



Amérique Latine

Episode n°1

Origine et usage du concept de gouvernance en Amérique latine

Claire Launay-Gama :

Nous nous intéresserons, dans cette première séquence, à l'origine et à l'usage du concept de gouvernance en Amérique Latine. Qu'est-ce que recouvre la notion de gouvernance dans la région ?

Il s'agit d'abord d'un concept généralisé. Notons tout de même qu'il est davantage utilisé par les agences de coopération internationale ou les institutions publiques, bien moins par les universitaires qui continuent à employer les notions de réforme de l'État, de gestion publique, considérant que le concept de gouvernance est un concept fourre-tout. En effet, il s'agit d'abord d'une notion importée par les institutions internationales et d'un concept qui ne fait pas consensus sur sa définition et dont l'usage reste ambigu. C'est ce que l'on va essayer de démontrer dans cette première séquence.

Un concept importé, en effet, puisque c'est la conférence trilatérale à laquelle participent les États-Unis, le Japon et, à l'époque, la Communauté Européenne, qui vont lancer ou, en tout cas, impulser le terme de gouvernance dans la région, en Amérique Latine en 1973. Il fallait moderniser l'État démocratique et c'est au nom de cette modernisation de l'État démocratique que la notion de gouvernance commence à apparaître ou commence à être utilisée dans le langage de la gestion publique en Amérique Latine.

Mais c'est surtout dans les années 80, donc 5 ou 6 ans après, avec le consensus de Washington qui soumet les pays du Sud à des critères de bonne gouvernance pour mesurer leur consolidation démocratique que le terme de bonne gouvernance va réellement apparaître dans la région. Le consensus de Washington, c'est une série de recommandations que les institutions internationales font aux pays en situation de crise économique et c'était le cas de la majorité des pays de l'Amérique Latine à la fin des années 80.

Donc, le respect des critères de bonne gouvernance va être indispensable au niveau des différents pays pour obtenir des crédits d'ajustement structurel et pour obtenir de l'argent et investir dans leurs différents pays. Donc, la gouvernance en Amérique Latine est bien un concept importé, introduit par les institutions internationales, puis au fur et à mesure utilisé, et on va voir comment, par les agences de coopération internationale qui vont impulser des projets de réforme de gestion publique dans les différents pays.

Ce concept est ensuite employé par différents acteurs de la région, en particulier des chercheurs en sciences sociales, puis des représentations d'ONG. Ce sont surtout les représentants d'ONG qui vont commencer à lancer, impulser des projets de gouvernance, puisque c'était indiqué et largement impulsé par les agences de coopération internationale.

Aujourd'hui, pour participer à la gestion publique, on est, d'une certaine façon, obligé dans les organisations ou dans les ONG d'utiliser le terme de gouvernance. Est-ce que c'est parce que c'est une mode ou est-ce que c'est réellement employé à bon escient ? C'est ce que l'on va voir maintenant.

Il y a d'abord deux termes en espagnol, à la différence de l'anglais, où l'on a « *governance* » ou du français « *gouvernance* » et le terme de « *governancia* » qui est celui que l'on utiliserait plutôt en français, qui est le terme de gouvernance. Que signifient ces deux termes ? Ces deux termes ont une définition propre, c'est-à-dire qu'il y a une définition propre à chacun de *governabilidad* et de *governancia*. Pour James Coleman, qui est un chercheur nord-américain, qui est l'un des premiers à avoir essayé de définir ces termes de gouvernance dans la région, lui, distingue évidemment *governabilidad* de *governancia*, c'est-à-dire gouvernance et gouvernabilité, en disant que la gouvernabilité, c'est la capacité d'un système sociopolitique à se gouverner lui-même. Lui, il considère que *governabilidad* renvoie réellement à une capacité, à un savoir-faire institutionnel, alors que la gouvernance (*governancia*) se réfère à un processus d'action collective qui organise l'interaction d'acteurs et qui respecte des règles du jeu selon lesquelles une société prend des décisions. On a donc bien une différenciation entre, d'une part, un terme qui se réfère à la capacité sociopolitique d'un Gouvernement dans son action et, d'autre part, un processus collectif qui, du coup, ne se réfère pas uniquement à l'institution, mais se réfère à un ensemble d'acteurs. Donc, on verrait plus sur le terme de *governabilidad* un renvoi à l'évaluation de structures politiques, à l'évaluation d'un fonctionnement institutionnel dans un objectif de rendre plus efficace. En revanche, on a, dans la notion de gouvernance, une définition beaucoup plus large qui envisage une régulation politique dans son ensemble.

Même si l'on a des définitions distinctes, on s'aperçoit que, dans la réalité, on a un usage indistinct de la notion de gouvernance et que beaucoup d'acteurs se réfèrent à la gouvernabilité pour se référer à gouvernance et, inversement, se réfèrent à *governancia* pour se référer à la gouvernabilité. Simplement, par exemple, la Banque Mondiale qui, en Amérique Latine, utilise le terme de *buena governancia* (bonne gouvernance), mais pour se référer à l'évaluation d'un système politique, alors que le PNUD, l'agence des Nations Unies pour le développement, en Amérique Latine, lui, va utiliser le terme de gouvernabilité démocratique « *governabilidad democratica* » pour se référer, lui, à un processus d'action collective. Ce que je veux dire par là, c'est que l'on a deux termes en espagnol, deux définitions distinctes, mais un usage confus de ces deux termes. Ceux-ci renvoient, et j'en termine, à un débat idéologique et politique sur la question de la gouvernance, puisqu'elle serait, d'une part, envisagée de façon normative, ce que devrait être un système politique. Il y aurait une bonne et une mauvaise gouvernance. Il y aurait une gouvernance démocratique et une gouvernance non-démocratique. Cela veut dire que la notion de gouvernance renvoie à un jugement idéologique et politique évidemment. Ou alors, la notion de gouvernance est utilisée plus comme un diagnostic ; elle renvoie aussi à un besoin de changement et, là, on considérerait cette notion plus d'un point de vue analytique, c'est-à-dire qu'elle permettrait un diagnostic. On a aussi deux tendances : une tendance qui est institutionnelle, légale, d'envisager le concept de gouvernance, c'est la gestion institutionnelle, et une tendance un peu plus globale, qui considère la gouvernance comme une gestion publique entre acteurs, une gestion publique concertée entre acteurs. J'en arrête là.