

REFORME DE L'ÉTAT ET GOUVERNANCE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEMOCRATISATION

Isabelle Rousseau*

Dans une grande partie des pays émergents, se sont instaurées, au cours des années quatre-vingt, de profondes réformes qui se sont assignées un double objectif : assainir l'économie du pays et, parallèlement, promouvoir la démocratisation du régime politique – la majeure partie d'entre eux étaient des pays fortement endettés et caractérisés par des systèmes politiques au pluralisme limité, pour reprendre l'expression de Juan Linz. Loin d'être le produit d'une volonté nationale, ces réformes ont été la conséquence des injonctions des organismes internationaux.¹ Elles ont pris comme angle d'attaque l'Etat – c'est à dire le pilier central du système d'action d'un pays. Bien qu'elles aient eu d'abord comme priorités de réduire le déficit budgétaire, de redresser la politique monétaire, de libéraliser le commerce et le régime des taux de change et, d'une façon plus générale, d'accroître le rôle des forces du marché et du secteur privé, ces réformes économiques et financières vont modifier l'architecture administrative et politique, soit les mécanismes de représentation, d'organisation et de légitimation du régime, pour promouvoir une meilleure gestion publique et un retour à la croissance. Cette description sommaire va prendre des aspects différents selon les nations.

Comme nous le rappelle Guy Hermet, la Banque mondiale propose qu'une nouvelle modalité de gouvernement – la gouvernance – soit le produit de ces différents niveaux de

* Professeur-Chercheur au Colegio de México (Centro de estudios internacionales).

¹ Le poids de l'environnement extérieur induisant à adopter des politiques plus orthodoxes a été déterminant. Barbara Stalling fait remarquer que ce phénomène a largement reflété les contraintes économiques et surtout l'asymétrie des relations de pouvoir entre créditeurs et débiteurs. (S. Haggard and R. Kaufman, "Introduction. Institutions and economic adjustment", in *The politics of economic adjustment*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, p.9).

restructuration. C'est dire aussi implicitement que, selon cet organisme, le degré de gouvernance en viendrait à être aussi la mesure du succès de ces réformes. Ainsi considérée, la gouvernance serait la technique ou encore le mode de conduite des affaires publiques qui accompagne la réforme de l'Etat – dont un des effets serait d'accélérer et/ou de consolider le processus de démocratisation entrepris. En ce sens, la "gouvernance" marquerait une distance notable avec le terme de "gouvernement" : il s'agirait d'un type de gouvernement différent, produit d'un réajustement de la taille, de la portée et des fonctions de l'Etat. Ce redimensionnement devrait offrir un double *output* : offrir à l'administration publique un style de gestion davantage en accord avec les normes qui régissent l'entreprise privée et faciliter une plus grande participation des différents acteurs dans la prise de décision ainsi qu'un droit de regard sans restriction dans la mise en marche des projets, des programmes et des politiques (favorisant ainsi une plus grande transparence dans la gestion de la "chose publique").

En réalité, cette description est la lecture idéale d'une trilogie conceptuelle – réforme de l'Etat, gouvernance et démocratisation – qui est hautement problématique en soi. D'abord, il y a une sorte de gageure à parler de gouvernance dans les pays en voie de démocratisation alors que ce terme n'a pas de traduction autorisée et donc pas de référence dans bon nombre d'entre eux.² Par ailleurs, la polysémie du terme de gouvernance est le reflet de la confusion qui caractérise l'emploi de ce concept.³ Nous avons choisi de partir d'une acception *a priori* de la gouvernance qui sera le plus petit dénominateur commun définitionnel, c'est à dire celui qui réunit les caractéristiques communes que lui assignent la plupart des auteurs qui se sont attelés à la tâche de préciser ce terme. Un des buts de notre travail consistera justement à examiner les modalités particulières que va prendre la gouvernance dans le contexte d'un redimensionnement de l'Etat, dans les pays émergents en processus de démocratisation.

Nous allons conserver l'idée principale que la gouvernance traduit un bouleversement radical du rapport à l'autorité, et ce, sur deux plans : morphologique et sémantique⁴. Le basculement de la verticalité à l'horizontalité dans l'exercice de l'autorité politique avec un affaiblissement corrélatif de la hiérarchie public-privé et l'interaction d'une pluralité d'acteurs, qui ne sont pas tous étatiques ni même publics, concrétisent la mutation morphologique

² Par exemple, au Mexique, la gouvernance n'est pas un terme autorisé.

³ Tandis que Paul Hirst recense cinq versions différentes, Rhodes en recense sept (P. Hirst, "Democracy and Governance", in Jon Pierre, ed., *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford University Press, 2000, p.14, sqq.; Rhodes, "Governance and Public Administration", in Jon Pierre, ed., *op.cit.*, p.55). Les variations définitionnelles sont infinies.

⁴ Jan Kooiman différencie la *governing* de la *governance* de la façon suivante : tandis que la première est le produit d'interventions extrêmement ciblées, la deuxième est le résultat d'interactions entre différents acteurs sur le plan social, politique et administratif dont les caractéristiques sont la responsabilité et l'*accountability* ("Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction", in Jon Pierre, ed., *op.cit.*, p. 146).

qu'exprime le terme de gouvernance par rapport à celui de gouvernement. La promotion de nouvelles valeurs accompagne cette mutation morphologique : à la perte de la notion de puissance symbolique et de sacralité de l'Etat et du politique s'ajoute la perte d'un idéal et d'une projection dans le futur (et donc la sur-valorisation du présent avec, en toile de fond, une forte incertitude quant à l'avenir). De nouveaux critères de légitimation fondés sur la contrainte de résultats tangibles et immédiats, ou à très court terme, et non plus la promesse d'un projet d'avenir optimiste couronnent ces transformations. Par ailleurs, la négociation viendrait à supplanter les injonctions.⁵

Enfin, un autre problème se pose : la relation entre gouvernance et démocratisation ne va pas de soi, malgré les espoirs mis dans le terme de "bonne gouvernance", dessiné à la mesure des pays du tiers monde. D'abord, entre l'exigence démocratique et la gouvernance, il y a une sorte de *contradictio in adjectivo*. En effet, il semble que la finalité principale de la gouvernance consisterait à rendre compatibles deux exigences contraires : d'un côté, renforcer le pluralisme pour améliorer l'action politique post-étatique, de l'autre, déparasiter quantitativement le pluralisme en l'allégeant de ses éléments inutiles ou nuisibles à l'efficacité. D'une certaine façon, la gouvernance s'apparente au pluralisme limité sur le plan des moyens utilisés (dans les deux cas, on cherche à s'affranchir de la contrainte démocratique) mais diffère quant aux objectifs : tandis que la première cherche à améliorer le rendement de l'appareil de direction, le deuxième poursuit des fins idéologiques.

Le but de cet article consiste à établir en quoi la réforme de l'Etat mise en place dans certains pays en voie de démocratisation – qui sont en même temps des pays émergents – a modifié les formes et les arènes de l'action collective et donc des politiques publiques. Il s'agira de comprendre quelles y sont les modalités spécifiques de la gouvernance. Nous nous proposons, dans un premier temps, de tenter de rappeler succinctement la signification de l'Etat dans ces pays : son emprise, ses frontières et son mode d'action. Nous analyserons ensuite la réforme de l'Etat et ses conséquences : soit l'étendue du redimensionnement de l'Etat – ses nouvelles limites, ses nouveaux acteurs et les nouveaux modes d'action en vigueur (les relations avec le privé et les ONG, le poids des réseaux et la façon dont ils suppléent l'autorité formelle du gouvernement). Nous tenterons de spécifier les nouvelles modalités organisationnelles ainsi que les nouveaux mécanismes de représentation et de légitimation au sein de cette nouvelle architecture institutionnelle. Enfin, nous nous poserons la question de savoir en quoi ce nouveau mode d'organisation de l'Etat favorise, ou non, le processus de démocratisation.

