

Stéphanie TREILLET
Maître de conférences en Economie
stephanie.treillet@u-pec.fr
0688335300

Université Paris-Est Créteil
61 avenue du Général de Gaulle
94010 Créteil Cedex.

Laboratoire : CEMOTEV (UVSQ)
47 boulevard Vauban
78280 Guyancourt Cedex

L'inclusion de la démocratie dans la conception contemporaine du développement : l'ambiguïté révélatrice des indicateurs.

(Version provisoire)

Introduction

La doctrine dominante du développement a évolué depuis une quinzaine d'années vers ce qu'on peut qualifier de « nouveau consensus de Washington ». La promotion par les Institutions internationales, simultanément à partir de 2000, des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), dessinent, par rapport à la phase précédente de l'ajustement structurel, (première étape du « Consensus de Washington »), une orientation partiellement en rupture sur au moins deux plans : d'une part, elle élargit les objectifs des politiques de développement à des dimensions qualitatives et non plus uniquement monétaires ; d'autre part, à la lumière des échecs de la première étape des Politiques d'ajustement structurel (PAS), elle revisite la conception du rôle de l'Etat et de son articulation avec le marché. Le premier aspect de cette évolution conduit à incorporer dans la définition du développement des objectifs se rapportant aux conditions de vie de la population, mesurables par des indicateurs non monétaires (éducation, santé, logement, etc.), et à intégrer le caractère multidimensionnel de la pauvreté voire, plus récemment depuis le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (RDM) de 2006, des inégalités. On observe donc une prise en compte des critiques des seuls indicateurs monétaires de pauvreté (Destremau 1998, Salama 1998), et une rupture avec la poursuite du seul objectif de restauration des « grands équilibres », ou de croissance du PIB à court terme, caractéristiques des deux décennies précédentes (Fontaine 1994, Treillet 1994, Cling et al. 2002). Cette évolution s'est en particulier concrétisée dans l'élaboration et l'utilisation, à partir de 1990, de l'Indicateur de développement humain (IDH) intégrant les dimensions de santé et d'éducation en plus du revenu monétaire, puis des différents indicateurs synthétiques intégrant d'autres dimensions : Indicateur de pénurie des capacités (IPC) en 1996, Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et Indicateur de pauvreté humaine en 1997, l'ensemble étant remplacé, à partir de 2010, par l'Indicateur de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI), l'Indicateur multidimensionnel de la pauvreté (IMP) et l'Indicateur d'inégalités selon le genre (IIG). Ces évolutions marquent une convergence nouvelle entre les objectifs mis en avant par le PNUD et les priorités affichées des Institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale.

Le deuxième aspect prend en compte l'idée que, contrairement aux postulats mis en avant par le premier consensus, le marché ne constitue pas un processus autosuffisant et auto équilibrant, et que des structures hors marché (règles, normes, institutions, organisations) doivent être mobilisées pour assurer son fonctionnement optimal. La réhabilitation du rôle de l'Etat, au cours de la décennie 1990, intervient dans ce contexte, en cohérence avec la promotion des Nouvelles théories de la croissance, ou théories de la croissance endogène qui, dans le cas des PED, enregistrent notamment les facteurs spécifiques de la réussite des NPI d'Asie de l'Est, comme en atteste le débat interne à la Banque mondiale sur les explications de la croissance en Corée du Sud (Ben Hammouda 2000).

L'appréciation de la réalité de l'inflexion voire de la rupture induit par ces évolutions, par rapport au cadre standard de l'ajustement structurel, a donné lieu à des discussions (Cling et al. 2002, Palier et Prévost 2007), notamment en raison du fait que bien des prescriptions de politiques macroéconomiques demeurent pour l'essentiel inchangées. Il n'en reste pas moins que la reformulation des objectifs des politiques de développement implique l'inclusion de critères et de dimensions considérés jusqu'alors comme extérieurs à leur champ ainsi qu'au mandat des institutions internationales. C'est notamment le cas de la démocratie.

