

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL**

**DOCUMENTO DE TRABAJO No 021**

Quito, mayo de 2009

**LES POLITIQUES PUBLIQUES COMME PRODUIT DE LA  
GOUVERNANCE**

**Guillaume Fontaine<sup>1</sup>**

**Faculté Latino Américaine de Sciences Sociales (FLACSO)**

**Quito, Équateur**

**Table**

<b>Table</b> .....	<b>1</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>1</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Les mutations de la gouvernance</b> .....	<b>4</b>
<i>Les dimensions systémiques de la gouvernance</i> .....	<b>4</b>
<i>Globalisation et coopération pour le développement</i> .....	<b>10</b>
<i>Les implications normatives pour les politiques sectorielles</i> .....	<b>14</b>
<i>Conclusion</i> .....	<b>19</b>
<b>La gouvernance des interactions entre l'État, la société et l'économie</b> .....	<b>20</b>
<i>Interactions sociales et crises politiques</i> .....	<b>20</b>
<i>La gouvernance démocratique</i> .....	<b>26</b>
<i>L'action publique comme produit de la gouvernance</i> .....	<b>29</b>
<i>Conclusion</i> .....	<b>35</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>35</b>
<b>Bibliographie citée</b> .....	<b>36</b>

**Résumé**

Cette communication aborde la problématique suivante : qu'apporte le concept de « gouvernance » à l'étude des politiques pétrolières en Amérique latine ? A partir de l'expérience des pays andins, on testera l'hypothèse selon laquelle le recours à ce concept permet de saisir l'influence sur les politiques pétrolières de trois grands processus sociopolitiques actuellement à l'œuvre : la globalisation économique et

---

<sup>1</sup> Ce texte est extrait du mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, intitulé « Les Conflits de la gouvernance : Société civile et politiques énergétiques dans les pays andins », préparé sous la direction de M. Olivier Dabène, Sciences-Po. Mention Sciences Politiques – Amérique Latine.

financière, l'action de réseaux transnationaux d'organisations non-gouvernementales et la demande de participation des acteurs locaux.

Au-delà de la casuistique, l'analyse proposée répond à des préoccupations épistémologiques, méthodologiques et théoriques. Il s'agit, tout d'abord, de dépasser la dimension descriptive et normative, générée par la banalisation de ce concept dans les documents de politique et rapports diffusés par un nombre croissant d'agences de coopération, organismes financiers internationaux et organisations non-gouvernementales. On doit ensuite distinguer l'usage de ce concept en sociologie politique de celui qui en est fait en économie, en relations internationales ou en droit, afin de comprendre les interactions entre les instruments de politiques publiques, les institutions, les acteurs du marché et la société civile, qui interviennent dans les cycles de politiques pétrolières. Il faut enfin évaluer l'apport de ce concept – en dépit de sa polysémie – au débat sur la réforme de l'État, en particulier à travers les courants néo-institutionnels qui le traverse.

**Mots clé :** gouvernance, gouvernabilité, néo-institutionnalisme, politiques publiques, État, société civile, Amérique latine.

### **Abstract**

This paper analyses the following problem: what brings the concept of « governance » to the study of oil policies in Latin America? Based on the experience of Andean countries, it intends to test the hypothesis according to what the use of this concept allows to catch the incidence on oil policy from three social-political processes at stake at the moment: economical and financial globalization, transnational networks and NGOs' action, and local actors' demand for participation.

Beyond casuistic, our analysis responds to epistemological, methodological and theoretical preoccupation. First of all, it is necessary to go beyond the normative and descriptive dimensions, created by the generalization of this concept into policy documents and reports diffused by a growing number of cooperation agencies, as well as international financial organizations and NGOs. Secondly we have to distinguish between the use of this concept in political sociology, from those made in economics, international relations or law studies, so we can understand interactions between public policy instruments, institutions, market actors and the civil society, which take part into oil policy cycles. Finally, we wish to make explicit the use of this concept to the debate on state reform, particularly among neo-institutional theory, in spite of its polysemia.

Key words: governance, governability, new institutionalism, public policies, State, civil society, Latin America.

## Introduction

L'influence croissante des acteurs sociaux dans les cycles de politiques publiques est particulièrement notoire dans le cas des politiques énergétiques des pays andins. Dans certains cas (comme en Équateur, en Bolivie ou en Colombie) l'accent est mis sur les conflits générés par les activités pétrolières. La problématique posée concerne alors les conditions qui permettent ou font obstacle à l'institutionnalisation des arrangements issus de ces conflits. Dans d'autres cas (comme au Venezuela et au Pérou), l'accent est mis sur la mise en œuvre des politiques énergétiques. La problématique posée a trait, dans ce cas, aux modalités institutionnelles de la gouvernance énergétique. Il semble par conséquent que la conception, l'application et l'évaluation de ces politiques implique la création ou le développement de nouveaux instruments de planification, de processus multisectoriels (de prise de décision, de reddition de comptes, de distribution de bénéfices, etc.) différents des instruments et des processus qui caractérisent les politiques publiques traditionnelles.

En effet, tous les cycles de politiques publiques ne sont pas équivalents. Les facteurs déterminants (structurels et structurants) ne sont pas les mêmes, selon que cette politique concerne une activité globalisée (comme l'exploitation pétrolière) ou une activité localisée (comme l'éducation). Ainsi, il est difficile de comparer le cycle d'une politique pétrolière avec celui d'une politique sociale. Ce problème se transmet à l'évaluation des politiques – les résultats mesurables à court, moyen ou long terme ne sont pas toujours comparables – ainsi qu'à leur définition ou élaboration. En outre, les conflits environnementaux liés aux hydrocarbures montrent que les cycles de politique énergétique ne sont pas linéaires, que l'État n'est pas en mesure d'imposer ses décisions sans la coopération de la société civile et que leurs résultats se mesurent difficilement en termes de coûts et bénéfices. On peut enfin douter du caractère versatile, au plan idéologique, de certaines politiques publiques : le nationalisme pétrolier est-il de gauche ou de droite ? La rhétorique nationaliste est-elle différente de la rhétorique néolibérale dans les faits ? Conduisent-elles à des politiques pétrolières radicalement opposées ? Ou sont-elles destinées uniquement à soutenir des politiques sociales différentes ?

Il faut donc réorienter l'analyse des politiques énergétiques en termes d'interactions entre la société, l'État et l'économie, comme le suggèrent les théories de la gouvernance. Il existe autant de définitions de la gouvernance qu'il y a d'approches théoriques et épistémologiques des interactions entre l'État, la société et le marché. Mais un certains consensus se dégage pour considérer que la différence entre la

gouvernance et le gouvernement vient du fait que la première naît d'un processus d'ajustement constant entre demandes sociales et offre institutionnelle, tandis que le second naît d'un processus discontinu de réformes institutionnelles pour répondre à ces demandes.

Dès lors, toute tentative de donner un sens analytique à ce concept se heurte à trois types de problèmes. Il s'agit en premier lieu de montrer que son intérêt scientifique est plus grand que ne le laisse croire la définition qui en est donnée par le rapport de la Commission sur la gouvernance globale, sans aucun doute la plus citée dans les documents de politique des organismes de coopération bilatérale et multilatérale (The Commission on Global Governance, 1995 : Chapter 1). D'autre part, il s'agit de montrer dans quelle mesure les approches en termes de gouvernance rendent compte de façon plus exacte des problèmes posés par les politiques énergétiques et environnementales (par nature multisectorielles), que les approches traditionnelles (institutionnelles, corporatistes ou régulationnistes) de l'action publique. Il s'agit enfin de montrer que ces approches sont plus à même de rendre compte des déterminants de ces politiques et des innovations institutionnelles et légales qui les accompagnent depuis deux décennies dans la région andine.

Notre hypothèse est que la gouvernance peut être définie dans un sens normatif, sans pour autant se transformer en instrument prescriptif de l'aide conditionnelle au développement. Cette approche substantive de la « bonne gouvernance » se préoccupe avant tout des enjeux pour une société. Ainsi, la lutte contre la pauvreté, la pollution, la violence, etc., peut-elle constituer l'enjeu de la gouvernance, comme le propose par exemple le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), dans ses rapports sur le développement humain. La « bonne gouvernance » en matière énergétique est celle qui garantit à la fois la sécurité des approvisionnements, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie des populations locales.

## **Les mutations de la gouvernance**

### *Les dimensions systémiques de la gouvernance*

L'étymologie du mot « gouvernance » est liée à la navigation et au « pilotage » d'un navire en grec ancien (Jessop, 1998 : 30). Au 13<sup>e</sup> siècle, il est utilisé comme synonyme de « gouvernement » en français, en espagnol et en anglais (Kazancigil (2002), cité par Hermet, 2005 : 24). Tombé progressivement en désuétude pour ce qui est de l'action publique, le terme fut introduit dans l'Entre-deux guerres dans le vocabulaire des entreprises, pour désigner un « mode de gestion » propre à

l'économie capitaliste (Hermet, idem). De ces trois sources, il garde trace jusqu'à ce jour, que ce soit d'un point de vue métaphorique, pour désigner l'art de faire face à l'imprévu et au risque (Calame, 2003), théorique, pour désigner les changements dans l'action de gouverner dus aux interactions entre l'État et les acteurs non-étatiques (Mayntz, 2002), ou idéologique, pour exprimer la dépolitisation d'une action publique régie par la logique instrumentale du marché (Kazancigil, 2005 : 54).

Le débat sur la gouvernance moderne a commencé en 1975, à l'occasion de la remise du rapport sur la crise de la démocratie à la Commission Trilatérale<sup>2</sup> (Crozier et al., 1975). Cette étude s'intéresse aux défis posés par la crise économique des années 1970 aux régimes démocratiques d'Europe, des États-Unis et du Japon, qu'elle classe en trois groupes. Un premier type de défis dits « contextuels », a trait aux changements dans la distribution de pouvoir économique, politique et militaire, et aux problèmes d'inflation, élévation du prix des matières premières, instabilité monétaire, interdépendance économique et sécurité militaires collective. Un deuxième type dérive de phénomènes sociaux tels que l'émergence de mouvements radicaux, le nouveau rôle des intellectuels dans la société et l'accès massif à l'éducation supérieure. Un troisième type de défis a trait au fonctionnement même des démocraties contemporaines, qui s'accompagne d'un changement dans les modes traditionnels de contrôle, au recul de la légitimité de l'autorité politique et à une surcharge de demandes face à la capacité de réponse des gouvernements. Dans ce contexte, les auteurs du rapport soulignent que le dilemme central de « la gouvernabilité de la démocratie » qui s'est imposé en Europe, en Amérique du Nord et au Japon dans les années 1970 est l'écart croissant entre le niveau des demandes des sociétés et la capacité de réponse des gouvernements (Crozier et al., idem).

Dans les années 1990, le concept de « gouvernabilité » était couramment utilisé comme synonyme de « gouvernance » dans la littérature hispanophone consacrée aux obstacles rencontrés durant la phase de consolidation démocratique et aux tensions occasionnées par les politiques d'ajustement structurel. Sous cette forme, certains ont analysé les effets de la sortie des dictatures et la libéralisation de l'économie en Bolivie (Mayorga, 1992), la gestion autoritaire de Fujimori au Pérou (Sagasti et al., 1995; Panfichi, 2002), l'instabilité politique et la crise économique en Équateur (Vega, 1996; Pachano, 1999; Burbano de Lara, 2003), voire l'ouverture du système bipartis en Colombie (Rivera et al., 2000). D'autres se sont intéressés à la

---

<sup>2</sup> La Commission Trilatérale fut créée en 1973 par un groupe d'intellectuels provenant des États-Unis, d'Europe de l'Ouest et du Japon. En trente ans elle s'est ouverte à des citoyens du Canada, de l'Union Européenne d'Asie et du Pacifique.

fragmentation du système de partis, la division des pouvoirs et les limites du présidentielisme, la culture politique, etc. (Alcántara Sáez, 1997; Coppedge, 2001; Pérez Liñán, 2001; Altman, 2001 ; Feldman, 2001). Cependant, la traduction impropre de *governance* par « gouvernabilité » (*governabilidad*) introduit une confusion entre des problèmes de deux ordres, pour la démocratie : d'un côté, les règles du jeu et les institutions, qui rendent possibles les politiques publiques ; de l'autre, les interactions entre les acteurs sociaux, le marché et l'État. En témoignent les tentatives de traduire *governance* et *good governance* par des périphrases provenant du champ sémantique de « gouvernement », telles que « bon gouvernement », « système de gouvernement », « capacité de gouvernement », « fonction de gouvernement » ou encore *gobernación* (Deferrari, 1996; Solà, 2000). Au bout du compte, le concept de gouvernance est devenu un concept « attrape-tout » (Oszlak, 2001), à tel point que certains en vinrent à formuler le paradoxe de « la gouvernance depuis l'ingouvernabilité », c'est-à-dire celle qui se construit à partir de l'instabilité, l'incertitude et le chaos (Torrijos, 2001).