⁵ Cf. Guy Hermet, "Un régime à pluralisme limité? A propos de la gouvernance démocratique", manuscrit, pp.15-16.

Notre analyse prétend s'appuyer sur l'étude de cas précis. Une des principales difficultés réside dans la diversité des histoires nationales ; de façon à préserver une certaine homogénéité, nos références porteront seulement sur les pays d'Amérique latine. D'une façon générale, nous pensons que se présentent deux types de cas : ceux où la réforme de l'Etat a été brutale et s'est accompagnée immédiatement d'une ouverture sur tous les plans (économique et politique). Ce sont les cas, par exemple, de l'Argentine et de la Russie (ex-URSS). A l'opposé, se situent les pays où la réforme de l'Etat a attaqué en premier lieu les institutions économiques – la réforme s'opérant sous un dirigisme politique étroit. Parmi les pays d'Amérique latine, le Mexique et le Chili illustrent, chacun à leur façon, cette gradualité dans l'ouverture, rapide économiquement et progressive politiquement. Dans tous les cas, les modalités empruntées auront un impact certain sur la construction institutionnelle. Nous nous emploierons ici à examiner le second type de pays.

L'ÉTAT ET LE GOUVERNEMENT HIERARCHISE

Qu'est-ce que l'État dans les pays au pluralisme limité ? Quelles sont ses sphères et ses modalités d'intervention ainsi que ses limites et ses frontières ? La principale caractéristique de l'État, c'est qu'il est englobant. La description que fait Padioleau de l'État français correspond assez bien à l'image de l'Etat latino-américain, toutes proportions gardées. "L'Etat est au centre et domine l'écrêteau. Institution unique, l'image type de l'État est exceptionnelle : il est holiste (...) grand tout homogène dominant les mosaïques des passions et des intérêts ; il est durable (...) colporteur responsable du destin national, régulateur des conjonctures et des péripéties. Il est hiérarchique (...) commandeur et contrôleur, riche en ressources d'autorité et de contrainte nécessaires pour accomplir la vocation de l'État holiste et durable".⁶

Le Mexique post révolutionnaire est un exemple magnifique, à cet égard. L'État y est holiste à souhait : une des bases de la permanence du PRI au pouvoir pendant de si longues années a été l'identification subtile entre État, Nation, Parti (unique), Président (chef de l'Etat), gouvernement, drapeau et autres symboles identitaires. La présence d'un parti unique ou dominant organisé sur une base sectorielle ou corporative, comme le parti péroniste et sa branche syndicale ou, mieux encore, le PRI mexicain et ses trois secteurs (ouvrier, paysan et populaire) fournit un cadre politique adéquat pour ce type de système.

⁶ Jean Gustave Padioleau, "Une piété française : 'la réforme de l'État' ", *Le débat*, Gallimard, no. 119, mars-avril 2002, p.26.

Les syndicats d'État et les organisations paysannes permettent de coopter les classes populaires ; en échange, ils leur offrent des bénéfices sociaux selon des critères individuels qui entraînent des transferts de loyauté des bénéficiaires du patron local à l'État-parti ou à l'État-personne. "Un syndicaliste péroniste résumait assez bien le comportement clientéliste de ses pairs en disant : "Peron est mon père et l'État est ma mère".⁷

Quoiqu'on ait des variantes selon les régimes et les particularités nationales, on retrouve dans tous ces pays certains traits communs.⁸ D'abord et avant tout, le grand centralisme qui les caractérise se traduit par un style de gestion publique où le gouvernement fédéral chapeaute les autres niveaux de gouvernement. En ce sens, l'administration de la "chose publique" a été définie et construite autour d'un agenda fédéral ou national et non pas tant à partir des nécessités des communautés politiques locales, régionales ou municipales. En conséquence, le gouvernement – identifié à l'État – possède une marge de manoeuvre extrêmement large. Il est doté d'un ample pouvoir de décision – discrétionnaire la plupart du temps – quant à ses activités de représentation des intérêts, de conciliation des conflits, de formation d'un agenda politico-administratif et enfin dans le choix et la mise en oeuvre de ses politiques. En d'autres termes, c'est un style de gestion où sont totalement canalisés et contrôlés les modes d'intervention citoyenne (la participation, la discussion et la concertation). Dans tous ces cas, la gestion publique a été la source principale de la légitimité du gouvernement. L'efficacité dans la provision des biens et la prestation des services requis par les différents groupes sociaux a été un élément clé pour maintenir le pouvoir et lui apporter la légitimité dont il manquait. A défaut d'une élection fondée sur une participation démocratique, plurielle et compétitive, la capacité d'action du gouvernement – et principalement de l'exécutif – pour satisfaire ponctuellement les demandes sociales a été au fondement de sa légitimité. Au Mexique, par exemple, la fameuse "politique de masses" – pièce principale dans le système – a eu des bases et une portée administratives. On peut très bien, dans ce cas, parler d'un phénomène d'"économisation" de la politique : les avantages économiques qu'individus et organisations ont obtenus ont été un élément clé permettant d'obtenir des consensus. C'est cette poursuite du consensus et de l'appui des bases – plus que la recherche du contrôle – qui permet de comprendre l'importance qu'a eue la gestion directe des politiques : elle était la tactique idoine pour délivrer une meilleure visibilité à l'action gouvernementale.

⁷ Alain Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême Occident*, Paris, Le Seuil, 1987, p. 280.

⁸ La Colombie est une exception à cet égard. L'oligarchie régnante a depuis longtemps mis sous tutelle l'Etat. L'Etat colombien s'est caractérisé comme un Etat libéral, donc mince. Des études ont montré que, même après la vague de privatisations mises en place par Pinochet, l'Etat chilien restait encore obèse par rapport à son collègue colombien !

Eu égard à l'organisation bureaucratique classique, l'administration dans ces pays (Brésil, Argentine, Mexique, etc.) a certes été très hiérarchisée, mais elle s'est articulée autour d'une chaîne d'adhésions et d'engagements personnels. En d'autres termes, la gestion publique a été extrêmement personnalisée : celui qui acceptait d'intégrer ce système de gestion personnalisée se voyait récompensé dans sa carrière politique ou bien recevait des avantages économiques attrayants. Ce style personnel n'a pas caractérisé la seule présidence ; on le retrouve à tous les échelons et niveaux du gouvernement. Ce furent des systèmes où arrangements et loyautés personnelles l'ont emporté sur le régime des lois. Cela ne signifiait pas *ipso facto* bakchich ou corruption mais cela obligeait les citoyens, s'ils voulaient avoir accès aux programmes, à établir des relations personnelles avec ceux qui étaient chargés de distribuer les biens et les services publics. Dans ces économies en développement, qui cherchaient à passer d'une société traditionnelle à une société industrielle, l'État a fortement réglementé les conduites économiques. Trop souvent, les choix économiques ont été guidés par des critères politiques (au Mexique, par exemple, le prix de l'énergie a été subventionné au détriment des grandes compagnies d'Etat, Pemex et CFE). Le prix à payer est parfois très lourd : inefficacité, gaspillage, discontinuité des programmes et négligence. Ce n'est que très récemment, lors de la mise en place de la Réforme de l'État, qu'on a compris que les décisions ont un coût (d'opportunité et d'opération) et que les ressources publiques sont rares et parfois non renouvelables – ce qui exige une conduite guidée par la recherche de l'économie et de l'efficacité.