1. Une inclusion nouvelle de la question de la démocratie dans les objectifs du développement.

La question de la démocratie s'est imposée logiquement comme aboutissement de cette évolution, à travers deux axes théoriques parallèles mais partiellement convergents : la mise en avant de la notion de développement humain, s'inspirant des analyses d'A. Sen, et la prise en compte du fonctionnement et de la qualité des institutions comme facteur de réussite des politiques économiques, axe central de la Nouvelle économie institutionnelle.

1.1 – De la centralité du développement humain à la promotion de la démocratie.

La centralité nouvelle de la notion de développement humain va placer au cœur de la nouvelle doctrine la question des droits, et amener par ce biais à intégrer la dimension de la démocratie à l'objectif de développement. Les définitions du développement humain fournies par Sen (1999), « Le développement peut être considéré comme le processus par lequel les libertés réelles des personnes s'accroissent » ou comme un « processus d'expansion des libertés réelles » (2003), va dans ce sens. Cette approche est reprise par le PNUD (1990) : « *Le principal objectif du développement humain est d'élargir la gamme des choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder aux revenus et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et de jouir des libertés humaines, économiques et politiques.* » : ce qui délimite les contours du développement humain est constitué non seulement des résultats souhaitables (des conditions de vie satisfaisantes à tous égards), mais des conditions nécessaires et des mécanismes de la vie économique, sociale et politique pour y parvenir. Dès lors, la convergence avec la question des droits apparaît récurrente, qu'il s'agisse des libertés fondamentales ou des droits économiques et sociaux. La mise en œuvre des libertés recensées suppose le plein exercice de capacités, lui-même conditionné à l'effectivité de droits, constitutifs d'une situation de démocratie. Avec la reprise en compte de ce cadre théorique, l'approche antérieure des Institutions financières internationales, qui tendait à privilégier un arbitrage entre efficacité économique et mise en œuvre des droits et de la démocratie, semble abandonnée. Historiquement, la grille de lecture fondatrice de cette approche peut être considéré comme

l'analyse des famines par Sen, c'est-à-dire l'approche par les *entitlements* (« que l'on peut traduire par « carte d'accès aux droits »), dépassant l'approche strictement économique attribuant les épisodes de famine à une insuffisance de l'offre alimentaire. Cette analyse pointe la vulnérabilité spécifique des groupes de population victimes, due à des facteurs politiques et sociaux autant qu'économiques, et en particulier à l'impossibilité pour eux de faire valoir leurs droits. Sen met ultérieurement en avant le rôle des régimes politiques, avec l'idée que « *jamais une famine n'est survenue dans un pays respectant les règles démocratiques et le multipartisme* » (Sen, 1995). On notera trois catégories de mécanismes annonciateurs de l'approche contemporaine dominante des institutions : d'une part, les règles démocratiques ont valeur de mécanismes d'incitation pour les autorités via les possibilités de contrôle de leur action dont disposent les citoyens ; d'autre part la démocratie favorise la diffusion de l'information que les régimes dictatoriaux au contraire ont la possibilité d'empêcher ; enfin l'organisation sociale détermine la vulnérabilité différenciée des groupes de population via le rôle des droits de propriété propres à chaque société. (Clément 2009)

En une vingtaine d'années, la conception du développement humain a eu tendance à faire consensus entre les organisations internationales au-delà du PNUD, mais aussi à s'enrichir et à s'élargir comme en témoigne le RDH de 2010, « Les chemins du développement humain ». Le développement humain est présenté comme une conception évolutive et non figée, susceptible d'intégrer avec le temps des dimensions nouvelles (comme la prise en compte des contraintes intergénérationnelles et environnementales). L'évolution de la définition du développement humain amène la notion de « *développement humain élargi* », défini de la façon suivante : « *Le développement humain est l'élargissement des libertés des personnes afin de leur permettre de vivre une vie longue, en bonne santé et créative ; de faire avancer les autres objectifs auxquels ils ont de raisons d'accorder de la valeur et de jouer un rôle actif dans le façonnage de l'équité et de la soutenabilité du développement sur une planète partagée* » (PNUD, 2010, p 3). Cette définition met l'accent sur plusieurs dimensions étroitement interdépendantes.

