

## Les fondements philosophiques et idéologiques du nouveau discours sur le développement

Economies et Sociétés  
Série Développement  
n°4, 3/2005, p.477-96

Benoît PREVOST  
Centre d'Etude des Marchés et des Inégalités  
Université Montpellier 3  
prevost.cemi@free.fr

« Nous nous engageons à promouvoir à l'échelon national et mondial des systèmes économiques reposant sur les principes de la justice, de l'équité, de la démocratie, de la participation, de la transparence, de la responsabilité et de l'ouverture. »

*Rapport de la Conférence internationale sur le développement, Monterrey*  
(Nations Unies 2002, p.9)

Le Consensus de Monterrey, issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, en 2002, reflète l'évolution des discours officiels sur le développement depuis le début des années 1990. L'articulation des dimensions sociales, politiques et environnementales du développement semble aujourd'hui indiscutable, et l'essentiel des recherches sur le développement, en particulier au sein des institutions internationales en charge de l'aide, se concentre sur les liens entre la lutte contre la pauvreté et la défense des droits de l'homme.

Rapidement, cette évolution a été perçue comme la manifestation d'un *nouveau paradigme* (celui du « développement intégré » ou « comprehensive development ») sur lequel pouvait s'appuyer le dépassement nécessaire du Consensus de Washington<sup>1</sup>. Pour autant, les Institutions de Bretton Woods, qui incarnaient l'*ancien paradigme*, ne sont pas étrangères à l'émergence du nouveau discours sur le développement : à l'aube du millénaire, leur ralliement à la croisade contre la pauvreté est passé par une autocritique maintes fois répétée et des commissions ont été réunies pour formuler les impératifs du développement intégré<sup>2</sup>. Les experts du FMI n'hésitent donc plus, aujourd'hui, à affirmer que « en y regardant de plus près on voit que les activités du FMI contribuent toutes, directement ou indirectement, à la lutte contre la pauvreté et à la défense des droits de l'homme » (Leite 2001).

---

<sup>1</sup> Voir Stiglitz (1998). Si l'on suit les experts de la Banque Mondiale, l'essence du Développement Intégré peut se résumer en trois grandes orientations : « assurer un environnement macroéconomique stable et ouvert ; construire des institutions publiques (légalles, financières et politiques) responsables et inclusives ; investir dans la santé, l'éducation et les programmes de sûreté sociale » (Ritzen, Easterly and Woolcock 2000).

<sup>2</sup> Voir les différents documents officiels produits sur le *Comprehensive Development Framework*, sur le site de la Banque Mondiale.

Cette « rhétorique des droits de l'homme (qui) reflète un changement des priorités quand on la compare à la dialectique qui dominait le discours voilà quelques décennies » (Sen 2003, p.299), pourrait laisser croire que le politique s'est à nouveau saisi de l'économique, conformément aux vœux du Nobel d'économie, Amartya Sen<sup>3</sup>, mais aussi que l'homme est redevenu « le sujet central du processus de développement », conformément aux vœux des Nations Unies et de la Charte sur le droit au développement. La rhétorique sur les droits de l'homme est ainsi étroitement associée à celle sur le développement humain, malgré les tentatives déployées pour distinguer ces deux aspects du nouveau discours sur le développement<sup>4</sup>.

La notion d'*empowerment*, aujourd'hui vulgarisée par les experts de l'économie du développement, incarne exemplairement cette évolution. Défini comme une « expansion des ressources et capacités des pauvres à influencer, contrôler et tenir pour responsables les institutions qui affectent leurs vies » (World Bank 2002, p.11), l'*empowerment* concerne l'amélioration du capital économique, social et politique des individus afin d'assurer l'« expansion de (leur) liberté de choix et d'action » (ibid.)<sup>5</sup>. La problématique de l'*empowerment* suppose une réflexion sur les institutions, réflexion qui fait écho au regain d'intérêt de l'économie standard pour la place de l'Etat dans l'économie moderne<sup>6</sup> et qui s'est traduit par la propulsion de la (bonne) gouvernance au premier rang des objectifs des Institutions de Bretton Woods.

Il n'est donc pas étonnant que les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, qui se côtoient dans le champ lexical du nouveau discours sur le développement, finissent sinon par être assimilés, du moins par être considérés comme nécessairement complémentaires. Or, l'aspiration à concevoir le développement comme un « processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus » (Sen A. 2003, p.15), bien que communément admise par la communauté internationale, peut se décliner sous des formes très diverses et éventuellement contradictoires, qui relèvent, nécessairement, de postures politiques et idéologiques différentes.

C'est du moins ce que nous essaierons de montrer ici : les travaux de la plupart des économistes, en particulier des experts convoqués pour formuler le nouveau paradigme en usage au sein des IBW, s'appuient sur des présupposés qui relèvent d'une idéologie libérale confuse et polymorphe. Or, ces présupposés conduisent à relativiser l'évolution du discours sur le développement. D'une part, les libertés sont le plus souvent réduites, au nom d'arguments techniques, aux libertés économiques conçues sur le mode négatif d'absence d'entraves à l'initiative privée<sup>7</sup>. Cette restriction s'accompagne d'une approche instrumentale des droits et libertés fondamentaux, qui s'éloigne de la perspective substantialiste défendue par Sen. D'autre part, l'association marché-démocratie comme forme ultime de l'efficacité sociale conduit à nier la

---

<sup>3</sup> Voir Sen (2001, en particulier 2001a).