A cette prédominance de l'État a correspondu un système de gouvernement hiérarchique :⁹ presque toujours seront associées les trois variétés de techniques de gouvernance hiérarchique citées par Jan Kooiman.¹⁰ Comme nous l'avons déjà souligné, les politiques publiques fonctionnent sur le mode de l'interventionnisme : l'exécutif définit, prépare et met en oeuvre. Il dispose d'un corpus de lois pour dominer qui requière, pour son application, un arrangement corporatiste. Dans la logique étatique, organiser des interventions en milieu corporatiste présente bien des avantages : cela permet d'accroître l'efficacité de la régulation, de faciliter la mise en oeuvre et de diminuer les problèmes de légitimité. Cette stratégie n'est pas exempte de coûts. Elle limite la portée et l'intensité de l'intervention directe et ne peut pas être généralisée mais seulement appliquée aux secteurs qui dépendent de cet arrangement corporatiste. En plus, la représentation des intérêts n'est pas toujours bien articulée. Dans un tel cadre, qu'est-ce que la réforme de l'Etat remet en cause?

⁹ La hiérarchie est un processus où les leaders contrôlent les non-leaders. Cependant, ce contrôle n'est pas purement unilatéral mais prend la forme d'un *continuum* (Dahl et Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, 1963).

¹⁰ Jan Kooiman, *op. cit.*, pp. 151-153.

LA REFORME DE L'ÉTAT ET LA GOUVERNANCE DANS LES PAYS PERIPHERIQUES

La réforme de l'État dans les pays périphériques n'a été ni homogène dans ses grandes orientations ni uniforme temporellement : elle a opéré en plusieurs temps. La norme veut que, dans un premier moment, les restructurations aient été guidées par des recettes orthodoxes (néo-libérales) ; il semblerait que, lors de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, le scepticisme vis-à-vis de la régulation par le marché ait conduit à un retour relatif de l'État. Cependant, certains pays, comme le Mexique, par exemple, vont suivre un parcours inverse, sans que les grands principes n'en soient affectés (tels que, par exemple, la privatisation de certaines fonctions régaliennes).

En effet, au Mexique en particulier, la gestation des réformes (1988-1994) se réalisera d'abord sous l'égide d'un régime dirigiste qui préconise une sorte de troisième voie ("le libéralisme social"). Celle-ci combine un retrait de l'État dans les sphères économiques et commerciales et sa participation accrue dans la sphère sociale. Parallèlement, l'ouverture sera menée à deux vitesses : extrêmement rapide sur le plan économique mais beaucoup plus lente sur le plan politique. Or, à partir de 1995, ce schéma est remis en question par la crise économique aiguë qui assaille le pays. Entre un hypothétique choix entre le retour au dirigisme politique et économique et une libéralisation majeure dans ces deux domaines, le Mexique choisit l'amplification des recettes orthodoxes (néo-libérales).

Bien que ce schéma ait été propre au Mexique, il sera suivi de plus ou moins près par d'autres pays d'Amérique latine tels que la Colombie ou le Nicaragua. Dans ces deux pays, les chefs d'Etat – César Gaviria et Violeta Chamorro – reprennent, en en modifiant seulement le nom, le "paquet" de politiques sociales promues par le président mexicain, Carlos Salinas.

Premier temps : La gouvernance de la troisième voie

Les caractéristiques de la réforme de l'État

Attachée avant tout à diminuer le poids de l'Etat dans le domaine économique – considérant qu'il est plus aisé d'introduire des changements dans le domaine technique plutôt que dans celui des valeurs – la réforme de l'Etat cherche à s'affranchir de la contrainte démocratique pour obtenir une efficacité maximale en termes de résultats. La mise en oeuvre et la consolidation des réformes économique et financière reposent ainsi, au Mexique, sur les excès du présidentielisme à la mexicaine (durant le sexennat saliniste) ou encore, au Chili, sur les pleins pouvoirs qu'offre la dictature de Pinochet. Par ailleurs, ces

transformations seront, dans tous ces cas, l'œuvre d'*outsiders* qui opéreront contre l'*establishment*. Au Mexique, ce sera un petit groupe au sein du PRI et de l'administration (celui qui naît et se développe au sein de la SPP) qui sera le véritable concepteur du projet, saura s'éparpiller sur l'échiquier administratif et politico-électoral pour socialiser son nouveau programme et s'imposer ensuite à la tête de l'Etat.¹¹ De même au Chili, à côté du *liderazgo* personnel de Pinochet et du pouvoir immense des services de sécurité et des forces armées, un groupe de technocrates formés aux Etats-Unis (entraînés à Chicago avec une stricte formation néo-libérale, sous l'égide de Milton Friedmann et d'Arnold Harberger) est chargé de la gestion étatique de l'économie. Publiquement connus comme les "*Chicago boys*" ou l'"équipe économique", ce staff d'économistes est issu de l'intérieur de l'Etat et non pas de la droite politique historique.¹² Eux aussi sont, en quelque sorte, des *outsiders* : rejetés par la classe entrepreneuriale traditionnelle – très conservatrice – ils auront l'appui du groupe économique le plus important du pays – celui d'Agustín Edwards, le propriétaire, entre autres biens, du journal *El Mercurio*. En outre, ils offrent un projet économique et social aux militaires dépourvus d'un projet de société tangible à l'exception de la célèbre doctrine de la Sécurité Nationale.

Résultat d'une contrainte, la construction du nouveau paradigme a été interne à l'État. Par ailleurs, la réforme de l'État est accompagnée d'une importante revalorisation de la politique. L'éclairage est mis sur "le" projet de Nation qui est soutenu par une sorte de messianisme. Au Mexique, le président récupère la dimension du "*tlatoani*" qui guide son peuple pour arriver au premier monde. Au Chili, Pinochet et la Junte se font les hérauts qui ont pour mission d'extirper le cancer marxiste. Réenchantement et sacralisation de l'Etat font partie de l'arsenal de mesures qui permet de prendre le virage et imposer des médecines drastiques – voir impopulaires. D'un autre côté, la revalorisation de la politique passe par la présentation d'une doctrine qui récupère les principes de la "troisième voie". Le président du Mexique, Carlos Salinas, propose une voie médiane – le "libéralisme social" – qui reprend à son compte la nécessité de l'Etat-Providence dans une société complexe et extrêmement inégale qui doit contrevenir aux effets néfastes de la régulation par le marché.¹³ En d'autres termes, il s'agit de reconstruire le lien entre l'État gestionnaire et son rôle social; à l'encontre

¹¹ I. Rousseau, *Mexique : une révolution silencieuse ? 1970-1995. (Elites gouvernementales et projet de modernisation)*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 1999, pp.126-127. C'est un groupe relativement marginal par rapport aux caractéristiques du système ; cela lui a permis de prendre des distances vis-à-vis du système et de trouver des solutions neuves. Politiquement, il ne s'identifie pas pleinement au legs révolutionnaire. Il appartient, en outre, aux cercles des finances c'est-à-dire à un petit groupe d'individus soigneusement sélectionnés en fonction de leur expertise, entraînés à une rude discipline et partageant les mêmes valeurs, idées et techniques économique-financières.

¹² Cf. *La escuela de Chicago: operación Chile*, Grupo editorial Z Argentina, 1989, p. 294.

¹³ Salinas s'inspire de Ralph Darendorf, un des principaux théoriciens du libéralisme social, qui a énoncé ses idées fondamentales au Congrès du Parti libéral allemand en 1986, alors que le néo-libéralisme était en pleine expansion en Europe. Président de la Fondation Friedrich Naumann liée à ce parti, il a proposé cette troisième voie, à côté du néo-libéralisme et de l'étatisme forcené. Cf. I. Rousseau, *op. cit.*, p. 255.

du consensus de Washington, Salinas ne croit pas en les seules vertus du marché. Cette nouvelle doctrine qui doit remplacer le Nationalisme Révolutionnaire est fondée sur l'équation "Moins d'État, plus de justice sociale et plus de progrès économique". Néo-libéral en économie, ce gouvernement poursuit la politique de l'austérité financière, du désengagement de l'État dans les entreprises publiques et met sur pied des mesures favorisant l'accord commercial avec ses voisins du Nord (Alena) – telles que les modifications légales, la modernisation du secteur financier, la promotion des exportations et la dérèglementation économique – tandis que la politique sociale (le Pronasol) se préoccupe de redéfinir la responsabilité sociale de l'État. Construire un ordre social post-traditionnel, capable de contenir les effets dissolvants du marché avec des politiques actives d'implication de la société civile, tel est le défi lancé. Il faut noter cependant que cette troisième voie – dans le cas mexicain – est guidée par l'idée qu'à moyen terme le *Welfare State* sera remplacé par une société providence ou une communauté providence. C'est alors qu'on imagine le travail symbiotique entre les deux politiques. Le marché doit, à moyen terme, créer une nouvelle culture où l'individu, la communauté et la société prendront le relais de l'État. C'est également vrai en Colombie, tant du Plan National de Réhabilitation (PNR) que de son successeur, le Réseau de Solidarité Sociale.