- La prise en compte des procédures et non pas seulement des résultats : la façon de parvenir à ces derniers est centrale dans la construction du développement humain. Les bénéficiaires du développement doivent jouer un rôle actif dans la mise en place des mécanismes, à la fois individuellement et collectivement, sans quoi les acquis ne seront ni durables ni généralisables (Stiglitz 1998).

- Cette mise en mouvement et en action est permise par la liberté de choix et l'éventail des options dont ils/elles disposent, à la fois individuellement et collectivement. Cette liberté de choix se voit conférer un double statut : d'un côté elle est mise en avant dans une optique instrumentale (Prévost 2005, 2009), étant à la fois une des conditions nécessaires de l'efficacité des politiques de développement, d'où l'accent mis fréquemment, dans les élaborations sur le développement humain (PNUD 1993) et ultérieurement dans les stratégies de réduction de la pauvreté, sur les dimensions de participation et d'appropriation ; mais elle constitue également une fin en soi, comme dimension constitutive de la définition du développement humain. Nous serons amenés à revenir sur cette tension ultérieurement.

- La notion d'autonomisation (traduction d'*empowerment*) des acteurs/trices et bénéficiaires du développement résume ces différents aspects, tant sur le plan général que sur le plan politique : les citoyens doivent pouvoir exprimer leur opinion, peser sur les choix de politiques publiques (*voice*) et demander des comptes aux responsables politiques (*accountability*), ce qui constitue en retour une condition de qualité et d'efficacité des institutions.

- Ces dimensions sont inséparables de l'équité et de la durabilité. La première garantit que des inégalités (dans toutes les dimensions du développement humain) inacceptables et

perçues comme illégitimes ne vont pas venir obérer le processus de développement. La seconde garantit « *que le développement humain résiste à l'épreuve du temps* » (p 3). Elle inclut la dimension de soutenabilité écologique.

Ces différents aspects, tout en représentant un enrichissement conceptuel, vont se révéler à l'usage autant de limites à l'entreprise de mesure, d'évaluation et de classement qui caractérise l'approche contemporaine du des performances en termes de développement des différents pays. On verra également qu'elles sont porteuses de toutes les ambiguïtés que révélera la conception ainsi mise en avant de la démocratie.

Par ailleurs, ces axes entrent en cohérence avec l'autre dimension de l'évolution contemporaine de la doctrine, issue de l'influence croissance du paradigme néo institutionnaliste.

1.2- Le rôle nouveau de l'Etat et des institutions.

On assiste par ailleurs, depuis le milieu de la décennie 1990, à la consolidation progressive de la Nouvelle économie institutionnelle dans les fondements théoriques le nouveau consensus de Washington pour les PED. Ce cadre théorique, promu activement par la Banque mondiale mais repris par les autres institutions – y compris celles des Nations-Unies dont le PNUD - va peu à peu être amené à constituer un socle de cohérence entre des éléments qui pourraient sembler contradictoires.

Le RDM 2002, intitulé « Des institutions au service des marchés » s'inspire de la Nouvelle économie institutionnelle fondée par North (1990) ainsi que de la théorie des droits de propriété et des coûts de transaction (Williamson 1985) et reprend à son compte la définition très générale suivante : « *Les institutions consistent en règles, mécanismes assurant leur respect et en organisations* », en distinguant sur cette base institutions formelles et informelles.