En 1997, à l'occasion de la traduction espagnole d'un livre sur la réforme du système des Nations Unies (South Center, 1996), la nécessité s'imposa d'utiliser un terme spécifique pour résoudre ce qui était devenu un casse-tête pour les traducteurs de l'ONU. Ainsi, fut redécouvert le terme *gobernanza*, défini par l'Académie Royale d'Espagne comme l'action et l'effet de gouverner ou de se gouverner, dont le sens gréco-latin s'enrichit de l'apport de l'économie politique anglo-saxonne. La gouvernance désigne donc les conditions financières, sociales et administratives nécessaires à l'instrumentalisation et l'application des décisions politiques, ainsi qu'à l'exercice de l'autorité, par analogie avec la gouvernabilité, qui désignait jusqu'alors les conditions politiques pour la médiation d'intérêts et l'appui politique pour gouverner. (Sosa Martínez, 2000.) Cette traduction se généralisa à la suite de la publication du « Livre blanc sur la gouvernance européenne » en 2000 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Dès lors, on peut séparer deux types de problèmes : d'un côté, les problèmes de « gouvernance » ou structures institutionnelles, dans lesquelles les politiques publiques sont élaborées, mises en œuvre et évaluées ; de l'autre, les problèmes de « gouvernabilité » ou processus sociopolitiques, suivant lesquels ces politiques sont élaborées, mises en œuvre et évaluées. Les premiers, qui encadrent l'action sociale, économique et politique, intéressent la nature du régime politique, le degré de séparation des pouvoirs, le système électoral, l'organisation de l'administration

publique, des instruments de validation des décisions institutionnelles, ou encore les procédures de contrôle et de pilotage. Les seconds, qui sont liés aux confrontations et aux négociations entre les acteurs (sociaux, économiques et étatiques), ressortent du contexte économique, de la légitimité des partis politiques représentatifs, de l'orientation idéologique du parti au pouvoir, de l'autonomie et l'expressivité des acteurs et des mouvements sociaux, de l'intermédiation des demandes sociales, ou encore des conflits et des arrangements qui en découlent.

La gouvernabilité désigne donc des processus d'ajustement face à la complexité, la diversité et la dynamique des systèmes sociopolitiques, tandis que la gouvernance est le modèle qui émerge de ces processus (Kooiman, 1993 b : 46). La gouvernance comme structure ou modèle résultant des efforts d'intervention de tous les acteurs (sociaux, politiques et économiques) dans l'activité de gouverner (ou le gouvernement) définit les règles du jeu. Elle constitue un instrument pour comprendre comment fonctionne un système social ou politique. Elle est réflexive, car chaque modèle de gouvernance est le fruit des interactions sociales et le moyen grâce auquel les acteurs peuvent interpréter ce modèle. En effet, si la gouvernance est affectée par la gouvernabilité et le rapport de forces entre les acteurs, celle-ci est à son tour affectée par tout changement dans le système et les règles du jeu institutionnels. En ce sens, la gouvernance peut contribuer à la démocratisation ou à l'autoritarisme du pouvoir, soit en ouvrant le système électoral aux *outsiders*, en marquant la séparation stricte entre les pouvoirs exécutif, législatif, et judiciaire et en facilitant la reddition de comptes (*accountability*) horizontale, soit en fermant le système électoral, en concentrant les pouvoirs et en réduisant les mécanismes de reddition de comptes.

Ainsi, les processus politiques (la gouvernabilité) produisent un équilibre dynamique entre le niveau des demandes exprimées par la société, d'une part, et la capacité du système institutionnel de les traiter légitimement et efficacement (Camou, 2001 : 36). Le système de gouvernance est l'ensemble de règles et d'institutions qui encadrent l'action de gouverner, ce qui inclut la politique, les politiques publiques et l'administration publique (Prats, 2003 : 244). Cette distinction met l'accent sur le rôle des institutions, de l'État « coordinateur » et de la société civile dans l'élaboration de nouveaux « contrats sociaux » (UNDP, 1997). Elle souligne par ailleurs que la « bonne gouvernance » implique des règles et des procédures formellement démocratiques, outre des acteurs stratégiques constitués, tandis que la gouvernance « démocratique » implique que les acteurs agissent et résolvent efficacement leurs conflits dans le cadre de ces règles (Prats, 2001: 141). Par conséquent, la gouvernance s'articule avec la gouvernabilité, en fonction de la capacité de la société de parvenir à la stabilité,

l'intégration sociale et politique, et de résoudre les conflits à partir de la capacité de négociation et d'institutionnalisation des accords et de la reddition de comptes des institutions envers la société.

Au-delà de ces considérations sémantiques, la gouvernance fait en soi l'objet d'un débat théorique où se reflète la diversité des traditions et des courants en sciences politiques. Un premier type d'analyses s'intéresse aux changements qui affectent la relation entre l'État et la société, dans le contexte de la démocratie.

Une première approche dérive de la conception de l'action publique en termes d'ordre et de pouvoir. Inspirée par Huntington (1990), elle définit la gouvernance comme le degré jusqu'auquel un système s'institutionnalise, c'est-à-dire, suit un processus par lequel les organisations et les procédures acquièrent valeur et stabilité. (Coppedge, Op. Cit., 2001.) Cette approche considère que la gouvernance et la démocratie reposent sur des principes différents : tandis que la démocratie impliquerait une représentation des groupes proportionnelle au nombre de personnes qui les appuient, la gouvernabilité requerrait une représentation effective de ces groupes, en fonction de leur pouvoir. Dans le meilleurs des cas, la gouvernance démocratique n'est qu'une forme particulière de gouvernance. (Coppedge, 1996.) La gouvernance « exécutive » démocratique signifie que les autorités civiles élues contrôlent la bureaucratie et les forces armées, tandis qu'une gouvernance « législative » démocratique requiert un Parlement fort, et la gouvernance « sociale » démocratique implique le respect de la loi, la légitimité des règles du jeu.

Une deuxième approche considère que l'évolution du rôle de l'État – dans le domaine de la santé, de l'éducation, du transport, de la protection de l'environnement, etc. – est liée à l'évolution de ses relations avec une société de plus en plus complexe, dynamique et diverse, ce qui a des conséquences (Kooiman, Op. Cit., 1993 b.) La complexité s'applique en particulier aux niveaux d'interdépendance entre les acteurs, tandis que la dynamique est le fait des interactions qui les relient et la diversité le fait des acteurs, de leurs représentations du monde et du sens qu'ils donnent à l'action. La dynamique, la complexité et la diversité qui affectent l'interaction entre l'État et la société entraînent un changement dans l'activité de gouverner (le gouvernement), d'un mode unilatéral fondé sur la direction et le contrôle vers un mode multilatéral selon lequel la qualité du système dépend de la reconnaissance réciproque des capacités et des nécessités de chacun (État et société). Cette théorie se veut dynamique, car elle a recours à la notion d'équilibre de manière systématique, complexe, car elle distingue plusieurs niveaux de gouvernabilité et de gouvernance, et diverse, car elle part de la



diversité des situations, des problèmes et des acteurs. Sa problématique principale est de savoir dans quelle mesure un système de gouvernance est apte à créer et préserver les conditions dans lesquelles les acteurs peuvent faire face à une grande variété de solutions potentielles, ce qui constitue un problème fondamental pour l'institutionnalisation des arrangements issus des conflits sociaux.

Dans une perspective complémentaire, bien que moins influencés par les théories systémiques, certains auteurs s'intéressent à l'« équilibre dynamique » entre le niveau des demandes provenant de la société et la capacité du système institutionnel de les traiter de façon légitime et efficace. (Camou, Op. Cit.) Ce niveau dépend, d'une part, de la perception, des valeurs et des croyances de la société, dans une situation socio politique concrète, de l'autre, de la capacité de pression sur le gouvernement et du degré d'organisation de la société civile et des acteurs politiques. Si les demandes ne sont pas traitées immédiatement, les désaccords avec le système institutionnel peuvent se convertir en conflits « tolérables ». Or, lorsque se multiplient les « anomalies » au plan économique, social ou politique, ces conflits peuvent se transformer en crises, dont la solution implique un changement dans la relation entre l'État et la société civile, c'est-à-dire un changement de modèle de gouvernance. Ainsi, on peut identifier des degrés de gouvernabilité. Au niveau le plus haut, la gouvernabilité « idéale » implique un équilibre entre les demandes de la société et les réponses du système institutionnel. Un niveau de gouvernabilité « normal » est atteint lorsque les désaccords entre demandes et réponses sont en équilibre dynamique. En revanche, il y a « déficit de gouvernabilité » lorsque celles-ci entrent en déséquilibre chronique, ce qui donne lieu à l'apparition d'« anomalies » perçues comme inacceptables par les acteurs organisés, qui menacent la stabilité institutionnelle par la pression politique. Enfin, une situation de crise de gouvernabilité surgit lorsque ces anomalies se multiplient et constituent une série de déséquilibres inattendus ou intolérables entre demandes sociales et réponses gouvernementales.

D'autres auteurs se préoccupent plutôt des conditions de la gouvernance dans le cadre de « sociétés pauvres et sous-développées » (Salgado, 1999). Ils proposent d'analyser la gouvernance en fonction du rendement et des résultats du système politique pour atteindre des objectifs communs du point de vue social. Pour eux, le fonctionnement du système politique obéit à deux priorités: la capacité de recevoir et de répondre aux demandes sociales, d'un côté, et la capacité d'assumer les conflits et de les traiter pour leur trouver une solution par consensus ou majorité, de l'autre. Si l'unité d'analyse reste le système politique – qui comprend le régime politique, les facteurs sociaux, la culture politique et le scénario international – les qualités de la

gouvernance sont l'efficacité, la légitimité et la durabilité. La priorité de la gouvernance est la modernisation sociale à travers l'organisation étatique et les éléments critiques du système politique sont ceux qui interagissent avec le système économique : la pertinence de ce dernier dépend de ses résultats et de leur rendement, mais c'est du système politique que dépendent les mécanismes de décision et de réalisation d'un gouvernement.

Un deuxième type d'analyses, qui provient des relations internationales, s'est particulièrement épanoui dans le contexte de la globalisation des échanges économiques et de restructuration des relations internationales observé durant les années 1990.

### *Globalisation et coopération pour le développement*

L'impact de la globalisation sur les sociétés nationales et le système international a fait l'objet d'un ample débat dans toutes les disciplines des sciences sociales dès la fin des années 1980. En sociologie, cet intérêt s'est caractérisé par des études centrées sur la modernité (Giddens, 1993) les réseaux d'entreprises et d'acteurs sociaux (Castells, 2000 ; 2002), les risques politiques, environnementaux et sociaux transnationaux (Beck, 1998 a) ou encore la traduction politique du néolibéralisme (Beck, 1998 b). De leur côté, les sciences politiques se sont très tôt inquiétées des conséquences du « nouvel ordre mondial » pour la démocratie, notamment de l'interférence du marché dans les orientations des politiques publiques (Rhodes, 1997), les interactions entre l'État, la société et le marché (Kooiman, 1993 a) ou encore la réforme de l'État (Pierre et Peters, 2000). Mais c'est en relations internationales que le débat s'est ouvert le plus tôt, en particulier autour de la reconfiguration du international et de sa capacité de faire face aux défis de la « gouvernance globale » (Rosenau et Czempiel, 1992 ; Young, 1999), la sécurité (Diehl, 1997) et la gouvernance multiniveaux, notamment dans les pays de l'union européenne, « hétérarchique » (Jessop, Op. Cit. : 30-31) ou « polycentrique » (Le Galès, 1998). En l'occurrence, la discussion autour de la gouvernance globale prolonge la réflexion autour des régimes internationaux et transnationaux, au sens d'arrangements institutionnels entre États ou entre acteurs non-institutionnels (Keohane, 1988 ; Young, 1992).

Les interprétations divergent quant aux priorités à donner au traitement des problèmes de la « gouvernance globale ». D'aucuns se soucient de créer un système de gouvernance globale efficiente, gouverné en fonction de règles et mécanismes définis conjointement par les citoyens et les institutions, de manière à assurer que tous

contribuent à (et bénéficient de) une économie mondiale efficace, une justice sociale universelle, une liberté et une véritable diversité culturelle et démocratique consolidées (Petrella, 1995: 111-112). Pour d'autres, la gouvernance globale est, en soi, un système efficace, dans la mesure où elle repose sur des objectifs communs qui ne découlent pas nécessairement des obligations légales ou formellement prescrites par les lois ou les constitutions politiques. C'est un système de règles qui fonctionne tant qu'il est accepté par la majorité ou les plus puissants qu'il affecte, synonyme d'ordre. En ce sens, au lieu de parler de « gouvernance inefficace » on devrait parler de chaos ou d'anarchie (Rosenau, 1992: 4-5). De même, certains auteurs voient dans la gouvernance la capacité de faire en sorte que les choses se réalisent, sans avoir nécessairement la compétence légale de l'ordonner. En ce sens, les gouvernements appliquent des règles, tandis que la gouvernance utilise le pouvoir. Dès lors, le système international est un système de gouvernance, tout comme les conflits qui se produisent dans ce système (Czempiel, 1992: 250).