Il est sûr que, dans tous ces pays, cette nouvelle forme de politique sociale, émanant de la Présidence, a énormément renforcé le pouvoir exécutif au détriment des entités intermédiaires.¹⁴ En fait, la réforme de l'État dans les pays ayant une tradition étatique poussée contribue, dans un premier temps, à institutionnaliser la coupure entre les domaines des politiques publiques – particulièrement entre les administrations sociales et les administrations financières. C'est une bonne stratégie car elle facilite la mise à distance des groupes de pression et de leurs alliés gouvernementaux et autorise, au nom de la réforme de l'État, des mesures impopulaires dans les secteurs financiers – contrebalancées par une politique sociale populaire (pour ne pas dire populiste). Quel sens acquiert un concept tel que celui de gouvernance dans un tel contexte?

Gouvernance et réforme de l'État dans cette première phase

Durant cette période d'enfancement et de mise sur pied de la réforme, il est difficile de parler de gouvernance selon la définition initiale que nous avons proposée. Renforcement du pouvoir de l'exécutif, centralisme poussé à l'extrême, dirigisme élitaire et revalorisation de la politique sont les instruments qui facilitent la mise en marche des grandes transformations modernisatrices. En fait, c'est un peu plus complexe. Le projet de modernisation se propose,

¹⁴ En Colombie, par exemple, de même que leur ancêtre, le Plan National de Réhabilitation (PNR), les programmes du Réseau de Solidarité Sociale qui constituent l'axe central du Bond social sont définis par la Présidence (celle d'Ernesto Samper).

en effet, de remodeler les politiques et les mécanismes qui assurent le fonctionnement interne du système, et, parallèlement, d'installer une nouvelle génération au pouvoir, tout en garantissant le maintien de la stabilité politique et un renouveau de la croissance économique. Or, ces transformations risquent de redoubler les tensions entre stabilité et changement, normales dans une mutation sociale de cette importance. Dans ce contexte particulièrement difficile, promouvoir les changements politiques et économiques sans provoquer les coalitions d'intérêts à son encontre et sans céder, par ailleurs, à l'autoritarisme absolu sont les défis lancés. Il s'agit de faire des réformes politiques qui n'affolent pas les milieux financiers. Pour cela, tout en utilisant pleinement le dirigisme d'Etat, le groupe modernisateur joue sur plusieurs registres : lorsque la situation le permet, il forge de nouveaux réseaux et de nouvelles institutions pour mettre sur pied une gestion publique efficace et libéraliser les activités de production et d'échange ; autrement, il s'appuie sur les éléments traditionnels existants (acteurs et institutions).

Si la constitution d'une équipe soudée est essentielle au succès de cette entreprise, la formation ultérieure d'une nouvelle génération d'hommes – des hauts fonctionnaires mais aussi des politiciens, des entrepreneurs, des syndicalistes, etc. – qui comprennent le message, l'acceptent et soient aptes à leur tour à le diffuser amplement n'est pas une mince tâche. S'établissent de nouveaux réseaux – d'"hommes modernes" – qui développent une logique de corps de premier ordre. L'appartenance à une même classe d'âge (des quadragénaires) et une même formation éducative (économistes formés dans de prestigieuses universités américaines) sont deux volets d'un même moule unificateur qui sont également autant d'éléments de rupture avec le passé. C'est un phénomène hautement répandu dans la majeure partie des pays latino américains.¹⁵ Ce sont aussi des supports de taille pour inculquer une vision nouvelle qui passe par le rejet de tabous bien ancrés dans le reste du personnel et de la société, comme par exemple celui de la séparation entre les secteurs public et privé et leur personnel respectif, au Mexique, que la nouvelle génération s'efforce de lever. Fondée sur une identification générationnelle, la clôture structurelle et stratégique qui préservait les vieilles relations semble se défaire et laisser place à une nouvelle synarchie. La vente des entreprises para-étatiques, l'arène électorale et les postes conquis dans un gouvernement régional ou les portes d'entrée latérales au sein du cabinet sont les principales voies qui servent de vase communicant entre ces deux secteurs. Cependant, l'ouverture reste limitée aux grands et moyens entrepreneurs mais aussi à ceux qui partagent vues et intérêts communs avec ce petit groupe. Créée en juin 198, la COECE – la Coordination des Organismes Entrepreneuriaux du Commerce, encore appelée

¹⁵ Chaque pays envoie ses futures élites se former dans une université prestigieuse distincte ; alors que les futurs hauts fonctionnaires chiliens sont issus de Chicago, les Costaricains viennent de Harvard (J.F. Kennedy School).

la “chambre d’à côté” – représente un exemple intéressant de coopération entre le secteur privé et le gouvernement mexicain. Cet organisme a été le principal instrument destiné à représenter, de façon unifiée, les intérêts hétérogènes des entrepreneurs mexicains durant les négociations des accords commerciaux avec les autres pays – notamment pour l’ALENA. Néanmoins, la COECE représente principalement les intérêts des moyens et des grands entrepreneurs alors que l’immense majorité des entreprises mexicaines est constituée de petites ou très petites entreprises. Par ailleurs, les firmes stratégiques qui ont été mises en vente ont été concédées à des hommes proches de Carlos Salinas de Gortari et du groupe de la SPP. Ceci a permis au gouvernement de renforcer les liens avec les grands groupes du privé et de garder un contrôle partiel sur les secteurs industriels stratégiques, tout en donnant l’illusion de privatiser l’économie. Se forgent donc de nouveaux réseaux décisionnels. Le caractère novateur ne consiste pas tant dans le fait que les hommes d’affaire prennent part aux décisions que dans le changement de modalités que prend cette participation. Au droit de “*picapuerta*” se substitue la visibilité, le partage des postes et des espaces, c’est-à-dire une plus grande transparence.

Cependant, les réseaux restent très élitaires et fermés. On est encore dans une tradition dirigiste où l’hypothèse du conflit prédomine. Les réseaux sont considérés comme une menace potentielle ; ils doivent donc rester sous le strict contrôle de l’État. Prédomine à leur égard une approche instrumentale : on les utilise lorsque la situation le permet. De façon à court-circuiter le travail des vieilles administrations, on crée souvent à la va-vite un tissu parallèle – un essaim de commissions et autres structures légères – qui remplacent dans la sphère décisionnelle les structures traditionnelles. Les décisions économiques se prennent désormais à l’échelon de commissions interministérielles, interrégionales et même internationales, déplaçant d’importants secteurs (acteurs et institutions). Par ailleurs, d’une façon plus générale, on instaure des techniques de gestion plus modernes en vue d’une meilleure efficacité mais aussi dans le but de promouvoir la culture de la transparence et de l’*accountability* dans la gestion publique. Au Mexique, on crée, dès 1982, le ministère du Contrôle général de l’Administration fédérale (SECOGEF). Cependant, pendant très longtemps, cet organe ne jouira d’aucun pouvoir ni autonomie véritables, mais fonctionnera surtout comme une vitrine vis-à-vis de l’extérieur. Doté d’un pouvoir restreint puisque ses membres sont nommés par le chef de l’exécutif, il sera surtout, durant cette période, un organe de surveillance politique.