Dans cette optique, à partir de la fin des années 1990, la qualité et l'efficacité des institutions apparaissent de plus en plus comme le facteur central susceptible de rendre compte des différences de performances entre les PED, soit en termes de croissance du PIB, soit en termes d'indicateurs non monétaires de développement humain, les deux catégories de performances étant d'ailleurs loin d'être systématiquement corrélées comme l'étudie en détail de le RDH 2010. Les bonnes institutions sont caractérisées comme présentant les traits suivants :

- **Transparence** : la circulation de l'information est libre et sans entraves, les institutions et autorités ont obligation de rendre des comptes aux administrés – notion d'*accountability*)
- **Caractère inclusif et équitable** : les institutions fonctionnent de façon à ne pas exclure et marginaliser des catégories de la population, en particulier les plus pauvres et celles qui sont déjà marginalisées – notion de *voice*, capacité des différents groupes de la population, y compris les pauvres, à se faire entendre et à faire valoir leurs intérêts. Elles leur permettent également de saisir les opportunités du marché pour sortir de la pauvreté.
- **Efficacité** : les institutions fonctionnent de manière à délivrer aux agents les bonnes incitations de façon à ce qu'ils agissent au mieux de leurs intérêts individuels et, *in fine*, au mieux de l'intérêt collectif ; de cette façon, elles permettent une allocation efficiente des ressources de nature à favoriser la croissance, et évitent d'enfermer l'économie dans un équilibre de marché sous-optimal.

Dans cette approche, le caractère démocratique de l'Etat et des institutions se confond avec leur efficacité. La conception du rôle de l'Etat, et même de sa nature, a radicalement changé par rapport à la période de l'Etat-développeur caractéristique des grandes stratégies de développement des années 1950-80 : l'Etat n'a plus pour mission ni de redistribuer les revenus et les patrimoines, ni de planifier les investissements et la production, ni de soutenir

la demande, encore moins de produire lui-même ; il se distingue cependant de l'Etat-usurpateur des années 1980, voire des années 1970 dans le cas des expériences de pouvoir dictatorial associé à une libéralisation extrême de l'économie, comme dans le cas du Chili ou de l'Argentine, paradigme où l'efficacité économique est présentée comme inversement proportionnelle à la démocratie ; on a désormais affaire à un Etat organisateur tant des marchés et de l'articulation du fonctionnement de ceux-ci avec celui de la société civile, entendue au sens large (Treillet 2005). A cet égard, la place centrale du mot *participation* dans le dispositif n'est pas fortuite : elle renvoie à la fois à la participation économique des individus, qui doivent être en mesure de saisir les opportunités du marché sans que des obstacles (discriminations, réglementations excessives, mauvaise information, etc.) viennent s'y opposer, à leur participation sociale (prise en charge d'activités communautaires, associatives, de voisinage) et à leur participation politique (participation aux décisions publiques).

2. Une conciliation difficile avec l'omniprésence de la mesure et de l'évaluation.

Cet Etat organisateur des marchés caractérise la conception néo-libérale de l'intervention publique, commune aux PED et aux économies industrialisées, et dont une des dimensions intrinsèques est l'omniprésence des procédures de mesure et d'évaluation. Or la pratique révèle une grande difficulté pour faire entrer la dimension nouvelle du développement humain dans sa définition élargie et de la démocratie qui lui est associée, dans ces procédures standardisées. Cependant les organisations internationales ont tenté de surmonter ces difficultés en élaborant des indicateurs de démocratie et de bonne gouvernance.

2.1- L'agenda des politiques néolibérales : centralité de la mesure et de l'évaluation.

Depuis les années 1990, la mise en œuvre de l'agenda des politiques néolibérales s'est traduite en effet non pas par un retrait de l'Etat, mais par une transformation de son rôle voire de sa nature, et par un renforcement des procédures de contrôle de l'action des différents acteurs économiques et sociaux. Cette cohérence nouvelle a été particulièrement mise en lumière par Dardot-Laval (2010) et Hibou (2012). Elle s'observe simultanément dans les pays industrialisés, notamment ceux de l'Union européenne dont les institutions et les normes en constituent en quelque sorte l'idéal-type, et dans les PED via les injonctions des institutions financières internationales. Elle se traduit par l'omniprésence de procédures d'évaluation, de mesure des performances, de *benchmarking* et de classement.

