

## Conditions de la gouvernance publique et de l'amélioration de la gouvernabilité en Bolivie

Louis Arreghini, IRD Bolivie

### Introduction

L'ambiguïté persistante des concepts de gouvernance et de gouvernabilité tient à l'origine de leur renouveau. Vieux terme français synonyme d'action de gouverner, la gouvernance est passée par le monde anglo-saxon dans le domaine de l'administration d'entreprises, pour revenir par le sommet des institutions internationales qui se sont retrouvées confrontées à partir des années 90 à des vagues de contestations citoyennes sur leurs actions auxquelles elles ont fait face de diverses manières. Les concepts de gouvernance et de gouvernabilité se sont développés dans ce contexte de réponse à la contestation ou à la désaffection citoyenne. Pour sa part, la Banque Mondiale a renvoyé la balle dans le camp des contestataires en juxtaposant l'adjectif *bonne* à sa notion de *gouvernance* et en la couplant avec le concept de *développement*. Pour elle, une « bonne gouvernance au service du développement » passe par une lutte contre la corruption dans tous les rouages du pouvoir politique... L'Union européenne, pour sa part, a adopté la nomenclature parce qu'elle était de plus en plus perçue comme une froide machine sans légitimité démocratique loin des préoccupations des citoyens européens de base. Le *livre blanc de la gouvernance européenne* est l'aboutissement de la tentative de relégitimation de son action.

L'ambiguïté s'est amplifiée lorsque les concepts de gouvernance/gouvernabilité ont quitté les sphères des décisionnaires publics de hauts niveaux (Etats, institutions internationales) et se sont diffusés dans toutes les strates de la société. Elles les ont parfois contestés, mais finalement s'en sont emparées, par les jeux introduits par la décentralisation, mais aussi par des processus plus informels, pour développer des circuits de prises de décision non hiérarchique de coordination des actions collectives (regroupement de producteurs pour faire émerger un label de qualité par exemple). D'autre part une troisième source de pratique de nouvelle gouvernance, qui vient aussi de l'action de regroupements citoyens, naît de l'incertitude des données scientifiques et de l'obligation de gérer mieux les risques, la complexité, l'incertitude. De ces actions sont nés des concepts comme, le développement durable, le principe de précaution, etc. Ou des pratiques qui paraissent à présent évidentes : accès à l'information, transparence, traçabilité, etc.

La gouvernance et la gouvernabilité forment-ils ensemble une boîte à outil universelle? L'approche « libérale » prônée en particulier par la Banque Mondiale a tendance à répondre oui. Le groupe sur la gouvernance de l'Institut de la Banque Mondiale propose même des actions concrètes de lutte contre la corruption pour des pays demandeur<sup>37</sup>. Non répliquent les tenants d'une position critique, dont Michel Foucauld (1989) qui demande la réintroduction de la dimension contextuelle du pouvoir.

Cet article tente de revisiter l'organisation politique en Bolivie ainsi que les politiques publiques récentes, en particulier les politiques de décentralisation comme la Participation Populaire, à travers les glissements ou évolutions de pratiques que les concepts de gouvernance/gouvernabilité

<sup>37</sup> Document : « Helping countries build and implement anti-corruption strategies ». [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guide\\_pdfs/00-intro.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guide_pdfs/00-intro.pdf)

ont amenées. Ces politiques seront analysées à travers les filtres des principaux débats politiques suscités par ces concepts :

- La question de l'Etat : doit-il partager voire, abandonner ses prérogatives, aux pouvoirs et aux initiatives locaux et supranationaux, au nom de *l'efficacité* ? Ou doit-il au contraire se renforcer au nom de *l'équité* ? La question est plus que jamais d'actualité en Bolivie
- La question de l'équilibre des pouvoirs et de la coopération des institutions pour préserver l'intérêt public sans entraver les intérêts privés
- La question territoriale et de sa cristallisation à travers l'élaboration d'un véritable projet consensuel et motivant.

Il s'agira aussi de vérifier si les concepts de gouvernance/gouvernabilité explicités ne pourraient aider à y voir clair sur les voies possibles de gestion complexe de la chose publique, dans un pays à forte incertitude et instabilité politique.