Trois raisons s'opposent à la thèse d'une gouvernance sans gouvernement dans le domaine de la gouvernance énergétique. Tout d'abord, la légitimité de l'État en la matière supplante celle de tout autre acteur, non seulement dans le concert international mais aussi dans le contexte national où sont mises en œuvre les politiques publiques. En outre, dans tout conflit environnemental lié au pétrole, dans la région andine, c'est l'État qui est interpellé par les acteurs sociaux et c'est à l'État qu'accourent en premier lieu les entreprises pour faire face à leurs demandes. Enfin, sans gouvernement, le « non-gouvernemental » revendiqué par les organisations de la société civile n'a pas lieu d'être, celle-ci se dissout et, avec elle, l'État de droit.

Quoi qu'il en soit, il est évident que dans le débat autour de la mondialisation – lui-même global – le concept de gouvernance a supplanté celui de gouvernabilité, ce qui n'a pas contribué à la clarté de l'énoncé. Faute de mieux, de nombreux auteurs ont recours à la définition donnée par la Commission mondiale de la gouvernance globale. Suivant cette définition, la gouvernance désigne un nouvel ensemble de moyens par lesquels les individus et les institutions privées et publiques gèrent leurs problèmes. Il s'agit d'un processus continu, à travers lequel peuvent être conciliés des intérêts divergents et s'instaurer une coopération entre individus et institutions :

*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and*

*regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (Commission on Global Governance, Op. Cit.)*

Mais sous sa simplicité apparente, cette définition opérative cache en fait des divergences notables quant aux implications politiques des actions engagées au nom de la « bonne gouvernance », ce qui n'est pas sans rappeler le débat jamais clos sur le développement durable. Ainsi, la gouvernance peut faire référence à l'action des acteurs et mécanismes locaux, tels que les associations ou coopératives de voisinage, les conseils citoyens, le marché national de valeurs, les organismes publics, les groupes industriels, etc. Elle peut aussi faire allusion à l'action des acteurs et mécanismes internationaux ou globaux, tels que les relations intergouvernementales, les organisations non-gouvernementales, les mouvements citoyens, les entreprises multinationales, les marchés financiers, les médias, etc.

Les organismes internationaux de coopération ont contribué de façon notoire à la vulgarisation du concept de gouvernance, notamment à travers de nombreuses études sur le développement<sup>3</sup>, prélude à une redéfinition de leur rôle dans la coopération internationale. D'aucuns identifient trois types d'approches de la gouvernance parmi ces organismes, qui reflètent autant de façons de caractériser la relation entre politique et économie, ou plus précisément, entre la démocratie et le marché (Saldomando, 2000 a). Celles-ci s'expriment dans le point de départ de l'analyse, dans les fondements de l'ordre social, dans les informations requises pour établir un diagnostic ou encore dans les instruments proposés pour résoudre les problèmes. Un premier type, dit « néolibéral » et s'inscrivant dans la ligne du « consensus de Washington »<sup>4</sup>, serait constitué par les documents du Fonds Monétaire International (FMI), de la Banque Mondiale ou encore l'Organisation de Coopération Économique et du Développement (OCDE). Un second type, qualifié de « néoinstitutionnaliste » car il s'inspire des travaux de North (1990), rassemblerait les études et documents de politique du PNUD, de la Banque Interaméricaine du

---

<sup>3</sup> En 1998-1999 les projets en relation avec la gouvernabilité représentaient 4,4% de l'aide au développement accordée par l'OCDE (Cerrillo, 2001) ; plus de 90 projets de gouvernance ou gouvernabilité existaient en Amérique Latine et quelque 1.000 projets en Europe (Saldomando, 2000).

<sup>4</sup> Le « Consensus de Washington » désigne un ensemble de règles économique d'orientation néoclassique, systématisées en 1989 à partir d'un document de la Banque Mondiale. Il propose 10 mesures pour stimuler la libéralisation du commerce et des capitaux : flexibilité des taux de change, hausse des taux d'intérêt, stimulation des exportations, rationalisation des investissements publics et réduction des dépenses salariales de l'État, amélioration de la collecte d'impôts, hausse du prix des biens et services publics (notamment pour les produits pétroliers), libéralisation du commerce, réforme des taux et privatisations. (Biersteker, 1992)

Développement (BID), ainsi que les réformes de « deuxième génération » de la Banque Mondiale (orientées vers la décentralisation et la déconcentration des ressources de l'État). Un troisième type d'approches, dit « régulationnistes » serait celui de l'Union Européenne et de la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL).

Comme toutes les typologies, celle-ci a le mérite de proposer une lecture unifiée d'un problème. Mais elle pêche par son simplisme, dans la mesure où elle prétend réduire que chaque approche se préoccupe d'un aspect particulier de la gouvernance pour en mesurer l'efficacité : réformes économiques, règles ou interactions sociales. En fait, si les organismes internationaux ont recours à des définitions de la gouvernance plus normatives que les auteurs cités jusqu'à présent, c'est pour désigner à la fois les instruments et les objectifs de leurs politiques. Ce n'est donc pas tant le sens du mot, que l'usage qui en est fait par ces organismes qu'il importe de définir.

Tel est le cas de la « gouvernance démocratique ». Pour les uns, cette dernière dépend de cinq principes : la transparence, le pluralisme, l'implication des citoyens dans les prises de décisions, la représentation et la responsabilité (USAID, 1999). Pour d'autres, elle repose plus précisément sur l'ouverture du système des partis, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence entre les politiques publiques (Comisión de las Comunidades Europeas, Op. Cit.). C'est aussi le cas de la « bonne gouvernance ». Ainsi, pour le PNUD, celle-ci comprend, outre les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens articulent leurs intérêts, règlent leurs désaccords et exercent leurs droits et obligations légales, l'usage optimum et équitable de leurs ressources (UNDP, Op. Cit., 1997). En revanche, pour certains experts de la Banque Mondiale, elle dépend de la liberté d'expression et la reddition de comptes, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la régulation, l'État de droit et le contrôle de la corruption (Kaufmann et al., 1999 a). Enfin, la BID parle de « gouvernance indigène » pour se référer au cadre de gestion des peuples autochtones qui leur permet de contrôler leur développement économique, social et culturel, d'administrer leurs territoires en conformité avec leurs us et coutumes, compte-tenu de leur identité et de la relation particulière qu'ils entretiennent avec l'environnement naturel (BID, 2006 a: 5). Cet organisme, qui finance des projets de développement dans tous les pays d'Amérique Latine a même produit des documents de politique allant dans le sens d'une « bonne gouvernance économique » pour les peuples indigènes (BID, 2006 b).

En dépit de différences de perspective ou de problématique, tous ces organismes s'accordent à voir une relation positive entre la qualité du système politique et le niveau de développement économique. Certes, la question de l'ordre dans lequel l'une et l'autre interviennent n'est pas tranchée, et le risque demeure de voir dans l'agrégation d'indicateurs de la « bonne gouvernance » un effet performatif ou de réification de caractéristiques propres à chaque société, car héritées de son histoire et ancrées dans sa culture. Mais il est démontré que la gouvernance et les résultats économiques s'influencent mutuellement, pour le meilleur et pour le pire, autrement dit, loin de se limiter à un concept attrape-tout (Oszlak, Op. Cit.), « la gouvernance compte » (Kaufmann et al., 1999 b).

L'influence des approches instrumentales adoptées par les organismes de coopération internationale dans le débat autour de la gouvernance ne se limite pas aux réformes institutionnelles ni aux grandes orientations des systèmes politiques. Aux programmes d'ingénierie institutionnelle qui s'étaient multipliés dans les années 1980 en Amérique latine, ont succédé des recommandations sur la bonne gouvernance sectorielle.

#### *Les implications normatives pour les politiques sectorielles*

L'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN) admet que les accords de la gouvernance environnementale s'expriment à travers des cadres légaux et politiques, des stratégies et plans d'action, et comprennent les accords d'organisation pour le suivi des politiques, la mise en œuvre des programmes et l'évaluation des résultats. (Scanlon et Burhenne-Guilmin, 2004: 2.) La gouvernance intéresse donc les règles de prise de décision, les acteurs ayant accès à l'information et participant aux processus, ainsi que les décisions elles-mêmes. Cette démarche ne restreint pas la gouvernance à un problème de gouvernement, mais tient compte également de la participation d'autres secteurs dans ces processus, puisque cet organisme environnemental reprend à son compte la définition de la gouvernance élaborée par la Commission sur la gouvernance globale (The Commission on Global Governance, Op. Cit.). L'articulation entre plusieurs niveaux de responsabilités et d'engagements est donc cruciale pour déterminer l'efficacité de la gouvernance, car dans cette perspective l'engagement et la capacité de le respecter dépendent de qui est engagé et de comment se prennent les décisions. Si la capacité de gouvernance est faible à n'importe quel niveau, cela minera les résultats. La « bonne » gouvernance au niveau national et local conditionne la reddition de comptes des pouvoirs publics

aux communautés locales, tout en dépendant de la capacité d'organiser, financer et assumer les responsabilités dévolues. (Scanlon y Burhenne-Guilmin, Op. Cit.: 2.)

Cela dit, la gouvernance environnementale s'inscrit de plus en plus dans un ensemble de mesures prises au niveau international, qui constituent un régime environnemental international, au sens de Young (Op. Cit., 1999 : 5-6). Dans l'ensemble, ces mesures constituent un système horizontal de règles, procédures de prise de décision et programmes d'action qui donnent lieu à des pratiques sociales, attribuent de nouveaux rôles aux participants dans ces pratiques, et gouvernent leurs interactions. Certaines relèvent de régimes de régulation, en ce qu'elles définissent des règles reposant sur le principe d'adhésion volontaire (comme la convention CITES, le protocole de Kyoto, la Convention sur la diversité biologique ou le Projet de convention internationale sur l'environnement et le développement élaboré par l'UICN). D'autres sont des accords sur les procédures ou sur des actions conjointes (tel est le cas du Traité de l'Antarctique, de la régulation européenne sur la pollution atmosphérique). D'autres encore relèvent de programmes, tels que la Déclaration de Stockholm (1972), la Charte mondiale pour la nature (1982), la Déclaration de Rio, l'Agenda XXI (1992) ou encore la Déclaration du millénaire (2000). D'autre, enfin, sont à l'origine de la création d'espaces où se développent de nouvelles réflexions sur les problèmes de l'environnement, à l'instar de la commission dirigée par Bo Brundtland, à l'origine du rapport du même nom (1987), du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE, plus connu sous ses initiales en anglais : UNEP) et du PNUD, ou encore du groupe intergouvernemental sur le changement climatique (IPCC, toujours en anglais).

Les États signataires de ces documents – qui participent de ce régime international – sont responsables face à la communauté internationale et doivent, par conséquent, choisir la meilleure manière de résoudre les problèmes liés à l'environnement, grâce à des normes légales et des politiques publiques clairement définies. Certes, les politiques environnementales restent avant tout leur domaine réservé, mais elles répondent de plus en plus à des préoccupations et des processus globaux de prise de décisions, bien que ces dernières ne soient pas forcément contraignantes. Selon l'UICN, en l'état actuel de la régulation internationale, nombre de ces principes ont une influence morale croissante dans l'approche des thèmes écologiques et de la « bonne » gouvernance. À l'avenir, les gouvernements, les entreprises et autres acteurs impliqués dans la conservation de l'environnement seront tenus de prendre en compte ces principes émergents de législation internationale,

même si elle laisse à l'État une grande liberté et une certaine flexibilité pour mener à bien la gouvernance des espaces protégés au niveau national. (Jeffery, 2004: 14-16).