Ces procédures sont consubstantielles au fonctionnement des politiques économiques contemporaines car conçues comme participant d'un dispositif d'incitation efficient des individus en situation d'information imparfaite ou asymétrique, et de formatage des actions et des procédures. Il ne s'agit donc pas d'une procédure postérieure ou exogène à la conception et à la mise en œuvre des politiques elles-mêmes.

En retour, les résultats des mesures et le classement des différents pays et les comportements des acteurs publics ou privés à leur égard. On peut citer plusieurs exemples : le classement des économies nationales en fonction d'un indicateur synthétique d'attractivité pour les IDE ; le classement des économies de l'Union européenne en fonction de leur respect des règles d'équilibre des soldes publics et du degré d'avancement des réformes ; et bien sûr les jugements des agences de notation sur la dette publique des différents pays. Concernant les PED, depuis la mise en place du « consensus de Monterey » en 2002, instaurant une sélectivité de l'aide internationale, l'orientation de celle-ci est influencée par les indicateurs

de performance des pays. Ainsi, les critères d'allocation du nouveau programme d'aide internationale des Etats Unis, le *Millenium Challenge Account*, reposent de façon importante sur les indicateurs de bonne gouvernance (Duc Lavallée)

2.2- Les difficultés à mesurer toutes les dimensions du développement humain.

Les difficultés à mesurer ces dimensions sont particulièrement mises en lumière les analyses développées dans le RDH 2010 du PNUD. Contrairement aux différents critères non monétaires et qualitatifs, mais quantifiables, qui ont constitué l'IDH et les indicateurs qui l'ont suivi au cours de la décennie 1990, ces dimensions du « développement humain élargi » semblent résister pour partie à la mesure, qu'elles soient envisagées séparément ou a fortiori, compte tenu de leur interdépendance relative, prises comme un ensemble. Globalement ces différents indicateurs permettent bien de reculer les limites de la mesure, mais seulement jusqu'à un certain point. On peut trouver plusieurs raisons à ces limites :

On note une difficulté à articuler les indicateurs macro-économiques et macro-sociaux, synthétisant la situation d'un pays selon un ou plusieurs critères, et les indicateurs individuels approchant les fonctionnements effectifs ou potentiels des individus, autrement dit les possibilités de conversion des dotations en capacités.

Les dimensions élargies du développement humain résistent donc en partie à la mesure.

2.3- La mesure de la « bonne gouvernance » et de la démocratie

Certes, plusieurs tentatives ont été mises en œuvre depuis plusieurs années pour tenter d'approcher, séparément, ces différentes dimensions :

- Plusieurs mesures macro-sociales et macro-politiques sur la caractérisation des régimes politiques, et donc sur la présence ou non de démocratie, ont été élaborés. Ainsi, le RDH 2002, « Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté », expose ainsi la difficulté à construire des critères fiables permettant de mesurer les avancées (ou les reculs de la démocratie dans les différents pays). On distingue ainsi les indicateurs objectifs, qui rassemblent une batterie de critères : organisation d'élections pluralistes, taux de participation des électeurs, date d'obtention du droit de vote des femmes et leur proportion parmi les parlementaires, taux de syndicalisation et nombre d'ONG, ratification des conventions internationales relatives aux droits humains ou aux libertés syndicales. Mais ces indicateurs ne fournissent pas d'informations sur la réalité du fonctionnement démocratique de la société, derrière les processus formels, pas plus que sur la participation politique de la population et sur l'obligation pur les gouvernements de rendre des comptes. Ils sont donc complétés par des indicateurs subjectifs, qui se subdivisent en deux catégories : ceux qui sont construits à partir d'enquêtes directes auprès d'échantillons de la population d'un pays, mais qui sont difficilement utilisable de manière général en raison de leur coût, du nombre restreint de pays concernés et de l'absence fréquente d'homogénéité des réponses collectées ; et les « indicateurs subjectifs de gouvernance », qui proviennent d'enquêtes privées, de sondages et d'« avis d'experts » - agences de notations, organes de presse, think tanks, ONG, organisations internationales, etc. - et sont construits là encore à partir d'un ensemble de critères. Le PNUD en relève trois sortes : notation des régimes politiques (d'« *autocratique* » à « *démocratique* ») à partir de différentes caractéristique de l'exercice du pouvoir, dans la série de données Polity IV du *Center for International Development and Conflict Management* (Université du Maryland) ; l'indicateur *Freedom House*, qui porte sur les libertés politiques et essentiellement la liberté de la presse, mesurée là encore à partir de différents critères ; et surtout une compilation par la Banque mondiale de multiples données de diverses sources, rassemblées en six indicateurs synthétiques : niveau de démocratie (droit