## Dimensions de la gouvernance en Bolivie

### Question de légitimité

Le pouvoir politique, qui a glissé inexorablement de crise en crise depuis une décennie a plus que partout ailleurs besoin de se relégitimer. Recouvrer la confiance du citoyen va bien au-delà du droit de regard de celui-ci sur la conformité de la réalisation d'un mandat. Il s'agit d'une véritable reconquête de crédibilité, à l'extérieur pour se rendre audible auprès des partenaires régionaux comme de la communauté internationale, comme à l'intérieur pour remettre en état de fonctionnement une machine politico-administrative quasi exsangue. Du succès ou de l'échec de cette reconquête dépendra des choix plus ou moins vastes des types de gouvernance possibles. De cela dépendra aussi son rôle de garant. C'est bien là l'enjeu des gouvernements d'Etat, qui est de restaurer ses capacités d'action et son autorité pour garantir le bon déroulement des processus de réforme de gouvernance et d'augmentation de la gouvernabilité, en particulier du point de vue territorial. Seul un tel Etat est capable de faire vivre la notion d'équité sans sacrifier à l'efficacité, et à veiller que les intérêts particuliers ne prennent pas le pas sur l'intérêt public général.

Il reviendra ensuite au pouvoir central de fournir du personnel politique et technique assez compétent pour organiser les nouvelles règles d'interrelation entre les acteurs et les institutions de la nouvelle gouvernance. C'est-à-dire la capacité à gouverner des principales instances (pouvoir central, préfectures, municipales) et leurs capacités à collaborer. De mobiliser les ressources, les savoir-faire et les institutions autour d'un projet d'organisation de la gouvernance et d'amélioration de la gouvernabilité au service du développement et du bien-être, susceptible d'emporter l'adhésion d'un plus grand nombre.

### La Bolivie, pays de basse gouvernabilité

Meny et Thoenig (1989) proposent une typologie des situations de gouvernabilité en prenant sur l'exemple français. Nous l'avons légèrement modifiée pour une teneur un peu plus théorique et donc susceptible de s'appliquer partout. Cette typologie repose sur le croisement entre l'accord sur les objectifs de gouvernance et la certitude sur les moyens concrets de la gouvernance. Il en résulte quatre situations qui vont du *processus chaotique* au *processus programmé* en passant par les *processus pragmatique* et  *négocié*. En dépit d'un processus de décentralisation et de Participation Populaire qui, malgré son imperfection, a été pionnier en Amérique latine, la Bolivie s'est toujours située dans le groupe « processus chaotique » avec un très faible degré d'accord sur les objectifs de la gouvernance et une grande incertitude au sujet des moyens et des connaissances mobilisables ou mobilisées.

		<i>Degré d'accord sur les objectifs et les valeurs</i>	
		Faible	Elevé
<i>Degré de certitude sur les moyens, les faits et les connaissances</i>	Faible	Processus chaotique : Évitement ; confrontation ; décentralisation « sauvage » ; crises ; recours à l'autorité « providentielle »	Processus pragmatique : Empirisme ; recours aux experts
	Elevé	Processus négocié : Débats idéologiques ; recours à l'expérience et à la tradition ; controverse officielle et compromis informel	Processus programmé : Routines ; technicisation ; bureaucratisation ; décentralisation programmée ; planification

Source : d'après Meny Y et Thoenig J.-C.

Par ailleurs, le concept de gouvernabilité renvoie à des situations de gestion des affaires publiques plus ou moins contrôlables. La Bolivie cumule la plupart des critères qui définissent une situation de « basse gouvernabilité » comparée à d'autres situations de « haute gouvernabilité » :

- Il existe de longue date une faiblesse structurelle des institutions en Bolivie à tous les niveaux, institutions dont le rôle est pourtant indispensable pour porter les projets de gouvernance dans toutes ses phases (définition, mise en œuvre, relais).
- Ses principaux acteurs ont du mal à bien définir les problèmes à traiter. Il y a parfois une certaine méconnaissance des réalités les plus simples (exemple : recours exclusif à l'inventaire des ressources naturelles pour réaliser un plan de développement).
- Les principaux acteurs sont la plupart du temps opposés sur la démarche comme sur les résultats attendus. La principale lacune est le manque d'espace où instaurer les dialogues. Le résultat est qu'à chaque rencontre, les relations en restent sur le mode de la confrontation.
- Les principaux acteurs possèdent tous, à des degrés divers, des capacités de blocage. Ainsi, le « bloqueo » semble être en passe de devenir la spécialité, la marque de fabrique locale qui fait fuir, de guerre lasse, les entreprises du pays.
- Les principaux acteurs ont des difficultés à définir un projet de gouvernance assez mobilisateur.

#### Décentralisation : la dimension territoriale de la gouvernabilité

La décentralisation intervient en Amérique latine en concomitance avec un certain effondrement de l'État (ou peut-être est-ce à cause de lui ?). Certains s'en réjouissent pour des raisons diverses. Les comités civiques les plus contestataires (Santa Cruz, Tarija) y voient une opportunité pour asseoir leur autonomie de décision, tandis que les organisations paysannes pensent pouvoir conquérir plus rapidement leur espace politique social et économique.