Dans une grande partie des pays latino-américains, sont promues des formes modernes de représentation pour éliminer les îlots bureaucratique-corporatistes. La planification est à la mode : elle offre l’avantage d’allouer des ressources sur la base de la rationalité des choix budgétaires (c’est-à-dire sur des critères d’efficacité économique). La concertation est l’autre instrument choisi, quand cela est possible. Elle fonctionne sur la base de la désignation des

membres *intuitu personae* (non soumise au contrôle organisationnel) et prétend ainsi court-circuiter les relais représentatifs existants.

Parallèlement, dans ces pays qui ont fait du dirigisme un atout pour entreprendre les grandes réformes structurelles, l'ouverture sur le plan politique reste extrêmement limitée. Le Mexique, durant la première période, verra poindre quelques réformes sur le plan électoral qui représentent une ouverture contrôlée du système. Quelques cellules fondées sur la notion de citoyen et non de groupe feront leurs premiers pas telles certaines ONG de surveillance électorale (comme "*Alianza Cívica*") ou d'autres mécanismes tels la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), *ombudsman* national, qui prétend redéfinir obligations et responsabilités de l'Etat face à l'individu. En Argentine, le projet de loi – issu du secrétariat à la Fonction Publique – qui instituait un défenseur du peuple, à l'image de l'*ombudsman* suédois, institution que la ville de Buenos Aires a adoptée au niveau municipal, a été très important. Ce défenseur du peuple avait pour rôle d'offrir des garanties à l'usager si celui-ci était l'objet de manque d'intérêt ou d'égards ou si l'administration publique lui avait causé des préjudices. Il devait tirer sa force de l'indépendance dont il jouirait par rapport aux trois pouvoirs de l'État et du rapport annuel qu'il devait remettre au Parlement pour rendre compte de son action.¹⁶

La caractéristique cependant de cette voie choisie sera de ne pas faire *tabula rasa* du passé : en bien des domaines, prévaut la reprise d'éléments anciens. D'abord, cette élite modernisatrice reste dépendante d'un réseau de médiations qu'elle n'a pu qu'infléchir ; les corporatismes sectoriels demeurent puissants, tant dans l'administration que dans la société et les politiques publiques sont le fait d'une transaction permanente entre les corporatismes sectoriels et une élite dirigeante qui en assure la cohérence. Les syndicats seront la plupart du temps marginalisés, ce qui affectera directement leur légitimité qui repose sur leur capacité d'influence ou de pression pour obtenir des avancées sociales. Le plus souvent le gouvernement utilisera les syndicats pour imposer sa politique économique et sociale : le divorce entre les deux volets du pacte corporatiste – la protection et le contrôle – permet d'engager une telle politique. Les syndicats vont continuer à contrôler tout en flexibilisant les protections acquises depuis les années quarante et en protégeant moins leurs bases. De son côté, le gouvernement les utilisera pour faire passer son programme tout en dévalorisant par ailleurs leurs modalités d'action. Quand il le pourra, il fomentera l'apparition de nouveaux groupes syndicaux, en symbiose avec le projet de réforme. Ces dynamiques suscitent une fois encore le rétrécissement de l'Etat ; ces nouvelles organisations syndicales démontrent, d'une certaine façon, l'inopérance du lien totalitaire État-syndicat.

¹⁶ Cette indépendance dont jouirait l'*ombudsman* argentin, le mexicain ne l'avait pas.

De même, le programme social dans ce cas de figure (Pronasol, au Mexique ; Programme National de Réhabilitation en Colombie) représente une rhétorique nouvelle qui, dans les faits, repose sur le néo-corporatisme, image d'un État "assistentialiste" et propriétaire. Cette sorte de troisième voie adoptée par quelques pays latino-américains a cherché à construire un ordre social post-traditionnel pouvant contenir les effets dissolvants du marché à l'aide de politiques actives d'implication de la société civile. En arrière fond, réside l'idée d'une société providence qui serait, dans un premier temps, promue et financée par l'État avant de pouvoir prendre le relais. Ce fut également une stratégie politique destinée à soigner la figure présidentielle (de l'exécutif).

En d'autres termes, avec des acteurs nouveaux (modernes), on a mis à profit les instances ou les modes d'organisation et de représentation traditionnels pour imposer le projet modernisateur. Le réformisme est assis sur une structure duale : à côté de la vieille administration verticale qui offre un mélange étonnant de bureaucratie rationnelle avec des pratiques administratives patrimoniales, un nouveau modèle d'administration commence à poindre (des cellules d'experts au sein de structures horizontales légères : les commissions). Parallèlement, s'instaurent des modalités dichotomiques de représentation : aux côtés des formes modernes (planification et concertation) persistent des formes traditionnelles (la cooptation) ; on utilise les segments corporatistes tout en les délégitimant sur le plan théorique. Enfin, bien qu'on préconise la solidarité de la compétence, prédomine une logique de corps au sein du petit groupe modernisateur ; petit groupe qui, ironie du sort, cherche à imposer un modèle fondé sur une philosophie individualiste du libre choix et du marché.

En résumé donc, à ce stade de la réforme de l'Etat, plus que de gouvernance (et de démocratie) on devrait parler de *reinventing government* cher à Clinton (c'est-à-dire de réformes qui ont pour but de réduire le *big government* pour le rendre efficace mais qui en appellent plus à l'idée de *government* que de *governance*) ou encore celle de *governing* pour reprendre l'expression de Kooiman (soit des *goal directed interventions*), à la nuance près qu'ici le dirigisme est accompagné par des politiques sociales de type néo-corporatiste, proches de ce qui sera ensuite connu comme étant la troisième voie.¹⁷ L'Etat reste encore un Etat animateur ou stratège qui cherche à rétablir les déséquilibres lourds menaçant la cohésion sociale. En outre, des formes renouvelées de "corporatisme compétitif" entre Etats et acteurs sociaux doivent surmonter certains dilemmes de l'action collective.

Il est clair qu'à ce stade, le découpage entre Etat et gouvernement est loin d'être clair, même si quelques acteurs "modernes" ont acquis un poids nouveau (et une autonomie plus forte) dans les prises de décision. Malgré le renforcement de l'exécutif, les transformations

¹⁷ Jan Kooiman, "Findings, speculations and recommendations", *Modern Governance*, London, Sage, 1993, p. 258.

structurelles entreprises sur le plan économique érodent en même temps les vieux mécanismes du système sans avoir le temps de les remplacer adéquatement. Un vide institutionnel relatif s'instaure. Au Mexique, la crise politique mais surtout économique de 1994 (dévaluation de décembre) remet en question ce modèle d'intervention dans la gestion des affaires.

Deuxième temps : la réforme de l'Etat, le retour à l'orthodoxie néo-libérale et le processus de démocratisation

A ce stade, la privatisation de certaines fonctions régaliennes est renforcée par l'arrivée au pouvoir de groupes qui promeuvent des conceptions et des modalités marquant un virage en faveur de l'orthodoxie néo-libérale. Ce tournant est non seulement l'expression du style personnel des nouveaux gouvernants – plus proches du monde économique et financier – mais il est aussi celui d'une transformation de la conjoncture économique qui annule la viabilité des projets internes en dépenses publiques. Au Mexique, s'ajoute un autre facteur. La distance que doit adopter le nouveau chef de l'Exécutif, Ernesto Zedillo Ponce de León, vis-à-vis du régime antérieur – totalement délégitimé après la forte dévaluation de décembre 1994 – le pousse à se démarquer fortement des thèses du libéralisme social tombées en profond discrédit. Parallèlement, produit à la fois du *path dependence*, d'une conviction personnelle des chefs de l'Etat et des élites, de l'impact nouveau des groupes politiques d'opposition et du contexte international, le processus d'ouverture électorale s'amplifie. Dans ce contexte, la grande légitimité électorale dont jouissent les deux derniers présidents (et particulièrement Vicente Fox) représente un *input* positif.