à la parole et obligation de rendre des comptes), instabilité politique et violence, Etat de droit, trafic d'influence (corruption), efficacité de l'action publique et poids de la réglementation. Le niveau de démocratie combine plusieurs éléments relatifs au processus politique (notamment le mode de composition des gouvernements), les libertés civiles, les droits politiques, ainsi que la liberté et l'indépendance de la presse. Si cette catégorie d'indicateurs est mieux à même d'appréhender le caractère effectif de la participation politique de la population que les mesures objectives, ils sont limités par leur subjectivité même : les choix de critères reflètent inévitablement des jugements de valeur, ainsi le choix par la Banque mondiale du « poids de la réglementation ».

- Nombre d'enquêtes de terrain ont déjà tenté d'approcher le bien-être d'une population à partir d'enquêtes subjectives. On citera comme exemple les « World Values Surveys », enquête sur l'état de satisfaction et de bonheur d'un échantillon représentatif de la population de chaque pays. Mais cette méthode se heurte évidemment à l'« effet d'adaptation », limite mise en évidence par Sen (1985, 1999) : les individu-es qui se voient gravement dénié-es dans leurs possibilités de choix, leur accès à l'information ne l'exercice de leurs droits peuvent être amenés à modérer leurs aspirations et se déclarer relativement satisfaits de leur sort.

Le recensement et la typologie (Duc, Lavallée 2005) des indicateurs de démocratie et de bonne gouvernance le plus souvent utilisés révèlent des difficultés méthodologiques certaines, mais également, dans le cas des indicateurs dits objectifs, une définition de la démocratie qui apparaît le plus souvent très partielle (indicateur *Polity IV*) ou étroitement subordonnée aux objectifs des politiques économiques néolibérales : respect des droits de propriété, de la libre concurrence (indicateur de *Freedom House*), et plus récemment construction de l'Etat et des institutions dans l'objectif de rationalisation du fonctionnement des marchés (notamment du marché du travail) et des politiques sociales.

La situation contemporaine apparaît donc comme paradoxale, du point de vue de la caractérisation de la nouvelle doctrine du développement : si les nouvelles approches semblent désormais faire droit à l'exigence de démocratie et d'affirmation des droits voire les considérer comme des dimensions intrinsèques de l'objectif de développement reformulé, les impératifs de classement et d'évaluation qui accompagnent ce renouvellement enserrant la conception de la démocratie dans un carcan étroit correspondant à la définition de la « bonne gouvernance ».

On reprendra ici la définition de la gouvernance avancée par Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, (1999 p.1, cité in Duc Lavallée op.cit.), qui ont contribué à l'élaboration de la doctrine de la Banque mondiale sur ce sujet. La gouvernance désigne ainsi « *les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays pour le bien commun. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et mettre en place des politiques judicieuses, ainsi que le respect des citoyens et l'état des institutions gouvernant leurs interactions économiques et sociales* ».

Six aspects de la gouvernance sont retenus à partir de cette définition : le caractère démocratique des institutions politiques, l'instabilité politique et la violence, l'efficacité des pouvoirs publics, le poids des réglementations, la primauté du droit, et enfin la lutte contre la corruption. (Duc Lavallée p 1).

3. Cette contradiction apparente renvoie aux ambiguïtés des conceptions de la démocratie et du développement dans cette approche.