Avec la décentralisation la dimension spatiale revient au cœur des problèmes qui accompagnent la gouvernance et la gouvernabilité. En effet, la décentralisation c'est la redistribution du pouvoir en fonction d'un principe de *solidarité territoriale*. Se posent alors les questions de viabilité, en premier lieu (existe-t-il des gens qui ont des capacités de gérer localement les prérogatives liées à la

gouvernance locale ?) et de coordination (comment articuler les projets avec les voisins et avec les niveaux de gouvernance supérieurs ?)

En Bolivie, la lutte entre pouvoir central et pouvoirs régionaux, les comités civiques est une longue tradition. Le premier accusant les deuxièmes d'introduire des forces centrifuges capables de faire exploser la nation bolivienne. Les deuxièmes accusant le premier d'incurie et de corruption. Les comités civiques les plus virulents ont changé au cours du temps en fonction des cycles d'économies extractives qui se sont succédé et ont fait subir au pays une véritable rotation des centres économiques.

La faiblesse chronique de l'Etat Bolivien dont les représentants n'ont jamais réellement voulu ou pu travailler à la promotion de la notion d'intérêt général mais ont été perçus comme représentant les intérêts d'une classe ne s'est jamais démentie. En témoignage, entre autre, les pertes de près de la moitié de son territoire virtuel depuis l'indépendance.

### Perspectives

Après une bonne décennie de processus de décentralisation dont le point culminant fut l'implémentation de la *loi de décentralisation et de participation populaire*, il semblerait que tout reste à faire en Bolivie en matière d'organisation et de fonctionnement de la chose publique. Paradoxalement, pour un pays qui s'est doté d'un gouvernement qui prétend combattre le libéralisme, les concepts de gouvernance/gouvernabilité, nonobstant leur origine controversée, sont arrivés à une certaine maturité à travers les pratiques. Ils aident à structurer les chantiers que le pays devra affronter pour sortir de l'ornière du *processus chaotique de gouvernance*.

- En premier lieu et par ordre de priorité temporelle, il s'agit de restaurer les capacités d'actions de l'Etat pour qu'il joue pleinement ses rôles de garant, d'organisateur et de mobilisateur des ressources. Cela passe par la reconnaissance de son autorité à travers une relégitimation de son action sur des bases de la transparence et du contrôle citoyen, mieux à même de faire revenir la confiance et l'acceptation des politiques.
- A partir de cette confiance retrouvée du citoyen en un Etat qui le sécurise, celui-ci peut songer à mettre en place les mécanismes qui vont coordonner l'action des institutions centrales, sectorielles et territoriales et au-delà les organisations territoriales spécifiques de la Bolivie. Ces mécanismes consisteront essentiellement en lieux et moments de concertation et de confrontation en vue d'aboutir à un consensus.
- Le problème de la responsabilité doit être abordé. Il est évident que l'Etat a un rôle à jouer en ce domaine mais c'est plus dans l'exemple qui doit agir que dans une quelconque normalisation des comportements. La culture de la responsabilité est un élément indispensable pour sortir du processus de « gouvernance chaotique ».
- La dernière question, liée à la responsabilité, a trait à la démocratie et aux limites des délégations de pouvoir. Confier la gestion d'un bien commun à une entité non élue peu posé des problèmes de dérive anti-démocratique. Mais là, il s'agit d'éviter tout dogmatisme vis-à-vis de la question et s'en référer à chaque fois, avec la vigilance qui s'impose, aux situations locales particulières à la Bolivie.

La Bolivie sera-t-elle capable de relever le défi de la gouvernance au service du développement dans un pays aux énergies libérées ? Va-t-elle réussir à atteindre un degré de gouvernabilité telle que les processus de régulation sembleront des formalités ? Ou va-t-elle prouver une fois de plus que gouvernance et gouvernabilité ne sont que des notions naïves qui masquent mal les conflits irréductibles des composantes sociales et géographiques du pays pour conquérir du pouvoir économique et/ou le pouvoir politique.

**Bibliographie :**

Beck U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris.

Godard O., 1993, *Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés*, INSEE méthode, Paris

Foucault M., 1989, *De la Gouvernamentalité ; cours donné au collège de France en 1978 et 1979*, Edition du Seuil Paris

Meny Y., Thoenig J.-C., 1989, *Politiques Publiques*, PUF, Paris,

Theys J., 2003, La Gouvernance, entre innovation et impuissance, Revue *Développement Durable et Territoires*

Vau Vliet G., Matus C., 1982, *Planificación en sistemas de baja gobernabilidad*, IDRI, Bogota,

Veltz, P., 2004, Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, L'aube poche essai, La Tour d'Aigues