Dans une perspective complémentaire à celle de l'UICN, certains auteurs ont élaboré une liste de critères de gouvernance environnementale « efficace ». (Cf. Graham et al., 2003), qui reposent sur les cinq principes de « bonne » gouvernance généralement pris en compte par les organismes du développement : la légitimité et la représentativité, l'orientation ou la direction, l'efficacité, la responsabilité et l'équité (UNDP, Op. Cit.: 1997). A chacun de ces principes correspondent des critères d'évaluation de la gouvernance environnementale. Ainsi, la légitimité et la représentativité du système politique se mesurent à l'aune du cadre démocratique établi et au degré de respect des droits de l'homme. En ce sens, pour être efficace, la gouvernance environnementale implique de décentraliser les processus de prise de décisions et privilégier la participation des citoyens à tous les niveaux de ce processus. Ces critères dépendent à leur tour de l'existence d'acteurs indépendants dans la société civile et d'un haut niveau de confiance entre les membres de la société. La capacité de direction et d'organisation du système institutionnel repose sur la cohérence entre les orientations nationales et internationales et l'existence d'orientations normatives et d'un pouvoir effectif. En outre, il devrait exister des plans généraux pour les systèmes nationaux d'espaces protégés et des plans individuels pour chaque aire ainsi définie. Les critères d'efficacité sont l'efficacité des coûts, la capacité et la coordination entre les acteurs stratégiques. A cela s'ajoute la publicité de l'information sur les résultats (transparence), la capacité de réponse face aux critiques et réclamations des autres acteurs, ainsi que la possibilité de mener à bien le suivi et l'évaluation de la gestion. Dans l'ensemble, ces critères sont garantis par une administration flexible et une bonne gestion des risques. Complémentaire de l'antérieur, le principe de responsabilité et de reddition de comptes se mesure à la clarté et la cohérence des décisions prises par les dirigeants politiques. Il suppose en outre l'existence d'institutions publiques de reddition de comptes et de médias indépendants et efficaces. Finalement, l'équité ne peut être atteinte que grâce à l'existence d'un système judiciaire efficace. Dans ce cas, les critères décisifs sont ceux qui contribuent au renforcement des règles justes, impartiales et effectives. Ils impliquent enfin la justice dans le processus de création des espaces protégés et leur gestion. (Graham et al., Op. Cit.)

Il reste que ce niveau systémique n'est pas suffisant et ne garantit pas une gouvernance efficace sans la participation des acteurs aux processus démocratiques. Ces critères normatifs de « bonne » gouvernance environnementale ne sont pas de la



seule responsabilité de l'État (Graham et al., idem : 16). En effet, les systèmes de gouvernance environnementale peuvent combiner divers modèles d'aménagement du territoire et des espaces protégés. Ces modèles peuvent suivre une logique spatiale (nationale, locale ou par délégation) associée à des formes spécifiques de gestion : partenariat public-privé (gestion conjointe ou en association), gestion privée (par des personnes physiques, des ONG ou des agences) ou encore communautaire (par des communautés locales, voire des peuples autochtones). Dans la perspective de l'UICN, la gouvernance est un moyen, d'assurer la conservation de l'environnement, plus qu'une finalité. Par conséquent, des droits tels que celui à la participation (y compris celle des peuples indigènes) dans l'élaboration des politiques publiques et la prise de décision, l'accès à la justice et à l'information, l'existence d'un pouvoir judiciaire informé, indépendant et impartial, la transparence et la reddition de comptes font partie de la « bonne » gouvernance. Dans le contexte des espaces protégés, celle-ci doit être présente et intégrée au niveau local, régional et global de la société civile. (Jeffery, Op. Cit.: 11).

Le système de gouvernance énergétique – c'est-à-dire le dispositif institutionnel et légal qui encadre les politiques énergétiques nationales – est généralement plus complexe que son équivalent environnemental. Il inclut non seulement le régime général de la loi, qui encadre les politiques sectorielles, mais aussi des régimes spécifiques, tels que les « règlements environnementaux » ou encore les « règlements de consultation préalable auprès des peuples autochtones ». Or, ce système se heurte à de nombreux problèmes d'application dans les pays andins, du fait de modalités contractuelles très variables, de retards dans la modernisation du secteur des hydrocarbures, de la forte politisation des entreprises publiques, ainsi que du manque de clarté quant au calcul de la rente pétrolière ou à ses mécanismes de distribution.

Une première réflexion s'est développée sur ce sujet en relations internationales, à partir des changements intervenus lors du double-choc pétrolier des années 1970. Elle se centrait sur les enjeux de l'interdépendance énergétique mondiale et l'évolution des régimes internationaux (Keohane, Op. Cit.: 51). Dans ce contexte, est apparue la thèse selon laquelle la création de l'Organisation des Pays Producteurs de Pétrole (OPEP) en 1960, puis celle de l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) en 1974 par les pays de l'OCDE – pour l'essentiel importateurs nets de pétrole – obéissent à des logiques non-hiérarchiques de coopération et d'opposition de blocs. D'un côté, l'OPEP serait à l'origine d'un « régime de production », de l'autre, l'AIE aurait créé un « régime de sécurité ». L'un et l'autre permettraient de réduire les

coûts de transactions entre les gouvernements, grâce à la coopération, l'échange d'informations et l'élaboration de règles pratiques destinées à orienter les décisions (Keohane, idem : 275-276).

Depuis le début des années 2000, la discussion sur l'interdépendance énergétique est relancée, cette fois dans un contexte de hausse tendancielle des prix du pétrole. Les organismes internationaux de coopération s'y sont intéressés s'efforçant d'intégrer cette réflexion dans le cadre plus large du débat sur la gouvernance globale. Là encore, l'approche instrumentale de ces organismes est souvent un facteur supplémentaire de confusion, car chacun s'efforce de formuler des solutions générales aux problèmes posés par l'interdépendance énergétique, à la fois d'ordre domestique et international.

Ainsi, le PNUD est à l'origine d'une série de réunions autour du lien entre le « développement humain durable » et l'accès à l'énergie pour les pays pauvres (UNDP, 2002). Il encourage la création d'alliances stratégiques entre le secteur privé et le public, à travers de nouveaux mécanismes destinés à soutenir les politiques publiques, la rationalité du marché, les objectifs nationaux de développement et les investissements privés directs (UNDP, idem : 15). Lors de la préparation du Sommet de la Terre de Johannesburg de septembre 2002, cet organisme s'est associé avec la Commission des Affaires Économiques et Sociales de l'ONU et le Conseil Mondial de l'Énergie, pour produire un rapport sur la gouvernance énergétique globale. Les auteurs de ce rapport soulignent que les réserves de pétrole, gaz naturel et uranium devraient suffire à satisfaire à la demande croissante d'énergie, au moins jusqu'en 2020. Ils ajoutent cependant que plus de deux milliards de personnes n'ont pas accès à des sources d'énergie économiques, pourtant considérées comme une nécessité vitale et, par conséquent, un enjeu majeur de la lutte contre la pauvreté. (UNDP, UNDESA, World Energy Council, 2000; 2004.)

Pour sa part, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), mesure la gouvernance en fonction du degré de régulation des investissements privés, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la commercialisation des profits, de la privatisation des actifs existants et du niveau de concurrence sur les marchés (USAID, 2002 : 3-6). Elle établit un lien direct entre le niveau d'investissements directs étrangers (IED) et les « performances » de la gouvernance énergétique. Rien ne permet pourtant d'établir une relation mécanique entre ces deux variables, compte-tenu de la complexité des enjeux et des déterminants des politiques nationales. D'ailleurs, bien que les réformes les plus radicales réalisées en ce sens, dans le secteur énergétique, aient été inaugurées dans les années 1990,

en Argentine, en Colombie, au Salvador, au Chili, au Guatemala et au Brésil, elles ont produit des résultats contrastés dans ces pays, en termes d'IED. En effet, le Brésil devance largement les autres pays, avec 30 à 35 milliards de dollars, suivi par l'Argentine (avec 10 milliards de dollars), la Colombie et le Chili (entre 5 et 10 milliards de dollars) et enfin le Guatemala et le Salvador (moins de 2 milliards de dollars) (USAID, idem : 3-3).

Certes, tout gouvernement est confronté à la nécessité de capter les investissements nécessaires, pour adapter les infrastructures de production et de transport d'énergie (Willems et Pershing, 2002 : 6). Cependant, cela ne signifie pas que la qualité de la gouvernance énergétique dépende exclusivement, ni même essentiellement, de la libéralisation des marchés, de la privatisation du secteur et de la dérégulation (autant de mesures d'ajustement d'inspiration néolibérale, qui sous-tendent l'approche d'USAID), ni que celles-ci soient automatiquement génératrices d'IED dans ce secteur. En fait, ce que l'étude d'USAID sur la « bonne gouvernance énergétique » mesure, c'est la relation entre le degré d'ouverture du secteur énergétique aux capitaux privés et l'affluence d'IED. Mais cette étude n'anticipe pas le regain de nationalisme pétrolier que l'on observe dans la région andine dans les années 2000, qui est considéré comme l'expression de la « bonne gouvernance énergétique » d'un point de vue étatique.

### *Conclusion*

La notion de gouvernance se situe aujourd'hui au cœur de la discussion sur le rôle de l'État, des acteurs sociaux et des acteurs du marché dans la définition, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques. Du point de vue analytique, il importe de distinguer les structures et les processus de la gouvernance. Cette distinction implique de dépasser la définition opérative de la gouvernance comme synonyme de la gouvernabilité, à savoir, un mode ou un style de gouvernement, c'est-à-dire une manière de résoudre les problèmes, susceptible d'être analysé à plusieurs niveaux : le cadre institutionnel dans lequel s'exerce le pouvoir politique, le cadre étatique dans lequel s'élaborent les politiques publiques, les acteurs du jeu politique, leur manière de jouer et, enfin, les problèmes auxquels ils doivent répondre. (Fontaine, 2003: 109.)

Ces deux dimensions s'articulent en fonction de la capacité de la société de parvenir à la stabilité, l'intégration sociale et politique et de gérer les conflits d'une manière qui stimule l'institutionnalisation des accords et la responsabilité des institutions publiques. La gouvernabilité des démocraties a trait à la meilleure efficacité de l'action publique au moindre coût, sur laquelle repose la légitimité et le « bon

gouvernement » (Crozier et al., Op. Cit.). La gouvernance, qui a trait au gouvernement de la loi et à l'État de droit, au bien-être social, à l'ordre politique et à la stabilité des institutions, détermine à la fois la capacité opérationnelle de l'État, les arrangements politiques et les modalités de l'action publique. Tandis que la gouvernance démocratique désigne l'articulation entre le système institutionnel (qui encadre l'action des acteurs sociaux) et l'action de gouverner (qui inclut la politique, les politiques publiques et l'administration publique), la gouvernabilité désigne les conditions dans lesquelles ce système entre en interaction avec les acteurs sociaux et économiques. En ce sens, les problèmes de la « bonne » gouvernance sectorielle (énergétique, environnementale, etc.) sont aussi, voire avant tout, des problèmes de gouvernance « démocratique ».

C'est dans ce contexte qu'il importe de situer l'État, certes en tant que principal agent de l'action publique mais aussi, voire avant tout, en tant que garant de la stabilisation des interactions entre la société et l'économie. Entre l'État et la société, ces interactions affectent le pouvoir et l'influence ; entre l'État et le marché, elles concernent la forme de régulation et de financement ; entre la société et l'économie, elles prennent la forme de contrôle et de participation. Les acteurs situés aux pôles de ce « triangle de la gouvernance » mobilisent des instruments distincts : politiques publiques et normes juridiques pour l'État, organisations sociales et expertise technique pour la société, gestion administrative et financière pour les entreprises.

## **La gouvernance des interactions entre l'État, la société et l'économie**

### *Interactions sociales et crises politiques*

Les critiques qui se sont multipliées au cours des dix dernières années dans le débat sur la gouvernance montrent *a contrario* son intérêt pour les sciences sociales. Certaines portent sur le manque de précision du vocabulaire de la gouvernance, qui serait à l'origine d'ambiguïtés pour l'analyse du système institutionnel et de l'action publique. La gouvernance serait en quelque sorte victime de son propre succès car elle est à la fois « une référence d'action et une catégorie d'analyse », dont la diffusion s'est effectuée au prix d'une confusion de rôles entre le savant et le politique chez ses promoteurs (Gaudin, 2002 : 52 et 63). Malgré les efforts de systématisation consentis par de nombreux auteurs, elle resterait un concept descriptif ou prescriptif, certes utile pour décrire les processus de coordination mais d'un apport limité pour leur compréhension (Gaudin, 2004 : 216). Cette critique invite à dépasser la gouvernance pour s'intéresser aux conditions actuelles de l'action publique, en particulier en

complétant les approches néo-institutionnelles et la sociologie des organisations par une sociologie critique des rôles et des engagements des acteurs.