On avancera ici l'explication que cette contradiction n'est qu'apparente et renvoie aux spécificités de la conception de la démocratie comme du développement, ainsi que de l'articulation entre les deux, caractéristique de cette approche.

3.1- Une conception restrictive de la démocratie.

Plusieurs raisons théoriques et politiques concourent à cette autolimitation de la conception de la démocratie.

Tout d'abord, comme cela a déjà été montré par Palier et Prévost (2007), le nouveau *mainstream* du développement, constitué par cette rencontre entre le paradigme des capacités de Sen et le paradigme néo-institutionnaliste, oscille entre une conception substantielle ou intrinsèque de la démocratie par rapport au développement, et une conception instrumentale dont il montrent qu'elle est déjà présente en filigrane dans les analyses de Sen lui-même. Cette tendance est renforcée par le fait que ce sont, on l'a vu, les aspects procéduraux de la démocratie (modalités de la prise de décision, du choix des gouvernants, etc.) qui l'emportent sur la durée, au détriment du débat sur les contenus de la politique menée. Cette occultation ne peut être dissociée du fait que la thématique de la gouvernance, en dépolitisant la politique économique, la ramène à l'application d'une technique en évacuant l'idée de choix contradictoires, et, a fortiori, d'intérêts opposés.

Par ailleurs, la grille de lecture néo-institutionnaliste, avec la conception très large des institutions qu'elle met en avant, aboutit à un double effacement de la spécificité de l'État : d'une part, les institutions sont assimilées à des organisations hors-marché dont l'existence tient à l'objectif des agents rationnels de minimiser leurs coûts de transaction : il y a donc continuité entre le comportement rationnel des agents (même si cette rationalité est une rationalité élargie et non la rationalité walrasienne standard) et les institutions qui ne sont que la cristallisation, à un moment donné, des négociations permanentes entre eux ; d'autre part, les institutions de la puissance publique, États et collectivités locales, constituent des institutions parmi d'autres dont la spécificité de nature tend à s'effacer, telle qu'elle pouvait être conçue, soit positivement par les keynésiens ou les structuralistes), soit négativement par les ultralibéraux, hayekiens ou libertariens : un État se posant face à la société et au marché et se distinguant d'eux par le monopole de la violence légitime et la représentation de l'intérêt général. Dans le paradigme néo-institutionnaliste, L'État devient un agent maximisateur comme les autres.

Ce modèle sert de cadre pour penser les mécanismes de l'articulation État-marché-société civile : l'État est l'agent économique qui doit assurer de façon optimale la circulation de l'information et la coordination des actions des différentes catégories d'agents, et qui fait faire et envoie les bons signaux et les bonnes incitations aux autres catégories d'agents. En vertu de cette approche, le dispositif emblématique est le partenariat public-privé (PPP) et la délégation de service public. Or, dans les PED et dans le cadre des politiques de décentralisation, une partie des délégations de services publics se fait auprès d'institutions de la société civile, par exemple des ONG dans le cadre des réformes des systèmes éducatifs.

On citera, à nouveau, le RDM 2012 qui résume ainsi la conception du croisement entre intégration selon certaines modalités de la dimension de genre, recours à la société civile et conception renouvelée des institutions construites en grande partie sur cette base : « L'agency individuelle des hommes et femmes peut évoluer comme résultat du changement des institutions, des marchés et des processus d'allocation des facteurs de production par les ménages. En retour, ces changements, agrégés à partir des ménages au niveau de l'ensemble de la société, sont susceptibles d'être un élément clef déterminant des changements dans les normes sociales et les institutions – à travers la représentation politique formelle, la mobilisation de la société civile, ou de constituer des modèles influençant l'évolution des opinions des hommes et des femmes » (Banque mondiale, 2012, 48).

3.2- Disparition des stratégies de développement.

