouvernance reste un sujet parmi les plus contestés compte tenu du fait que la gouvernance touche à des aspects très sensibles.

Mais rien de tout cela ne fonctionne dans le vide. La qualité de la gouvernance ne peut être appréciée que si l'on examine l'exercice du pouvoir et le rôle des institutions dans la production des décisions et des régulations ayant un impact positif sur un ensemble de variables clés pour le développement et la démocratie. La qualité ne se mesure pas de manière abstraite.

Voilà ce pourquoi la gouvernance doit être évaluée en fonction de l'impact qu'elle a sur ces variables et non pas à partir de modèles normatifs de la « bonne gouvernance ». Car en effet, la notion même de ce qui est bon ou mauvais exige avant tout une construction politique, un consensus et une légitimité dans des situations spécifiques à chaque pays.

Et c'est sur ce plan que tout se complique, considérant que nous faisons face à des acteurs et à des intérêts différents et, par conséquent, à des calculs et à des manipulations politiques. En outre, il serait naïf de ne pas reconnaître que, pour la coopération, la neutralité dans ce domaine n'existe pas, à partir du moment où il y a des objectifs identifiés et des résultats attendus.

Dans ces conditions, comment et à partir de quels critères peut-on juger l'état de la gouvernance en accord avec les différents acteurs? D'après l'expérience connue dans ce domaine, nous n'avons pas noté récemment de progrès notoires.

De toute évidence, si aucune réponse n'est apportée à ces questions, le risque demeure que les malentendus augmentent et que les références de chaque acteur soient différentes. Dans des situations politiquement très contestées, les relations entre les acteurs externes et internes risqueraient de se détériorer, et du même coup, l'image interne et externe du pays en ferait autant. De plus, les indicateurs de risque augmenteraient de manière significative pour les coopérants comme pour les investisseurs. La conséquence serait toujours, dans ces cas, une « mauvaise note » en matière de gouvernance.

g) L'apprentissage

En dernière analyse, la coopération aurait manifestement besoin de mettre en commun les expériences des chercheurs, des fonctionnaires et des acteurs sociaux sur le thème de la gouvernance. Malheureusement, pendant longtemps, les rôles ont été cloisonnés entre ceux qui savaient et ceux qui devaient seulement mettre les instructions en application.

Rarement a-t-on assisté à des discussions franches sur les questions de fond concernant les présupposés théoriques, politiques et méthodologiques utilisés par les agences de coopération pour travailler sur le thème de la gouvernance. C'est en dehors des organisations concernées que le débat a été vraiment intense, donnant lieu à des recherches conceptuelles et à des analyses sur les méthodes et sur les impacts.

La question se pose donc toujours de savoir comment faire de l'apprentissage une expérience partagée, avec des répercussions sur l'action.

Si la coopération internationale tient à encore jouer un rôle, elle devra tenir compte de tous ces aspects et chercher des réponses novatrices aux questions ici soulevées.

Conclusion : une redéfinition est-elle possible ?

En partant des grands projets de gouvernance, la nature des États fragiles et le rôle de la légitimité ont finalement pu être abordés, ce qui était déjà le sujet principal d'une conférence à l'OCDE en 2009. Cela fait penser à la subite transition des grands programmes de développement vers les programmes de réduction de la pauvreté : une nette dévaluation des prétentions de la coopération.

Nous pensons que la redéfinition du thème de la gouvernance doit se faire à deux échelles. D'une part, elle implique la construction de nouveaux modes de régulation, adaptés aux nouveaux défis qui se posent à l'heure actuelle. D'autre part, il faut trouver la manière de les fonder sur la base de nouvelles relations entre les institutions et les sociétés.

Cette redéfinition devra également se faire à deux autres échelles, nationale et internationale, là où les États et les régions ont des rôles à jouer. La coopération internationale devra elle-même se plier à une certaine remise en question car elle ne pourra plus être simplement la représentation et l'outil qu'en ont fait les pays riches de l'OCDE, et les IFI ne pourront plus prétendre être l'instrument régulateur de l'économie internationale.

La discussion doit être ouverte sur les nouveaux profils de la coopération internationale et sur l'avenir de la gouvernance. Pour l'instant, la réponse ne peut qu'esquisser des pistes qui débouchent sur de nouvelles questions ; situation plutôt classique en temps de crise et d'instabilité.

Trois pistes sont déjà identifiées dans le contexte latino-américain. En premier lieu se pose la question du retour de l'État, mais celle du choix des politiques et des régulations reste aussi posée. Vient ensuite l'exigence sociale à l'égard des institutions pour qu'elles se focalisent sur les intérêts de la société dans toute sa diversité et enfin, l'identification des nouveaux critères pour penser et évaluer les institutions.

C'est autour de ces pistes que le débat doit avancer et que de nouveaux espaces de dialogue et de collaboration doivent également être trouvés.

Publié dans la collection Débats, consacrée au renouvellement de la réflexion sur le développement international, ce cahier spécial aborde les enjeux soulevés par l'évolution du concept de gouvernance et son influence pour la mise en œuvre des programmes de réforme économique et institutionnelle en Amérique latine. La gouvernance fait référence aux problèmes que toutes les sociétés doivent résoudre, c'est-à-dire aux manières de gouverner l'ordre social et d'orienter le changement. En explorant la relation existant entre la gouvernance et la coopération internationale – qui en a fait l'un de ses domaines clés d'intervention – et en analysant les différentes générations de mesures, Angel Saldomando met en lumière l'épuisement des programmes de réforme adoptés sur le continent et les nouveaux débats nés du changement de contexte politique depuis une quinzaine d'années.

**Centre interdisciplinaire de recherche en
développement international et société**

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada, H3C 3P8

www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca
ISSN : 1929-1027