Pour d'autres, le recours au vocabulaire de la gouvernance serait lié à une volonté, diffuse mais patente, de saper les fondements de la légitimité de l'État. Outre que la gouvernance substituerait au débat démocratique une vision technocratique de l'action publique, réputée apolitique, elle dénaturerait la notion même de démocratie pluraliste, en laissant place à une conception autoritaire de la politique au nom de l'efficacité (Kazancigil, Op. Cit. ; Hermet, Op. Cit.). En Amérique Latine, nombreux sont les auteurs qui considèrent que les chantres de la gouvernance insistent trop sur la capacité des gouvernants de maintenir les structures de pouvoir établies, au prix d'une séparation croissante entre l'administration publique et la politique (Nogueira, 1995 : 55). Au-delà de cette nouvelle forme de légitimation des modèles conservateurs de domination, certains y voient d'ailleurs une justification du néolibéralisme, au nom de l'efficacité économique (Stolowicz, 1996; Torres-Rivas, 2001). Dans le même ordre d'idées, certains décèlent dans les mesures prescrites par les organismes internationaux, au nom de la « bonne gouvernance », un moyen d'appliquer les mesures du consensus de Washington, sans remettre en cause la stabilité politique ni la globalisation y la dérégulation des marchés. (Hewitt De Alcántara, 1998.) Ils opposent en particulier deux arguments à la « bonne gouvernance » : d'une part, les politiques publiques nationales répondent à des demandes sociales et mobilisent des ressources, déterminées par les contextes locaux ; de l'autre, les conflits sociaux traduisent souvent les limites du domaine de l'action publique et de la capacité de l'État à mettre en œuvre des politiques autoritaires (fussent-elles les plus efficaces en termes technocratiques).

Plus constructive, la critique régulationniste s'attache à montrer que les efforts pour définir, puis mesurer l'efficacité de la gouvernance n'ont de sens qu'en fonction des variables clé qui sont retenues pour l'analyse. (Saldomando, Op. Cit.) Elle en identifie trois : la validation sociale du modèle de développement, la résolution des conflits dans le sens d'accords sociaux élargis et le pluralisme démocratique associé à l'intégration politique. Ces variables indiquent le degré d'efficacité de la gouvernance en fonction de modes de régulation, ou combinaisons d'institutions, de politiques et d'accords sociaux, qui ont pour fonction d'instituer les structures pour réguler les relations entre la démocratie et le marché. En ce sens, les modes de régulation ne sont que des instruments au service de l'administration de l'ordre social et des problèmes politiques. Le point de départ proposé pour l'analyse de l'efficacité de la gouvernance est donc la situation sociale, plutôt que les modes de régulations qui la modifient.

Ensuite, cette approche privilégie les ressources politiques et sociales pour caractériser les fondements de l'ordre social, face aux conditions de fonctionnement des institutions et du gouvernement. D'autre part, elle part de la situation de chaque société pour définir le type d'interventions et de configurations qui se produisent entre les politiques, les dimensions institutionnelles et les accords sociaux. Enfin, dans cette approche, la pauvreté – qui affecte les modes de régulation – est située au centre de la relation entre la démocratie et le marché, ce qui fait d'elle le principal indicateur de qualité de la gouvernance.

Tout en prenant acte de la diversité des disciplines convoquées dans ce débat d'idées, ces critiques participent souvent d'une confusion entre le sens du concept en sciences politiques et l'usage qui en est fait par les acteurs politiques. En prétendant identifier une linéarité dans l'évolution du concept dans ces deux ordres, elles tendent à confondre le fond et la forme dans une même analyse. Ce faisant, elles font de la gouvernance un mot-fétiche, imitant paradoxalement ceux qui l'utilisent sans discrimination. La réflexion sur la nature des réformes introduites sous le vocable « gouvernance », ouverte en 1998 par la Revue Internationale de Sciences Sociales et poursuivie depuis par de nombreux centres de recherche universitaire en Europe, aux États-Unis ou encore en Amérique Latine, se trouve ainsi réduite à une querelle sur le sens donné à ce mot par les experts et autres consultants du monde politique. Une histoire qui n'est pas sans rappeler les discussions byzantines sur le développement durable, les mouvements sociaux, la globalisation ou encore la démocratie.

D'autre part, l'analyse sociologique des régulations ne saurait faire l'économie d'une compréhension globale des facteurs exogènes qui déterminent les modalités de la gouvernance. De ce point de vue, l'intérêt de la gouvernance va au-delà de l'usage instrumental qui en est fait par certains acteurs ou de l'effet d'analyse causé par le recours indiscriminé à la cybernétique ou à la rationalité instrumentale pour expliquer les interactions sociales. Il permet, tout d'abord, d'interpréter le déplacement du rôle de l'État, aux prises avec l'influence croissante des organismes internationaux, des pouvoirs locaux et des organisations non-gouvernementales, en prenant acte des changements qui interviennent au niveau transnational, national et local dans la définition des problèmes et des styles de politique (Pierre et Peters, Op. Cit.). D'autre part, il contribue à rendre compte de plusieurs phénomènes qui dérivent de ces changements, tels que l'effacement des limites et responsabilités entre le public et le privé dans la résolution de problèmes économiques et sociaux, l'interdépendance entre les institutions impliquées dans l'action collective, l'autonomie des réseaux

d'acteurs ou encore l'évolution de la capacité d'action du gouvernement par le pilotage (Stoker, 1998). Il aide aussi à expliquer comment les interactions entre l'État, la société et l'économie influencent la définition des problèmes et des opportunités, le rôle des institutions et la génération de consensus autour des valeurs et de traditions (Kooiman, 2002).

Enfin, il est utile de différencier le caractère analytique, normatif ou prescriptif d'une théorie ou d'une politique. En politique, la prescription est conditionnelle, comme l'illustre en particulier l'aide au développement (USAID, Op. Cit., 1997). Le problème est alors la définition des critères d'évaluation, non pas l'évaluation en soi, car ils conditionnent les résultats autant que l'action qu'ils évaluent. Tel est particulièrement le cas des critères de la « bonne gouvernance ». Certes, le concept de gouvernance est un instrument d'analyse, mais cela n'interdit pas de l'utiliser pour élaborer une théorie normative et prescriptive (Kooiman, 1993 c : 255 et 258). Cette option est aussi légitime que celle de la neutralité axiologique, défendue par la théorie des élections rationnelles, selon laquelle la description serait une forme de validation. Ce qui rend douteuse la conceptualisation de la « bonne gouvernance », ce n'est pas son caractère normatif mais plutôt sa propension à réifier les pratiques autour d'un petit nombre de critères tels que l'efficacité, la rentabilité, la reddition de comptes, la participation ou encore la transparence. Or ces critères n'ont aucune valeur en dehors du contexte sociopolitique où ils sont observés. À cet égard, on peut distinguer des niveaux d'action « intentionnels » et « structurels », en fonction des acteurs (élites, mouvements collectifs et organisations), des dimensions systémiques (horizontales, hiérarchiques ou autonomes) et de l'efficacité de l'action publique face aux défis posés par la complexité, la diversité et le dynamisme des sociétés contemporaines (Kooiman, Op. Cit., 1993 b).

D'aucuns ont montré que la viabilité de l'État providence (c'est-à-dire d'un système de gouvernance orienté vers la redistribution de richesses pour soutenir la croissance économique) avait été remise en question par la crise des années 1970, consécutive du premier choc pétrolier (Crozier et al., Op. Cit.). Selon d'autres, c'est la viabilité de l'État-nation (c'est-à-dire d'un système de gouvernance orienté vers l'exercice du pouvoir pour garantir la souveraineté) qui est mise en cause par la globalisation consécutive à l'échec des régimes socialistes (Rosenau, Op. Cit.). Pourtant, les politiques publiques keynésiennes mises en œuvre après la crise des années 1930, puis durant la période d'après-guerre, pour répondre aux nécessités de la reconstruction en Europe, n'avaient pas seulement affecté la gouvernabilité des

démocraties, mais la structure même du pouvoir. En ce sens, le système institutionnel qui prévalait depuis le 19<sup>e</sup> siècle avait déjà connu de profondes transformations avant la fin de la guerre froide et, surtout, préparé la dérégulation des marchés qui permit la globalisation économique et financière dans les années 1980.

En fait, la crise de l'État providence et la crise de l'État-nation sont deux moments d'une même évolution historique, qui affecte les interactions entre les acteurs sociaux, économiques et politiques, autant que les relations entre les États ou entre ces derniers et les acteurs transnationaux (entreprises, organisations non-gouvernementales ou encore agences de coopération). Dans un premier temps, le modèle de gouvernance entra en crise, faute de moyens pour financer les politiques publiques qui le soutenaient et dont l'État était l'instigateur. Dans un deuxième temps, cette crise s'aggrava, faute de structures pour répondre aux problèmes de la globalisation. Aussi, la crise de l'État providence est-elle celle d'un système qui se confondait avec les modalités de l'action institutionnelle. Quant à la crise de l'État-nation, elle est aussi celle d'un système de gouvernance qui structurait les relations internationales depuis l'avènement de l'ordre westphalien, au 17<sup>e</sup> siècle. À la crise de gouvernabilité survenue dans les années 1970, survenue dans les pays industrialisés à économie de marché, fait donc suite une crise de gouvernabilité globale dans les années 1990. L'une et l'autre sont des crises systémiques – donc de gouvernance – mais ne répondent pas au même type de contingences. Dans le premier cas, il s'agit d'une crise d'adaptation aux nouvelles conditions économiques et sociales, imposées par la hausse des prix et le chômage dans les pays importateurs de pétrole. Dans le second, il s'agit d'une crise d'adaptation aux nouvelles modalités de l'ordre politique mondial, imposé par la globalisation des marchés et l'hégémonie de l'idéologie néolibérale dans le système des nations unies.

La crise de gouvernabilité survenue au cours des années 1990 dans la région andine est liée à trois types de problèmes – l'efficacité du système institutionnel, la légitimité de l'exercice du pouvoir et la stabilité des institutions – qui rendent conflictuelles les interactions, d'un côté entre la société et l'État, de l'autre, entre la société et les acteurs économiques. Elle a été précipitée par des facteurs externes, tels que la crise économique et financière des années 1980 ou les programmes d'ajustement structurel imposés par le FMI à des pays lourdement endettés. Elle s'est traduite par une limitation croissante de la capacité de réponse de l'État, face à des demandes sociales de plus en plus pressantes, notamment pour faire face aux effets de la crise économique sur l'emploi, l'inflation et, plus généralement, le niveau de vie



des populations les plus défavorisées (par exemple en zones rurales et périurbaines) et des classes moyennes (Camou, Op. Cit.).

Il s'agit donc en premier lieu d'une crise sociale, la démocratisation des régimes politiques dans la région n'ayant pas permis de stabiliser les relations entre démocratie et marché (Saldomando, 2000 b). Que ce soit dans les pays engagés dans la transition démocratique ou la consolidation de la démocratie, comme l'Équateur, la Bolivie et le Pérou, ou dans ceux confrontés à des problèmes de reproduction, épuisement ou crise du système politique, comme la Colombie et le Venezuela, dans tous les cas, on observe une tension entre la modernisation des institutions politiques et la dérégulation, qui suscite des conflits et accentue le dualisme économique et social. En effet, entre 1996 et 1999, non seulement le coefficient Gini a évolué défavorablement dans toute la région, à l'exception de la Colombie, tandis que la pauvreté augmentait dans trois pays sur cinq (en Colombie, au Pérou et au Venezuela) et restait supérieure à 61% en Bolivie, et proche de 48% en Équateur (BID (1999), cité par Saldomando, idem, 2000 b).

Cependant, au-delà des conditions de gouvernement, c'est la manière de gouverner qui est mise en cause. La capacité réduite des gouvernements de répondre aux demandes sociales dans la région andine s'est traduite par un questionnement plus profond, sur la manière dont étaient prises les décisions au sein de l'appareil étatique. On passe ainsi d'une approche en termes d'efficacité de l'État à une autre en termes d'effectivité du pouvoir et de légitimité de l'autorité (Coppedge, Op. Cit., 2001). En fait, la crise de gouvernabilité a des origines antérieures à la décennie des ajustements issus du consensus de Washington et à celle qui la précède, connue comme « décennie perdue ». En effet, entre 1950 et 1996, quelque 39 crises présidentielles étaient survenues, dont 13 dans les pays andins (Pérez Liñán, Op. Cit., 2001). Ces crises recouvrent des modalités diverses, allant des procédures judiciaires à l'encontre du chef de l'exécutif (*impeachment*) au coup d'État, en passant par les soulèvements populaires.

L'instabilité qui caractérise la région andine, elle-même à l'aune de l'instabilité qui affecte l'Amérique latine dans son ensemble, est telle que régulièrement, les gouvernements s'avèrent incapables de traiter et d'appliquer de manière institutionnelle des décisions politiques, sans violenter le droit. À cet égard, on peut identifier trois types de situations (Altman, Op. Cit., 2001) : celles où des coalitions de gouvernement ont pris fin à cause d'événements imprévisibles, tels que des scandales politiques ou des crises économiques et financières ; celles qui résultent de l'impossibilité d'établir des coalitions de gouvernements, du fait de la coexistence de

multiples partis avec une polarisation idéologique et une grande volatilité électorale ; celles qui combinent l'absence de coalition stable avec l'apparition d'événements imprévisibles. Il est donc difficile de déterminer s'il s'agit d'une crise politique, d'une crise de régime ou d'une crise de la gouvernance (Altman et Castiglioni, 2000).