Quelles sont les caractéristiques de ce virage? On assiste d'abord à un changement dans la vision qui guide le processus de réforme de l'Etat. Assez rapidement on passe d'un modèle inspiré des principes de la troisième voie à une philosophie guidée par les théories de l'individualisme méthodologique et du capital humain.¹⁸ Cela se traduit par un élargissement des réformes économiques mais aussi par un effort pour ouvrir le système, du moins au niveau électoral. Au Mexique, on crée la pièce manquante dans l'architecture institutionnelle : l'Institut fédéral électoral. Les gouvernements d'alternance se multiplient – au niveau régional mais aussi au niveau fédéral. Ces changements conduisent

¹⁸ Ces théories précisent que les membres des organisations sont des calculateurs individuels et rationnels qui, donc, requièrent des *stimuli* appropriés pour modifier leurs calculs et leur conduite. Capacités, talents et connaissances sont le produit d'un individu (et non la conséquence d'une structure organisationnelle) et sont mesurés en fonction du prix estimé pour la quantité de biens et de services que cet individu produit sur le marché.

progressivement à une séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire tandis que de nouveaux acteurs décisionnels surgissent (les gouverneurs). Une distance majeure puis une séparation entre le PRI et le Président s'instaure : on assiste à une redéfinition de l'État et de ses capacités.

L'emprise de l'État s'amenuise et parallèlement on assiste à un évidement de la politique. Partout, on assiste à une dévaluation du politique par rapport à l'économie. L'économie occupe le devant de la scène et apparaît comme seul réel aux dépens des mécanismes de délibération et de représentation. Par exemple, en Argentine, les changements de rapports entre le politique et l'économie ont été considérables depuis l'élection d'Alfonsín en 1983. L'idée selon laquelle la démocratie apporterait une solution à une longue suite de frustrations n'a pas résisté face aux emballements inflationnistes. Menéndez se présente ainsi comme incarnant un retour au réel : le marché et la rationalité individuelle.¹⁹

Cet évidement de la politique se traduit de multiples façons. D'un côté, les cercles d'experts et de consultants se multiplient. En effet, les réformes entreprises ont déstructuré une grande partie des institutions existantes sans en créer de nouvelles ; par ailleurs, le processus d'ouverture politique a permis à de nouveaux groupes sur l'échiquier partisan de prendre le pouvoir sans qu'ils aient nécessairement l'expertise administrative nécessaire pour assumer leur tâche. Le plus souvent, ce sont d'anciens membres de l'élite politique victimes des bouleversements qui ont affecté la cohésion des forces partisans. Mis au chômage, ces fins connaisseurs du système se reconvertissent en créant des agences de consultants qui vendent leur savoir au nouveau gouvernement – dont les cadres sont souvent des nouveaux venus qui méconnaissent les méandres du régime. Ces consultants en viennent ainsi à formuler les nouveaux préceptes et les nouveaux référentiels qui vont orienter la construction des nouvelles institutions. Ils jouent parallèlement un rôle essentiel dans l'évaluation des projets.²⁰

Au Mexique, par exemple, alors que durant la première phase, les rares consultants admis étaient des agences américaines (telles que Mac Kinsey)²¹ – dont le travail restait sous l'emprise du gouvernement – ce sont principalement des nationaux cette fois qui

¹⁹ Raul Enrique Rojo, "Argentine: l'idée de modernisation dans la transition démocratique", in Daniel Van Eeuwen (coord.), *La transformation de l'Etat en Amérique latine*, Karthala-Crealc, Aix-en-Provence, 1994, p. 67.

²⁰ Le retard au Mexique (mais aussi dans une grande partie des pays d'Amérique latine) du marché du conseil en *management* a aussi une explication historique et culturelle. Dans ces pays, les sociétés à caractère familial conservent une place relativement importante dans le tissu industriel et économique. Gérées de façon plus conservatrice, les entreprises sont la propriété de grandes familles peu favorables à l'intervention professionnelle venant de l'extérieur. En outre, la part active prise par l'Etat dans la direction de l'industrie lui a donné un rôle prédominant parmi les élites économiques et les milieux industriels et financiers. Denis St Martin montre l'existence d'une situation semblable en France: cf. "Le conseil en management et les réformes de l'Etat. Une comparaison France-Angleterre", in "Les consultants font-ils le monde?", *Sociologies pratiques*, no.6, Paris, 2002, pp. 26-27.

²¹ Par exemple, Pemex (Petróleos Mexicanos) a employé les services de Mac Kinsey pour étudier les différentes possibilités de restructuration administrative de l'entreprise.

assument ces fonctions. Si, durant le sexennat de Zedillo, le *consulting* a offert la possibilité d'une reconversion digne et intéressante aux membres de la vieille garde du PRI, avec le changement de parti au pouvoir, c'est, cette fois, une majorité de priistes qui ont suivi cette voie. En ce sens, le gouvernement perd partiellement le contrôle du modèle de développement. N'étant plus maîtresse à part entière des conceptions et du vocabulaire, l'autorité publique devient captive d'une accumulation de savoirs qui se fait en dehors d'elle. Dans la mesure où ces cercles d'experts ont les yeux rivés sur des objectifs partiels, le débat public a tendance à s'étioler et les problèmes à être réduits à leurs aspects techniques. Dans ce mouvement de retrait de l'État central, surgit la poussée des pouvoirs locaux qui mettent en avant la vision de leurs intérêts propres. Par exemple, la force relative des gouverneurs mexicains associés au sein de la CONAGO (*Confederación Nacional de Gobernadores*) en est une illustration.

D'une façon générale, contrastant avec la période précédente, le désenchantement de la politique est contrebalancé par la surestimation des capacités d'autorégulation de ce qu'on appelle un peu rapidement la "société civile". La politique est en effet associée à la corruption et à l'illégalité. Des instances comme la SECODAM au Mexique ont mis en place une série de mesures qui, bien qu'au départ destinées à réglementer la conduite des fonctionnaires, ont fini par entraver – voire paralyser – l'administration mexicaine. En effet, la SECODAM part du principe implicite que tout haut fonctionnaire est coupable et corrompu d'avance, sauf s'il est capable de démontrer le contraire. Ce retrait de l'État est très marqué en ce qui concerne la politique sociale. En accord avec les nouveaux principes, la responsabilité individuelle – plus que la structure organisationnelle – est le principal angle d'approche des phénomènes sociaux. Du coup, les politiques sont infiniment plus ciblées (il faut en réduire les coûts et les rendre plus efficaces) et notamment plus dépolitisées.

L'évidement de la politique conduit à un mode de légitimation double : d'une part, on tend à rechercher l'efficacité maximale sous l'influence d'une technologie du *decision making* et grâce l'usage de nouvelles techniques (*New Public Management*) – appliquées sans discrimination à un monde où la bureaucratie traditionnelle et rationnelle n'a jamais remplacé complètement les pratiques clientélares et patrimonialistes. Du coup, la culture de la transparence et de l'*accountability* dans la gestion publique (liée directement avec l'exigence de démocratisation) – soit la mise sous surveillance du gouvernement par la société civile – a conduit à instaurer une série de mécanismes et d'instances gouvernementales de contrôles internes et externes. Au Mexique, les renforcements successifs de la SECODAM (1994, 1997, 2002) comptent parmi les efforts notoires des contrôles internes de l'Administration Publique Fédérale. Récemment, la loi Barrios – la loi fédérale de responsabilités administratives – a donné à ce ministère d'amples facultés pour agir (et être un instrument de correction puissant). Sur le même plan, l'*Auditoria superior de la*

Federación (1999) contrôle et supervise la gestion financière et administrative. Néanmoins, ces efforts institutionnels sont en partie dévalorisés par de multiples vices de forme. Outre le fait que, très souvent, elles causent une forte paralysie administrative, ce ne sont pas encore des institutions dépolitisées et non majoritaires.²² Parallèlement, une semi paralysie gouvernementale accompagne le processus de démocratisation. Produits de l'ouverture politique, les nouveaux rapports de pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire sont fondés sur l'émiettement et la division des centres de décision et des forces politiques. L'inertie prévaut souvent sur l'efficacité.