Dans cette optique la politique économique change de nature :

L'État n'est plus chargé de soutenir l'activité économique, mais de créer l'environnement adéquat pour les actions des différentes catégories d'agents. La politique économique ne peut être que structurelle (réforme des marchés) et non plus conjoncturelle. Les politiques sociales (réformes des systèmes de protection sociale), en articulation avec les réformes des marchés du travail et les politiques de formation de la main-d'œuvre, occupent une place centrale. Dans ce cadre, le deuxième aspect important de la disjonction dimension démocratique – évaluation managériale évoquée plus haut, est la disparition complète de l'horizon de long terme d'une stratégie de développement, associant changement macro-social et réorientation productive. L'efficacité de l'articulation Etat-marché-société civile, dont la démocratie devient un rouage parmi d'autres, est attribuable à des micro-arrangements locaux entre agents ou groupes d'agents, prenant place dans un cadre macro-économique et macro-politique lui-même efficient.

Conclusion

L'identification des attendus de la conversion démocratique de la nouvelle doctrine du développement semble rendre partiellement caduc le débat consistant à trancher, propos des Stratégies de réduction de la pauvreté, le débat entre opération de communication ou tournant véritable. La réalité de l'inflexion n'invalide pas en effet la continuité réelle avec les premières Politiques d'ajustement structurel, dans la mesure où la démocratie s'arrête là où pourraient véritablement commencer à être discutés la portée des choix de politique économique.

Bibliographie

- H. Ben Hammouda, *L'économie politique du post-ajustement*, éd. Karthala, Paris, 2000, 393 p.
- M. Clement, « Amartya Sen et l'analyse socioéconomique des famines : portée, limites et prolongements de l'approche par les entitlements », *Cahiers du GREThA* n° 2009-25, Université de Bordeaux.
- J-P. Cling *et al.*, La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ?, *Politique africaine* n° 87, 2002, p. 164-174.
- P. Dardot, C. Laval, *La nouvelle raison du monde, essai sur la société néolibérale*, La Découverte Poche, août 2010, 504 p.
- B. Destremau, « Comment définir la pauvreté ? », in *L'insoutenable misère du monde, économie et sociologie de la pauvreté*, R. Poulin et P. Salama (dir.), éd. Vents d'ouest, Québec, 1998.
- C. Duc, E. Lavallée, « Les bases de données sur la gouvernance », EURISCO, Université Paris Dauphine, Working paper, <http://www.dauphine.fr/globalisation/duclavallee.pdf>
- J-M. Fontaine, *Mécanismes et politiques de développement économique, Du « big push à l'ajustement structurel »*, Cujas, Paris, 1994.
- B. Hibou, *La Bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 2012, 221 p.
- D. Kaufmann, A. Krayy, P. Zordo-Lobaton, « Aggregating Governance Indicators », World Bank Policy Research Working Paper, n° 2195, Washington DC.
- J. Palier J. et B. Prévost, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale », *Economie Appliquée*, 4/2007, p.27-50.

B. Prévost, « Lève-toi et marche ! » Les injonctions de l'empowerment », *Economies et Institutions*, n° 14, 1^{er} semestre 2010.

PNUD, « Définir et mesurer le développement humain », *Rapport sur le Développement humain 1990*, 155 p.

« La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain », *RDH 2010*, 268 p.

P. Salama, « Des pauvretés en général et de la pauvreté en particulier dans le tiers-monde : évaluations et mesures », in R. Poulin et P. Salama (dir.), *op.cit.*, 1998.

A. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1981.

« Food, Economics and Entitlements », in Drèze, J., Sen, A.K., Hussain, A. (eds.), *The Political Economy of Hunger*, vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1995,

Development as Freedom. Oxford University Press. 1999,

Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté, coll. Poches, éd. Odile Jacob, 2003, 480 p.

S. Treillet, « Une nouvelle norme de développement ? », *Economies et sociétés*, série R, Vol. 28, n° 12, p. 117-143.

« La société civile dans les stratégies des organisations internationales », in G. Froger et al., *Quels acteurs pour quel développement ? GEMDEV-KARTHALA*, 2005.