Ainsi, les crises des années 1970-1980 en Europe, aux États-Unis et au Japon, puis celles des années 1980-1990 en Amérique latine ont en commun de combiner des processus politiques inadaptés aux conditions économiques et à l'évolution des sociétés avec des blocages institutionnels. En ce sens, ils cumulent les effets d'une crise de la gouvernabilité démocratique avec ceux de la gouvernance.

### *La gouvernance démocratique*

L'émergence des nouveaux mouvements sociaux dans les années 1960 a remis en question l'autorité de l'État dans la conduite des politiques publiques, en élargissant l'espace de formation de l'opinion et de la volonté politique. La crise économique des années 1970, quant à elle, a mis en doute la capacité de l'État de financer des politiques publiques reposant sur le modèle de l'État providence. La fin de la Guerre froide, dans les années 1980 a mis en cause la légitimité de l'État pour représenter ou défendre les intérêts de sociétés en croissante interdépendance au niveau international. Cette évolution s'accompagne donc d'un triple changement dans la nature, le rôle et le domaine d'action de l'État. En effet, elle met en cause à la fois l'exclusivité d'un pouvoir reposant sur la hiérarchie dans les prises de décision, la capacité financière du système institutionnel et la référence « stato-centrique » du politique.

Certains ont cru voir dans ce changement de paradigme le signe d'un « évidement de l'État », comme l'illustre tout particulièrement l'exemple britannique des années 1980. Ce phénomène serait le produit de la privatisation de l'action publique, du recul des gouvernements centraux et locaux face aux agences externes, de la perte de compétences des gouvernements centraux au profit des institutions de l'Union Européenne ainsi que de la perte de pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires publics (en particulier les hauts fonctionnaires), désormais rendre comptes de leurs actes et de leur gestion (Rhodes, Op. Cit., 1997 : 53-54). Dans ces conditions, la gouvernance se substituerait au modèle traditionnel de gouvernement (dit « modèle de Westminster »), qui se caractérisait par la souveraineté parlementaire, un cabinet ministériel puissant, des mécanismes de reddition de comptes limités aux élections, le contrôle de l'exécutif par le parti majoritaire, des conventions pour la conduite des affaires parlementaires, une opposition institutionnalisée et des règles de

débat (Gamble (1990), cité in : Rhodes, idem : 5). Dès lors, le centralisme céderait le pas à l'administration en réseaux, considérés ainsi comme une alternative au gouvernement par les loi du marché ou par la hiérarchie politique.

Le concept de réseau dérive des notions plus classiques de groupes d'intérêt et de la métaphore des « triangles de fer », qui désigne aux États-Unis la relation entre ces groupes, les comités du Congrès, les agences administratives (Peters, 1998). Avant d'être appliqué aux communautés politiques, il intéressait déjà la sociologie des relations internationales (Colonomos, 1995). Il désignait des interactions thématiques, notamment dans le domaine des politiques environnementales, propres aux « communautés épistémiques » dans l'élaboration des agendas (Haas, 1989 ; 1992), à l'influence des ONG dans l'internationalisation des conflits locaux (Keck et Sikkink, 2000) ou encore aux coalitions d'acteurs sociaux, politiques et économiques pour la défense d'intérêts communs (Sabatier, 1988). Son introduction dans le débat autour des politiques publiques (Le Galès et Thatcher, 1995 ; Marsh, 1998) rejoint la discussion sur la nature et la portée des partenariats public-privé, elle-même traversée par trois types de registres : le discours gestionnaire lié à la nouvelle administration publique, le discours corporatif lié aux négociations entre élites et groupes sociaux et le discours politique lié à la participation démocratique (Skelcher *et al.*, 2005).

Suivant ce que certains ont baptisée « l'école de l'anglo-gouvernance » (Marinetti, 2003), l'administration en réseaux et le dialogue intersectoriel sont plus efficaces que l'action hiérarchique et les négociations corporatistes, pour consolider la légitimité des politiques grâce à la génération de consensus (Bevir, 2006). Cette « nouvelle » gouvernance s'appuie sur trois types de réseaux : les réseaux de communautés politiques, les réseaux professionnels et les réseaux intergouvernementaux (Rhodes, Op. Cit., 1997 : 38). Une telle approche est doublement réductrice, dans la mesure où elle voit en la gouvernance une simple forme d'organisation de « réseaux d'inter-organisations » (Rhodes, idem : 51) et tend à réduire l'analyse des politiques publiques à celle de ces réseaux (Rhodes, 2006). Au mieux, elle consiste à reformuler des problèmes déjà connus, notamment ceux qui ont trait au partenariat entre les secteurs public et privé, ou encore ceux qui concernent la gestion des collectivités locales (Gaudin, Op. Cit., 2002 : 44 et s.). Pourtant, elle ne saurait être confondue avec une défense de la « nouvelle administration publique » (le *new public management*). Cette théorie admet que les réseaux de politiques publiques, loin de se constituer en instruments neutres de gouvernements néolibéraux, dépendent de croyances et de valeurs partagées entre les individus qui les conforment et les

animent, de même qu'ils sont à l'origine de traditions et de choix qui altèrent la politique (Bevir et al., 2003 a ; 2003 b). Ils peuvent donc être analysés comme autant d'institutions, qui contribuent à la stabilisation des relations entre l'État, la société et les acteurs du marché (Blom-Hansen, 1997).

Il reste que la gouvernance par les réseaux n'est qu'une manière parmi d'autres, pour l'État, de s'adapter aux changements dans son environnement, par la collaboration, la coopération et la coordination entre des acteurs privés et publics. Outre les réseaux, ces types d'arrangements ont donné lieu notamment aux partenariats public-privé, à la cogestion et aux régimes, qui sont au cœur d'un mode spécifique de gouvernance – la « cogouvernance » – par opposition à la gouvernance « hiérarchique », caractéristique des gouvernements traditionnels, et à la gouvernance « autonome », caractéristique des entreprises privées. (Kooiman, Op. Cit., 2002.) Face à la « cogouvernance », la gouvernance « hiérarchique » fait partie d'une catégorie plus large d'interactions de la société : les interventions (en particulier, les interventions publiques), dont le pilotage constitue la dimension politique et le contrôle, la dimension administrative.

Au niveau structurel des interactions de gouvernement, la « cogouvernance » désigne l'interdépendance et la compénétration entre l'État, la société civile et le marché, qui rendent perméables les limites entre ces trois types d'acteurs institutionnels (Kooiman, idem : 111). Dans la gouvernance « hiérarchique », l'État intervient dans la sphère privée des individus à travers le domaine légal. Cependant, cette interaction entre le privé et le public évolue sous l'effet de la complexité, du dynamisme et de la diversité croissants des sociétés. La régulation « réactive », caractéristique du modèle corporatif, devient donc « participative », incluant des groupes de citoyens. Même si son rôle évolue, l'État constitue une figure majeure de ce mode de gouvernance car il reste une entité interventionniste par excellence, pour quatre types de tâches : la définition des contours de la société, le processus politique, la conception de l'appareil d'État, et les décisions de l'État ayant un impact général sur la société (Cerny (1990), cité in : Kooiman, idem : 119).

Au niveau intentionnel des interactions de gouvernement, la « cogouvernance » définit des partenariats horizontaux, semi-formalisés, relativement flexibles et orientés vers la réalisation d'objectifs concrets mais négociables (Kooiman, idem : 108). Pour la gouvernance « hiérarchique », les politiques publiques sont un instrument majeur d'intervention de l'État, bien que la redécouverte du cadre institutionnel et la reconnaissance de la surcharge de capacité de l'État aient un effet sur la perception et

l'analyse de ces politiques (Kooiman, idem : 126-129). Les politiques peuvent en effet être analysées comme substantielles pour la planification (agendas), comme processus pour l'évaluation (variables indépendantes et dépendantes) ou comme interactions pour la participation des communautés ou des réseaux. Face aux problèmes générés par la résistance des gouvernés aux initiatives des gouvernants, ce mode de gouvernance a recours à des politiques « interactives », ce qui souligne l'importance de l'implication des citoyens, des organisations sociales, des entreprises et autres agences du gouvernement, dès l'origine du processus. Le résultat espéré est une diminution de la résistance ou des décalages entre ces politiques et les demandes sociales.

L'État continue donc à jouer un rôle central dans l'économie, les relations internationales et de nombreux domaines de la vie politique et des politiques nationales, mais ce rôle consiste à s'adapter aux changements qui interviennent dans son environnement, notamment au niveau international, plus qu'à imposer sa volonté aux acteurs sociaux et économiques. Dans ce contexte, la société civile est vouée, elle aussi, à assumer un nouveau rôle.

#### *L'action publique comme produit de la gouvernance*

Les changements dans l'environnement de l'État se produisent à trois niveaux : international, local et non-gouvernemental, opérant un déplacement de son autorité de par le haut, par le bas et par l'extérieur. (Pierre et Peters, Op. Cit. : 84-90.) En effet, l'importance croissante des organismes et des régimes – internationaux et transnationaux – altèrent l'autorité de l'État dans ses domaines traditionnels d'intervention, comme cela a déjà été souligné à propos des politiques environnementales et énergétiques, ou encore dans la lutte contre le trafic de drogue et la sécurité internationale. À l'opposé, la décentralisation de la capacité d'action des gouvernements nationaux au niveau des communautés et des pouvoirs locaux donne lieu à une accumulation d'expertise au niveau local et contribue en général à adapter le budget de l'État et les dépenses publiques par une nouvelle division des tâches entre organismes publics. Enfin, l'implication des acteurs de la société civile et des entreprises dans la vie politique locale et nationale efface en partie les limites entre le public et le privé.

Cette nouvelle configuration de l'autorité où interviennent des acteurs privés et publics au niveau local, national et international, ne constitue pourtant pas un jeu à somme nulle. En effet, le pouvoir n'est pas un stock qui se répartirait au profit des uns et au détriment des autres, mais le produit d'une combinaison entre un style de

gouvernement et une manière de définir les problèmes, d'impliquer les acteurs et de les responsabiliser à différents niveaux d'exécution de l'action publique. Une telle approche contredit par conséquent la thèse d'un « évidement de l'État », en même temps qu'elle incite à repenser le rôle des élites politiques, le fonctionnement de l'administration et les relations entre l'État et la société. (Peters et Pierre, 2006.) En premier lieu, le style de politique évolue de la direction et du contrôle vers la régulation. Ensuite, l'État se replie sur ses domaines fondamentaux et son rôle traditionnel dans la société. Enfin, la formulation des politiques publiques devient le produit de négociations entre les institutions politiques et les acteurs de la société, non seulement pour identifier les problèmes ou définir l'agenda, mais aussi pour mettre en œuvre et évaluer les politiques. La première particularité de ces changements est qu'ils vont de paire avec l'importance croissante du marché dans la conduite des affaires publiques. En outre, la nécessité pour l'État de négocier avec des acteurs sociaux non-organisés, a des conséquences pour les objectifs et les choix des instruments de son action. De sorte que l'on assiste à une nouvelle forme d'institutionnalisation des relations entre l'État, l'économie et la société. L'étude des politiques publiques s'en trouve affectée, qui se préoccupe traditionnellement des processus d'élaboration et de mise-en-œuvre, des modèles de prise de décision, de l'analyse sectorielle ou encore du rôle des institutions politiques dans l'encadrement et la détermination des politiques publiques.

En définitive, la notion d'État « fort » évolue pour désigner, non plus le centralisme des décisions et la capacité d'imposer une volonté, mais une capacité d'adaptation et d'action, une manière d'interagir avec la société de façon dynamique. La force de l'État est désormais une variable contextuelle et gestionnaire, plus que le produit de dispositions constitutionnelles et légales, substituant des capacités politiques aux pouvoirs formels (Pierre et Peters, Op. Cit. : 194). Dans certains pays, tels que la France, l'Allemagne et le Japon, l'État continue d'être « fort » parce qu'il a su évoluer d'une tradition centraliste à un système politique décentralisé. Dans d'autres, comme les pays scandinaves et le Royaume Uni, l'État s'affaiblit du fait du déclin du corporatisme et de la privatisation de l'administration au nom de la « nouvelle administration publique ». Dans d'autres encore, comme aux États-Unis, en Corée du Sud ou en Malaisie, l'État sort renforcé car la globalisation accroît son pouvoir sur les forces domestiques, soit que l'État assume un rôle de développeur pour orienter les IED et les investissements nationaux, soit qu'il assume un rôle de superpuissance militaire, soit qu'il mette en œuvre des mécanismes de coordination et de négociation qui améliorent l'efficacité des politiques et de la gestion. Enfin, dans certains pays

l'État continue d'être faible. C'est le cas des pays andins, où l'évolution de l'économie globale s'est accompagnée de l'affaiblissement de l'État, dans les années 1980 et 1990. Mais cet affaiblissement est moins le fait d'un hypothétique « évidemment » que d'une incapacité d'adaptation – liée notamment à un héritage colonial des structures de pouvoir, à un modèle de développement déprédateur préexistant et aux relations clientélistes qui caractérisent la vie sociale en général –, même si l'intervention des organismes financiers internationaux et l'influence de la coopération bilatérale ont, sans aucun doute, contribué à aggraver la situation.