Ce désenchantement de la politique incite une grande partie des acteurs à reconvertir leur capital politique en capital économique, ce qui est paradoxal pour un programme qui dénonce l'interférence de l'Etat et du marché. Il faut souligner également tout le paradoxe que représente le désenchantement vis-à-vis du politique dans des pays qui vivent une démocratisation si longtemps attendue !

Ces hommes politiques – censés défendre toujours et partout leur intérêt personnel, si l'on en croit la rhétorique des réformateurs – ont été amenés à adopter une stratégie de dessaisissement volontaire. Selon la fameuse théorie de l'«isomorphisme sociologique», les choix institutionnels renvoient en ultime instance à un environnement culturel qui récompenserait certaines élections au détriment d'autres.²³ Paradoxalement, cette gouvernance dépolitisée a ouvert la voie à un enrichissement sans précédent des politiciens et de leurs collaborateurs. Ce désenchantement se concrétise aussi à travers un évident intellectuel du politique. En d'autres termes, on assiste à un programme – volontaire ou involontaire – de dépolitisation qui a deux dimensions : une dimension cognitive et une instrumentale.²⁴ Sur le plan cognitif, on l'a déjà souligné, les réseaux internationalisés d'expertise et l'essor du monde de la consultation invitent à déléguer certaines fonctions à des institutions indépendantes qui poursuivent des objectifs très ciblés. Ces agences autonomes, engagées sur contrat pour remplacer les services hiérarchiques, utilisent et socialisent un même langage et un même référentiel (ce qui permet la rotation des consultants), langage que la Banque mondiale et, dans une moindre mesure, l'OCDE ont fabriqué et imposé. Les gouvernements deviennent prisonniers de formes de pensée et d'expression qui se forment ailleurs. Par exemple, ils achètent sans sourciller la partie «managériale» de la réforme (*re-engineering*, *team work*, *bench market*, les systèmes d'*accountability*, de *checks and balance*, etc...) plus soucieux de leur image vis-à-vis de

²² On a souvent dénoncé la politisation possible de SECODAM pour son manque d'autonomie (elle dépend de l'exécutif) et le manque de pouvoir réel de l'ASF par rapport à la SECODAM.

²³ Bruno Jobert, «Le mythe de la gouvernance anti-politique» (manuscrit).

²⁴ *Ibid.*

l'extérieur (notamment des organismes internationaux) que des résultats tangibles de ces nouvelles techniques.

Il est vrai que ces nouvelles stratégies leur permettent de tenir à distance les groupes de pression et leurs alliés gouvernementaux. En d'autres termes, elles aident à rompre le pacte de collusion entre élus, fonctionnaires et organisations d'intérêts qui a nourri les classes moyennes. En s'attaquant à la concertation sociale de type corporatiste, ces consultants déplacent les groupes d'intérêts existants (les syndicats et les fonctionnaires – c'est à dire, l'*establishment*). Mais, en même temps, ces réseaux d'expertise se polarisent sur des objectifs partiels aux dépens d'une vision plus équilibrée de l'intérêt général. Par exemple, ils s'attaqueront à la question de l'inflation et marginaliseront d'autres objectifs comme l'emploi ou la croissance.²⁵ Sur le plan instrumental, le développement des enquêtes qui doivent prendre le pouls auprès de l'opinion publique, de la côte qu'a telle ou telle mesure, remplace les grands débats de fond d'antan.

Quelles sont les connotations de la notion de gouvernance dans ce deuxième contexte ? Une image rapide et superficielle pourrait nous faire penser qu'on avance vers un schéma d'Etat polycentrique à la Luhmann. La transformation ultérieure du secteur public qui implique "moins de gouvernement (bureaucratie et services) et plus de gouvernance (réseaux de politiques publiques)" semblerait avoir pris racine. Mais ne serait-ce pas qu'une illusion ? Dans l'Administration publique, les réseaux sont au coeur analytique de la notion de gouvernance (une sorte d'alternative aux marchés et aux hiérarchies).²⁶ Une question reste centrale cependant : s'il est vrai que la réforme de l'Etat a fragmenté les systèmes de service que se partagent aujourd'hui les acteurs du privé, du public et parfois des ONG, peut-on dire pour autant que cette multiplicité d'acteurs ait induit de nouvelles pratiques de coordination des activités (à travers les réseaux, les partenariats, etc. qui auraient grandi sur les ruines de la représentation corporatiste centralisée et hiérarchisée qui existait dans les années soixante-dix) ? Il faudrait pour répondre à cette question effectuer une recherche de terrain précise. En son absence, nous pouvons seulement poser l'hypothèse suivante : les réseaux actuels sont emprunts de "gatopardisme". Ils sont plus le produit d'un réaménagement et d'une réactivation des vieux réseaux corporatistes – où prédominent des liens clientélares et personnels – et où les acteurs ont conservé les formes relationnelles anciennes que l'expression de formules nouvelles d'interactions qui seraient comme une alternative réelle aux hiérarchies et au marché. Un des dilemmes de la réforme de l'Etat,

²⁵ C'est un des principaux reproches que Ralph Rudinger avait émis, au début des années 1990, à l'encontre de Salinas qui cherchait désespérément à baisser le taux de l'inflation mexicaine à un seul chiffre (sous la contrainte de l'ALENA). Par comparaison, Rudinger évoquait le succès de l'économie chilienne peu gênée par un taux annuel d'inflation de 14%.

²⁶ R.A. Rhodes, "Governance and Public Administration", in Jon Pierre, ed., *op. cit.*, p.60.

c'est que beaucoup de transformations entreprises ont créé un besoin de structures de coordination et d'action tandis que, par ailleurs, la capacité des gouvernements pour les coordonner et pour présenter un ensemble de politiques intégrées et cohérentes a considérablement baissé.²⁷ En ce sens, il semblerait surtout que les réseaux se soient multipliés et pas tant qu'ils soient nouveaux. Par ailleurs, il semblerait qu'on assiste moins au rétrécissement de l'État qu'à une plus nette séparation entre Etat et société civile, qui est centrale dans la vision libérale classique. Il est vrai que ces nouvelles interactions ont obscurci la discussion "privé-public".

Par ailleurs, il est certain que, lors des discussions récentes sur la croissance et le redimensionnement de l'État, on a prêté plus d'attention à la taille de l'État, à l'importance de son intervention et beaucoup moins au style et à la forme de son intervention. Or, ces deux thèmes sont sans aucun doute cruciaux et il faudrait les explorer avec beaucoup plus de minutie pour comprendre en profondeur la nature des changements intervenus.

RÉFORME DE L'ÉTAT ET BONNE GOUVERNANCE DANS LES PAYS PÉRIPHÉRIQUES

S'il reste difficile de définir le niveau et la qualité de la gouvernance introduits par le processus de la réforme de l'État en Amérique latine, il n'est pas plus aisé de spécifier jusqu'à quel point les nouvelles modalités de conduite de l'action publique conduisent à la "bonne gouvernance", c'est-à-dire – si on en croit le catéchisme de la Banque mondiale – à des actions qui allient le *New public management* avec le plaidoyer de la démocratie libérale.

D'abord, que faut-il entendre par "bonne gouvernance" ? Leftwich identifie (1993) trois usages de la bonne gouvernance : un usage systémique, politique et administratif.²⁸ Selon lui, la gouvernance allierait la distribution interne et externe du pouvoir politique et économique (usage systémique), indiquerait que l'Etat peut mettre à profit à la fois la légitimité et l'autorité, dérivées du mandat démocratique (usage politique) et désignerait l'existence d'un service public efficace, ouvert, *accountable* dans un environnement où prévalent la compétition, les marchés et les privatisations (usage administratif).