Enfin, la capacité de gouverner dépend de deux types de facteurs : le style de gouvernement dominant par rapport au rôle du marché et la nature des problèmes spécifiques de politiques publiques (Pierre et Peters, *idem* : 200 et s.). Le premier est en partie un problème idéologique opposant les partisans de l'efficacité dans l'allocation des ressources (gouverner par les marchés), ceux qui dénoncent les inégalités produites par l'économie de marché (gouverner de façon hiérarchique) et ceux qui prônent une meilleure répartition des rapports de forces (gouverner par les réseaux de politiques). Le choix entre ces trois styles de gouvernement dépend donc des groupes qui gouvernent et influencent les résultats de politique et de contrôle sur la société. Aux politiques centralistes ou dirigistes, entraînées par l'État, s'opposent ainsi des politiques décentralisées par le haut ou par le bas (caractéristiques de la gouvernance multiniveaux) ou des politiques décentralisées par l'extérieur vers les acteurs privés (typiques de la gouvernance en réseaux). Elles se combinent avec trois manières de définir les problèmes politiques en fonction, soit de l'activité du gouvernement (pour la régulation ou l'assignation de subsides), soit de facteurs sociaux (population visée et forces mobilisées pour produire le changement politique), soit d'objectifs politiques définissant les motifs d'investir du capital politique et des ressources financières dans une solution à un problème.

Cette typologie peut être testée sur les gouvernements actuels des pays andins. En Équateur, le modèle de gouvernance impulsé par le premier gouvernement de Rafael Correa (2007-2009) est proche de la conception traditionnelle de gouvernement, dans la mesure où celui-ci mène une politique centraliste pour traiter en priorité des problèmes de réformes institutionnelles, sous le slogan de la « révolution citoyenne ». Au Venezuela, le modèle de gouvernance impulsé par Hugo Chávez (1998-2009) s'apparente à la conception classique de l'État providence, en ce qu'il mène une politique centraliste pour traiter en priorité des problèmes de redistribution et de lutte contre l'extrême pauvreté, au nom du « socialisme du 21<sup>e</sup> siècle ». En Bolivie, le modèle de gouvernance impulsé par Evo Morales (2005-2009) est marqué par

l'interventionnisme d'État, puisque la politique centraliste est mise au service de la reprise de contrôle du secteur des hydrocarbures, après les privatisations mises en œuvre dans les années 1990. En Colombie, le modèle de gouvernance impulsé par Álvaro Uribe (2002-2009) est un modèle négocié entre « partenaires rivaux », où la politique décentralisation par le bas permet au gouvernement central de s'entendre avec les acteurs politiques locaux (collectivités territoriales et autorités des territoires autochtones) dans la poursuite d'objectifs politiques liés à la résolution du conflit militaire interne. Enfin, au Pérou, le modèle de gouvernance impulsé par Alan García (2007-2009) repose sur l'autonomie des organisations publiques et la décentralisation par l'extérieur (avec les entreprises multinationales et divers secteurs de la société civile), pour accroître l'efficacité de l'appareil administratif et attirer les IED.

Dans un cas comme dans l'autre, le modèle de gouvernance a des conséquences directes pour la politique énergétique de ces cinq pays. En premier lieu, la rente pétrolière ou minière perçue par l'État est une source de revenus indispensable pour financer la politique sociale, les grands travaux d'infrastructures, voire les dépenses de sécurité. Dans certains cas – comme au Venezuela, en Bolivie et en Équateur – le nationalisme pétrolier opère comme un catalyseur des forces sociales et politiques, notamment contre l'influence des organismes financiers internationaux et pour montrer une certaine autonomie face à la politique extérieure des États-Unis et à sa doctrine de sécurité énergétique. Dans d'autres cas – comme en Colombie et au Pérou – la nécessité de préserver ou de parvenir à l'indépendance énergétique conduit les gouvernements à « ouvrir » le secteur des hydrocarbures pour financer et accéder aux technologies d'exploration de nouveaux gisements, d'exploitation et de transformation du gaz naturel et du pétrole.

La société civile occupe un lieu privilégié dans la conception institutionnelle de l'action politique et de la gouvernance, qui met l'accent sur le rôle des institutions dans la définition des termes des échanges rationnels et considère que les calculs et anticipations des individus ou des organisations surgissent dans un cadre plus large de règles, de rôles et d'identités. (March et Olsen, 1995 : 28-44.) Selon cette conception, la gouvernance n'est pas seulement la gestion de coalitions politiques efficaces. Elle obéit à la « logique de l'adéquation » (entre les comportements et les situations) qui oriente les actions (individuelles et collectives) et s'insère dans des pratiques et des signifiés partagés qui définissent les identités et les institutions. C'est pourquoi la gouvernance démocratique implique le développement d'identités des citoyens et de groupes dans l'environnement politique, de capacités pour que ceux-ci mettent en



œuvre une action politique adéquate, de résultats susceptibles d'améliorer la démocratie, ainsi que d'un système politique adaptable, qui tienne compte de l'évolution des demandes et de la transformation de l'environnement.

Si l'influence de la société civile sur l'action publique ne s'exerce que de façon exceptionnelle au niveau structurel des interactions de gouvernement, elle est de plus en plus fréquente au niveau intentionnel. Au niveau structurel, le communautarisme, la politique délibérative et la démocratie directe constituent trois défis à l'autorité de l'État, au profit d'un engagement direct des citoyens dans la politique ou comme source principale de gouvernance. (Pierre et Peters, Op. Cit. : 137.) Ces approches sont plus proches de la gouvernance démocratique traditionnelle que les approches par le marché, mais elles tendent à désinstitutionnaliser les structures de gouvernement existantes. En effet, le communautarisme défend un modèle de démocratie fondée sur l'unité de gouvernement de taille restreinte. La démocratie délibérative défend un modèle de démocratie où les thèmes de préoccupation des citoyens sont discutés hors des institutions représentatives, en particulier au niveau local. La démocratie directe défend un modèle de démocratie où le public prend directement les décisions, à travers des référendums ou consultations populaires.

Chacune apporte un élément de réponse aux critiques formulées à l'encontre de la gouvernance hiérarchique. (Pierre et Peters, idem : 141 et s.) Pour la première il s'agit de décentraliser le gouvernement afin d'utiliser au mieux le capital social et la cohésion sociale fondée sur des valeurs. Pour la seconde, il s'agit d'inclure le public dans les prises de décision à travers le dialogue et les débats, au nom de la participation. Pour la troisième, l'important est que les citoyens décident eux-mêmes quelle politique appliquer pour solutionner leurs problèmes. Mais chacune présente des limites formelles ou de fond. Ainsi, le communautarisme repose sur des prémisses non-démontrées quant à la nature humaine et sa définition de la communauté est imprécise. La démocratie délibérative défend un type-idéal de participation qui, outre qu'il relève généralement de l'utopie, repose lui-aussi sur des prémisses discutables, telles que l'égalité des participants, la neutralité et l'objectivité des savoirs experts ou encore la transitivity des mécanismes de participation à grande échelle. Enfin la démocratie directe en appelle au « sentiment démocratique » pour résoudre des problèmes mais elle ne répond pas aux objections relatives à l'absence de neutralité des questions proposées dans une consultation populaire, à l'accès limité à l'information ainsi qu'à l'intérêt limité de tous de participer (faute de motivation, de disponibilité, etc.).

Au niveau intentionnel, le recours au concept de gouvernance traduit précisément la nécessité de rendre compte de modèles d'interactions entre l'État, la société et l'économie, dans lesquels le gouvernement hiérarchique et l'auto-organisation de la société sont complémentaires (Kooiman, Op. Cit., 1998 c : 251). Dans ces modèles, la responsabilité et la reddition de comptes sur les interventions sont diffuses, entre les acteurs publics et privés, ce qui leur laisse une certaine autonomie au niveau micro.

D'un côté, l'exportation des activités politiques a donné lieu à la multiplication d'agences autonomes (Pierre et Peters, Op. Cit. : 89), qui assument certaines fonctions autrefois dévolues à l'État, sans toutefois jouir du même degré de légitimité. Cette évolution a accompagné les réformes néolibérales des années 1980 et la multiplication d'instruments de la « nouvelle administration publique » inspirés par le critère d'efficacité (privatisation d'entreprises, tertiarisation ou externalisations du service public, partenariats public-privé, cogestion, etc.). Tel est, en particulier, le cas des réformes inaugurées par Margareth Thatcher et Ronald Reagan au Royaume Uni et aux États-Unis, qui ont donné lieu à la multiplication des agences semi-publiques (ou *quango's* en anglais, pour *quasi non-governmental organisations*), entreprises de tertiarisation, corporations et autres ONG chargées d'assister techniquement, de planifier, voire d'exécuter des programmes jusqu'alors considérés comme faisant partie du domaine réservé de l'État.

De l'autre, les mobilisations sociales telles que celles observées dans les pays andins durant les années 1990 ont conduit les gouvernements à réorienter leur action et le fondement de leur légitimité, pour inclure non seulement les groupes d'intérêt et les partis politiques, mais aussi les mouvements sociaux et les ONG. On trouve une forme particulière de cette intervention dans les interactions fondées orientées vers la compréhension mutuelle entre les individus, ou l'éthique discursive de Habermas (2000), utilisée par certains auteurs pour analyser le rôle de la société civile dans la vie politique (Cohen et Arato, 2000). Cette forme de rationalité se traduit particulièrement par la participation publique pour accroître la légitimité des décisions, bien qu'elle rencontre ses limites lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes impliquant des intérêts contradictoires et retarde les délais de prise de décision (Kooiman, Op. Cit., 2002 : 100). Mais c'est au niveau de la « métagouvernance », c'est-à-dire le fait de gouverner la gouvernance (Kooiman, idem : 170) que la compénétration du public et du privé traduit le mieux cette préoccupation pour la démocratie. Par exemple, dans le cas des groupes écologistes, la protestation morale est souvent le premier recours pour mettre en question la légitimité d'un gouvernement, avant d'influencer les institutions

publiques et les décisions politiques. Elle conduit ainsi à la rétroalimentation de trois ordres de gouvernance : normatif, institutionnel et pratique.

### *Conclusion*

Le recours à la gouvernance en tant que concept analytique permet de rendre compte des facteurs qui influencent l'action publique dans les trois ordres de changement devenus manifestes depuis les années 1970. La gouvernance est multinationnelle en ce qu'elle rend compte de l'articulation du local au global ; elle est interactive, en ce qu'elle explique les interactions entre l'État, la société et l'économie ; elle est réflexive, dans la mesure où elle explique la rétroalimentation des processus et des structures.

### **Conclusion**

Les conflits environnementaux liés à l'exploitation d'hydrocarbures en Amazonie andine naissent d'une tension entre des logiques d'action rationnelle propres aux acteurs sociaux, politiques et économiques, qui met en doute l'universalité du modèle de développement économique reposant sur l'industrialisation (Fontaine, Op. Cit.). Il en résulte que la résolution de ces conflits passe par une redéfinition des politiques publiques, une régulation plus stricte, des instruments de gestion plus adaptés aux populations locales et des processus plus participatifs que ceux qui caractérisent les modes traditionnels de gouvernement. De même, l'institutionnalisation des arrangements issus de ces conflits et l'incidence des acteurs sociaux sur les modalités institutionnelles de la gouvernance énergétique sont le produit d'interactions entre les politiques sectorielles (pétrolière, environnementale, sociale, etc.), les styles de vie des communautés locales et le contexte économique et géopolitique international. Ce processus affecte à la fois les organisations et les institutions formelles, les règles et les structures de l'action publique. Par conséquent, les modalités de la gouvernance énergétique dépendent à la fois des fonctions systémiques de l'État, du marché et de la société, et des interactions entre ces trois dimensions de l'action sociale.

La relation réflexive entre l'action de gouverner et le système de gouvernance (où la qualité de l'action et celle du système s'altèrent mutuellement) risque de conduire à un raisonnement circulaire, si l'on néglige le rôle des acteurs. Les conflits sociaux ne posent pas seulement un problème de gouvernabilité à l'État (au sens de conditions et processus démocratiques), mais aussi de gouvernance (au sens de système institutionnel). Par conséquent, les tensions entre la société, l'État et le marché, qui ont débouché sur une crise de gouvernabilité dans la région andine,

posent un problème structurel, qui intéresse autant les réponses étatiques aux demandes sociales, que les modalités des conflits et de l'institutionnalisation des arrangements qui en sont issus.

La « bonne gouvernance » peut répondre à une « logique d'adéquation », dont les fondements sont la légitimité et l'efficacité. Elle pose alors un problème axiologique (au sens machiavélien) : quels sont les critères qui permettent de définir ce qui est adéquat ? L'environnement, la durée, l'hétérogénéité des demandes, la diversité des acteurs, la capacité institutionnelle et la réflexivité du système politique sont autant de facteurs qui détermineront la réponse, en fonction du contexte géographique et historique.

### Bibliographie citée

- \*Alcántara Sáez Manuel (1997), "Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina". In: M. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-Plaza y Valdés, 177-185.
- \*Altman David (2001), "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". *Instituciones y Desarrollo*, 8-9: 385-410.
- \*Altman David, Castiglioni Rossana (2000), "De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 9. Barcelona: IIG, 6 p.
- \*Beck Ulrich (1998 a), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 224 p.
- \*Beck Ulrich (1998 b), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- \*Bevir Mark, Rhodes Rod, Weller Patrick (2003 a), "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role Of The Public Sector". *Public Administration*, 18 (1), 1-17.
- \*Bevir Mark, Rhodes Rod, Weller Patrick (2003 b), "Comparative Governance: Prospects and Lessons". *Public Administration*, 18 (1), 191-210.
- \*BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006 a), "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte I: Política operativa sobre pueblos indígenas". Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 13 p. Disponible [10/2008] en: [http://www.iadb.org/sds/IND/site\\_401\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm)
- \*BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006 b), "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte II: Estrategia para el desarrollo indígena". Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 44 p. Disponible [10/2008] en: [http://www.iadb.org/sds/IND/site\\_401\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm)
- \*Blom-Hansen Jens (1995), "A "New Institutional" Perspective on Policy Networks". *Public Administration*, 75: 669-693.
- \*Burbano de Lara Felipe (2003), "Introducción". In: F. Burbano de Lara (Comp.), *Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO, 449 p.
- \*Calame Pierre (2003), *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*. Paris : Descartes et Cie, 330 p.
- \*Camou Antonio (2001), "Estudio preliminar". In: M. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-Plaza y Valdés, 15-58.
- \*Castells Manuel (2000), *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. T II. El Poder de la identidad*. México D. F.: Siglo XXI, 498 p.

- \*Castells Manuel (2002/2000), *La era de la información, T I: La Sociedad red*, México D. F.: Siglo XXI.
- \*Cohen Jean, Arato Andrew (2000/1992), *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 704 p.
- \*Colonos Ariel (1995), « La Sociologie des réseaux transnationaux ». In : A. Colonos (Dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus : lien social et système international*. Paris : L'Harmattan, 21-69.
- \*Comisión de las Comunidades Europeas (2001), “La gobernanza europea: un libro Blanco”. Bruxelles: CCE, 40 p. Disponible (mars 2009) à l'URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)
- \*Coppedge Michael (1996), “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. In: E. Vega (Ed.), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, 27-61.
- \*Coppedge Michael (2001/1993), “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”. In: M. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-Plaza y Valdés, 211-239.
- \*Crozier Michel, Huntington Samuel Watanuki Joji (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- \*Czempiel Ernst Otto (1992), “Governance and Democratization”. In: J. N. Rosenau, E. O. Czempiel (Ed.), *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 250-271.
- \*Deferrari D. (1996), “Governance o las tribulaciones de un terminólogo”. PuntoyComa, 40. Bruxelles. Disponible (mars 2009) à l'URL: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- \*Diehl Paul F. (Ed.) (1997), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- \*Feldman Eduardo (2001), “La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad”. Instituciones y Desarrollo, 8-9: 367-384.
- \*Fontaine Guillaume (2003), *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO- IFEA, 530 p.
- \*Gaudin Jean-Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presses de Sciences Po/La bibliothèque du citoyen, 138 p.
- \*Gaudin Jean-Pierre (2004), *L'action publique : sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po-Dalloz, 7-46; 119-139 ; 193-231.
- \*Graham John, Amos Bruce, Plumptre Tim (2003), “Governance Principles for protected Areas in the 21st Century. Paper prepared for the 5th World Parks Congress. Durban, South Africa”. Quebec: Institute On Governance, mimeo.
- \*Haas Peter M. (1992), “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, International Organization, 46 (1): 1-35.
- \*Haas, Peter M. (1989), “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution”, International Organization, 43 (3): 377-403.
- \*Habermas Jürgen (2000/1991), *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta, 236 p.
- \*Hermet Guy (2005), « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité. In : G. Hermet, A. Kazangacil (Dir.), *La gouvernance : un concept et ses applications*. Paris : Karthala, 18-48.
- \*Hewitt de Alcántara Cynthia (1998), “Uses and abuses of the concept of governance”. International Journal of Social Sciences, 155: 105-113.
- \*Jeffery Michael (2004), “An international legal regime for protected areas”. In: J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An*

*international regime for protected areas*, IUCN Environmental policy and law paper, 49: 14-16. Gland: IUCN.

- \*Jessop Bob (1998), "The Rise of Governance and the Risks or Failure: the Case of Economic Development". International Journal of Social Sciences, 155: 29-45.
- \*Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Zoido-Lobaton Pablo (1999 a), "Aggregate and Individual governance Indicators". Policy Research Working Paper, 2195. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute/Governance, Regulation and Finance Division, 42 p.
- \*Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Zoido-Lobaton Pablo (1999 b), "Governance matters". Policy Research Working Paper, 2196. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute/Governance, Regulation and Finance Division, 68 p.
- \*Kazancigil Ali (2005), « La gouvernance et la souveraineté de l'État ». In : G. Hermet, A. Kazangacil (Dir.), *La gouvernance : un concept et ses applications*. Paris : Karthala, 49-64.
- \*Keck Margareth E., Sikkink Kathryn (2000/1998). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México D. F.: Siglo XXI.
- \*Keohane Robert (1988), *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 338 p.
- \*Kooiman Jan (1993 a), « Social-Political Governance : Introduction ». In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 1-6.
- \*Kooiman Jan (1993 b), "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 35-48.
- \*Kooiman Jan (1993 c), "Findings, Speculations and Recommendations". In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 249-262.
- \*Kooiman Jan (2002), *Governing as Governance*. London: Sage, 62-230.
- \*Le Galès Patrick (1998), « Régulation, gouvernance et territoire ». In: J. Commaille, B. Jobert (Dir.), « Les métamorphoses de la régulation politique ». Droit et Société, 24 : 203-240.
- \*Le Galès Patrick, Thatcher Mark (Dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*. Paris: La Découverte.
- \*March James, Olsen Johan (1995), *Democratic Governance*. New York; London: Free Press.
- \*Marinetti Mike (2003), "Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School". Political Studies, 51: 592-608.
- \*Marsh David (Ed.) (1998), *Comparing Policy Networks*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- \*Mayntz Renate (2002/1998), "Nuevos desafíos de la teoría de governance". Instituciones y Desarrollo, 7.
- \*Mayorga René A. (Coord.) (1992), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM-ILDIS-Nueva Sociedad.
- \*Nogueira, M. A. (1995), "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", Análisis Político, 25: 55-68.
- \*North Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- \*North Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- \*Oszlak Oskar (2001), "La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática". Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, 17.
- \*Pachano Fernando (Ed.) (1999), *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES-CIPIE.

- \*Panfichi Adolfo (Ed.) (2002), “Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI”. In: A. Panfichi (Coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México D. F.: Pontificia Universidad Católica del Perú-FCE, 13-46.
- \*Pérez Liñán Anibal (2001), “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”. *Instituciones y Desarrollo*, 8-9: 281-298.
- \*Peters Guy (1998), “Policy Networks : Myth, Metaphor and Reality”. In : D. Marsh (Ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press, 21-32.
- \*Peters Guy, Pierre Jon (2006), “Introduction”. In: G. Peters, J. Pierre (Ed.), *Handbook of Public Policy*. Londres: Sage, 3-9.
- \*Petrella Ricardo (Dir.) (1995), *Limits to competition*. Cambridge: The Group of Lisbon-MIT Press.
- \*Pierre Jon, Peters Guy B. (2000), *Governance, Politics and the State*. London : Macmillan Press, 230 p.
- \*Prats Joan (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Instituciones y Desarrollo*, 8-9.
- \*Prats Joan Oriol (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Instituciones y Desarrollo*, 14-15.
- \*Rhodes Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- \*Rhodes Rod (2006), « Policy Network Analysis ». In : M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 425-447.
- \*Rivera Gonzalo, Yepes Astrid, Ortega Gloria (Coord.) (2000), *Gobernabilidad Democrática: el proyecto colombiano*. Memorias del Foro Internacional Gobernabilidad democrática y el pensamiento de Galán. S. F. De Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 268 p.
- \*Rosenau James N. (1992), “Governance, Order and Change in World Politics”. In: J. N. Rosenau, E. O. Czempiel (Ed.), *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.
- \*Rosenau James, Czempiel Ernst-Otto (Ed.) (1992), *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 300 p.
- \*Sabatier Paul (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Science*, 21: 129-168.
- \*Sagasti Francisco, Patrón Pepi, Lynch Nicolas, Hernández Max (1995), *Democracia y buen gobierno. Informe final del proyecto agenda: Perú*. Lima: Apoyo-BID, 150 p.
- \*Saldomando Ángel (200 b), “Gobernabilidad ¿democracia y reformas?”. Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 130.
- \*Saldomando Ángel (2000 a), “Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?”. Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 117.
- \*Salgado Germánico (1999), “Introducción”. In: F. Pachano (Ed.), *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES-CIPIE, 1-22.
- \*Scanlon John, Burhenne-Guilmin Françoise (2004), “Executive Summary”. In: J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN.
- \*Skelcher Chris, Mathur Navdeep, Smith Mike (2005), “The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy”. *Public Administration*, 83 (3): 573–596.

- \*Sosa Martínez Beatriz (2000), “Governance: la comprensión y la expresión”. PuntoyComa, 66. Disponible (mars 2009) à l’URL : <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>
- \*South Center (1996), For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform. Londres: Zed Books.
- \*Stoker Gerry (1998), “Governance as theory: five propositions”. International Journal of Social Sciences, 155: 17-28
- \*Stolowicz Beatriz (1996), “La gobernabilidad como dominación conservadora”. In: H. Yánes Quintero (Comp.), *El mito de la gobernabilidad*. Quito: Trama, 35-57.
- \*The Commission on Global Governance (1995), Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press. Disponible (mars 2009) à l’URL: <http://www.libertymatters.org/globalgovernance.htm>
- \*Torres-Rivas Edelberto (2001), “La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica”. Instituciones y Desarrollo, 8-9: 143-170.
- \*Torrijos Vicente R. (2001), “¿La gobernabilidad reluciente?”. “Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya”, 90.
- \*UNDP (United Nations Development Program) (1997), “Governance for sustainable human development. A UNDP policy document”. New York: UNDP, mimeo.
- \*UNDP (United Nations Development Program) (2002), “Roundtable on Energy for Sustainable Development: Partnerships for Action”. Bruxelles: UNDP, mimeo.
- \*UNDP (United Nations Development Program), UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), World Energy Council (2000), “World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability – Overview”. New York: UNDP, mimeo. Disponible (mars 2009) à l’URL : [http://www.undp.kz/library\\_of\\_publications/start.html?redir=center\\_view&id=111](http://www.undp.kz/library_of_publications/start.html?redir=center_view&id=111)
- \*UNDP (United Nations Development Program), UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), World Energy Council (2004), “World Energy Assessment. Overview 2004 Update”. New York: UNDP, mimeo. Disponible (mars 2009) à l’URL : <http://www.undp.org/energy/weaover2004.htm>
- \*USAID (United States Agency for International Development) (1999), “Democracy and governance: a conceptual framework 1999. New York: USAID. Disponible [15/05/09] sur le site : <http://www.info.usaid.gov/democracy/techpubs/cframe/cframe.pdf>
- \*USAID (United States Agency for International Development) (2002), “Analysis of the Relationship Between Improved Energy Sector Governance and the Attraction of Foreign Direct Investment”. Washington D. C.: USAID-PA Consulting Group, 41 p.
- \*Vega Esteban (Ed.) (1996), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- \*Willems Stéphane, Pershing Jonathan (2002), “Climate-relevant Policy Assessment. Recent work in OECD, IEA, NEA and ECMT”. Paris: OECD-IEA Information Paper, mimeo, 60 p. Disponible (mars 2009) à l’URL : [www.oecd.org/dataoecd/10/4/1953009.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/10/4/1953009.pdf)
- \*Young Oran R. (1992), “The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables”. In: J. Rosenau, E. O. Czempiel (Ed.), *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 160-194.
- \*Young Oran R. (1999), *Governance in World Affairs*. Ithaca-Londres: Cornell University Press, 1-49; 108-132; 189-215.