Il faut d'abord éviter de tomber dans un piège simpliste : face à la vague de décentralisation qui s'est produite dans les années quatre-vingt en Amérique latine, on a trop

²⁷ Alors que, si l'on en croit Guy Peters, cette capacité est des plus désirables. "Introducing the topic", in G. Peters and D.J. Savoie (eds), *Governance in a changing environment*, Montreal and Kingston, Canadian Centre For Management Development and Mc Gill Queen's University Press, 1995, pp. 3-19.

²⁸ A. Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, no. 14, 1992, 605-624.

souvent eu tendance à identifier de façon indue démocratie et décentralisation des institutions politico-administratives. S'il est vrai qu'en Amérique latine la démocratisation a conduit à des processus de réforme de l'Etat qui passent inévitablement par un certain type de décentralisation, il n'en est pas moins certain que ces deux phénomènes n'ont pas un lien immédiat ni inévitable.²⁹ Par exemple, Pinochet a entrepris un ambitieux processus de transfert de compétences au niveau local, promouvant une véritable décentralisation administrative de l'Etat chilien bien avant de penser à une quelconque démocratisation du pays. En ce sens, on pourrait penser que bien des gouvernements aient cru qu'opérer la décentralisation aurait un impact plus durable sur le développement du pays que les processus politico-constitutionnels destinés à instaurer des systèmes démocratiques représentatifs dans la région.

Par ailleurs, la présence et l'accroissement de multiples réseaux intégrant des acteurs venant d'horizons divers – signes non équivoques de la “gouvernance” si l'on en croit toutes les définitions existentes – ne semblent pas favoriser un processus démocratique dans le sens accepté de la démocratie libérale. Comme nous l'avons souligné précédemment, les réseaux sont fermés, occupés à défendre les intérêts d'un petit nombre d'acteurs au détriment de l'intérêt public. Comme les formes de gouvernance sont profondément locales et qu'il est difficile que des *outsiders* le pénètrent, le déficit démocratique s'accroît : contrairement à ce que l'on pourrait penser, les niveaux d'*accountability* gouvernementale sont relativement bas. En outre, le niveau d'éparpillement et de dispersion est tel que, chaque service, chaque département, chaque agence se pense comme une organisation et a de nouveaux besoins : posséder sa propre politique, sa propre stratégie, ses propres objectifs et structures et ses propres consultants. Cela finit par représenter une menace pour le contrôle public démocratique vu l'affaiblissement sérieux du Centre. L'État, en effet, n'est pas forcément plus réduit en portée ou en échelle mais il est très certainement plus fragmenté, mélangeant des corps non étatiques ou non publics. D'ailleurs, il faudrait remettre en question le présupposé que pluralisme d'instances et d'acteurs équivaut à une plus grande ouverture démocratique. Pourquoi faudrait-il s'attendre à ce qu'une série d'instances autocrates et très localisées veuillent promouvoir une culture démocratique générale?³⁰ S'il est vrai qu'à travers la gouvernance, on prétend redonner voix à la société civile des consommateurs, il est aussi vrai que trop souvent ceux-ci servent leurs intérêts et ceux de secteurs économiques particuliers.

²⁹ Reynaldo Maia Muniz, “Reforma del Estado en América latina”, in Mauricio Merino Huerta (ed.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt, 1992, p.104.

³¹ Paul Hirst, “Democracy and Governance”, in Jon Pierre, ed., *op. cit.*

Si l'on prend au sérieux les propos de Paul Hirst, il y a un problème théorique de fond dans le rapport "démocratie-gouvernance" : "le gouvernement de l'Etat fournissait un modèle clair de participation démocratique ; maintenant il faut le repenser dans ce nouveau cadre qui induit l'action économique privée". Selon lui, la théorie démocratique traditionnelle n'est pas équipée pour répondre à cette dispersion et cette complexité de l'autorité.

Enfin, sans vouloir entrer dans un thème qui mérite à lui seul une analyse spécifique, le problème de l'inégalité sociale – liée indissolublement à la question démocratique – n'a certes pas trouvé de solution satisfaisante au travers de la réforme structurelle imposée à ces pays.³¹

Les enquêtes récemment effectuées révèlent la pierre d'achoppement de la gouvernance sur la question démocratique. En matière d'appui citoyen à la démocratie durant l'année 2002, 54% des latino-américains pensent que la démocratie est préférable à tout autre système de gouvernement ; cependant, parallèlement, 46,4% d'entre eux affirment que le développement est plus important que la démocratie et une grande partie des citoyens interrogés sont prêts à remettre les pleins pouvoirs au président (chef de l'exécutif) : selon 38,2% des interviewés, les lois ne doivent pas entraver le pouvoir du président ; il doit pouvoir utiliser la force pour mettre de l'ordre dans le pays (32,2%), contrôler les moyens de communication (31,8%), avoir un pouvoir de décision supérieur à celui des partis et, en général, du Congrès (32,7%). De façon surprenante, 44,9% d'entre eux répondent qu'ils préfèrent un gouvernement non démocratique mais efficace (capable d'apporter une solution satisfaisante aux problèmes du pays) plutôt que l'inverse.³²

CONCLUSION

Rappelons tout d'abord que le cheminement décrit ci-dessus n'est aucunement linéaire. Il reflète seulement le chemin suivi par quelques pays en Amérique Latine où le dirigisme a été la voie choisie pour faciliter l'ouverture. La forme de l'Etat imprègne, construit l'idée de la réforme. Celle-ci est à son image : c'est une action héroïque, distinctive, qui appartient à un univers spécial de mesures. La réforme de l'État appelle des prouesses,

³¹ Alors que c'était un des buts avoués de ces réformes – du moins dans l'esprit de la Banque mondiale et d'autres organes d'aide à l'ex-Tiers Monde.

³² Latinobarómetro 2002, PRODDAL-PNUD (Projet du Proddal sur le développement démocratique en Amérique latine). L'échantillon du Proddal a porté sur dix-huit pays incluant la totalité des pays de l'Amérique Latine continentale ainsi que la République dominicaine. L'échantillon inclut 18.600 cas, sur plus de 400 millions d'habitants.

c'est-à-dire un "coup d'État", un acte extraordinaire auquel un gouvernement a recours pour ce qu'il conçoit être le salut de l'Etat. Elle doit assumer et assurer le passage du "gouvernement" à la gouvernance dépolitisée !

Mais cependant, si l'Histoire témoigne de l'exercice de ces "coups d'État", les circonstances convainquent que la réforme est en piètre état ; la gouvernance est problématique et offre un haut niveau d'inefficacité, de paralysie et de fragmentation sociale. Les changements ne sont pas aussi profonds qu'ils le paraissent à première vue : pour pouvoir passer, la réforme a trop souvent dû réintégrer les vieux éléments ; les vieilles modalités et les vieux acteurs en les parant de nouveaux atours. En ce sens, ne pourrait-on pas penser que la gouvernance désigne ces nouveaux atours?

Il y a derrière tout cela un mythe qu'il faut détruire : c'est l'idée que la réforme de l'État conduit à des changements positifs (progrès, modernisation). Les réformes sont partie prenante et permanente de la vie organisationnelle mais elles sont grandement vouées à l'échec ; elles ont davantage tendance à changer le discours des *managers* plutôt que le comportement des membres de l'organisation. Si l'on reprend la littérature des réformes depuis le début, on constate une série d'échecs. Les consultants sont des experts en changement de discours à l'usage des organisations plutôt que des experts en changement d'action.³³ La gouvernance ne serait-elle pas avant tout un langage nouveau qui défie la rhétorique dominante des années quatre-vingt ? Aucunement évidente, elle reste une simple construction, elle-même résultante des questions posées.³⁴

³³ Isabelle Berrebi-Hoffmann, "Le conseil aux gouvernements et aux Etats : Entretien avec Nils Brunsson", in "Les consultants font-ils le monde? ", *Sociologies Pratiques*, no.6, APSE, 2002, p.20.

³⁴ cf. Paul Hirst, *op. cit.*