<sup>4</sup> On se référera par exemple aux travaux du PNUD (1998 et 2001).

<sup>5</sup> La formulation n'est pas sans rappeler celle de Sen qui définit le développement comme un « processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus » (Sen 2003, p.15).

<sup>6</sup> Voir par exemple Stiglitz (2003).

<sup>7</sup> L'*index of economic freedom*, publié chaque année par l'Heritage Foundation, est exemplaire de cette démarche.

dimension historique et expérimentale du développement et, finalement, à nier la capacité des peuples à prendre en main leur destin à travers un processus d'expansion de leurs libertés réelles.

Nous partirons du cadre conceptuel dressé par Amartya Sen (1) pour analyser l'émergence de l'idéologie de la bonne gouvernance et l'instrumentalisation des droits et libertés qui l'accompagne (2). Nous verrons ensuite que ce nouveau discours relève d'un naturalisme social et historique profondément ancré dans la théorie standard du développement (3). Les fondements de cette idéologie sont difficilement compatibles avec l'idée que le vingtième siècle aurait accouché, *in extremis*, d'un nouveau paradigme du développement.

## 1. Droits de l'homme, démocratie et développement

Qui pourrait aujourd'hui prétendre que moins de pauvreté et plus de droits et libertés ne sont pas un bien ? Qui pourrait prétendre que le bien être matériel et la démocratie ne sont pas un bien ? Qui pourrait le faire sans être immédiatement marqué du sceau de l'infamie : la qualification du Barbare, l'incarnation du Mal ?

C'est là la force du nouveau discours sur le développement. Il rencontre nos intuitions parce que l'impératif éthique de l'individualisme moderne (la reconnaissance de droits de l'homme universels), malgré un certain « scepticisme dans des cercles très exigeants, qui s'interrogent sur la pertinence et la cohérence de cette approche » (Sen 2003, p.299), nous est aujourd'hui naturel<sup>8</sup> et que nous ne pouvons lui opposer que les principes de la tyrannie.

Ainsi que l'affirme le PNUD,

« La lutte pour le développement humain et la réalisation des droits de l'homme reposent, à bien des égards, sur une même motivation. Elles reflètent un engagement fondamental en faveur de la liberté, du bien-être et de la dignité des individus, dans toutes les sociétés. Ces préoccupations sous-jacentes sont défendues de diverses manières depuis longtemps (la déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen date de 1789), mais les travaux récents sur le développement humain donnent une forme nouvelle à des aspirations et à des objectifs anciens. » (PNUD 2001, p.19)

Les travaux du PNUD sur le développement humain doivent être mis en parallèle avec ceux, menés au sein de la Banque Mondiale, sur le développement social, qui s'appuient sur le concept d'empowerment. Ces diverses analyses ont en commun de se reconnaître une influence majeure : celle d'Amartya Sen. Nous nous appuyerons donc sur cette légitimation pour utiliser les concepts développés par Sen comme références analytiques à partir desquelles il sera possible d'évaluer le glissement qui s'opère, depuis l'empowerment jusqu'aux institutions de la bonne gouvernance.

---

<sup>8</sup> Parce qu'il est tombé dans le domaine de l'idéologie, conçue comme un ensemble de croyances formant une représentation de l'ordre social et de l'histoire qui est à la fois « interposée comme un écran entre nous et les choses », et « imprimée au fond de nos pensées » (Lefort 1978, p.19).

Le principe, énoncé dans *Development as freedom*, suivant lequel le développement doit être appréhendé comme un processus d'expansion des libertés réelles, est devenu la référence obligée des travaux actuels sur le développement. Et cette influence est flagrante y compris au sein des institutions<sup>9</sup> qui incarnaient, jusque là, une conception spécifique du développement, justement critiquée par Sen. Cette conception, que l'on peut qualifier d'orthodoxe, ou standard, et définie par ses fondements utilitaristes<sup>10</sup>, réduit le développement à sa dimension purement économique et matérielle.

Le travail de redéfinition du développement va donc de pair avec une critique de la philosophie utilitariste, aussi bien dans sa définition de la nature humaine que dans sa définition des critères de justice :

- la nature humaine ne se définit pas par la poursuite de l'intérêt matériel, et le développement de l'homme ne saurait être limité à l'amélioration de ses conditions de vie matérielle ;

- les critères de justice de l'utilitarisme permettent de sacrifier les droits et libertés au nom du principe de maximisation de l'utilité et doivent être, pour cela, rejetés.

Pour ce qui nous intéresse, l'implication de cette critique est :

1. de proposer une nouvelle définition de la pauvreté comme privation d'un ensemble de « capacités élémentaires » ;

2. de proposer un dépassement des interrogations sur les liens entre développement et démocratie.

Lorsque Sen évoque les libertés réelles, il s'agit des libertés substantielles associées à la réalisation :

« des capacités élémentaires, telles que la faculté d'échapper à la famine, à la malnutrition, à la morbidité évitable et à la mortalité prématurée, aussi bien que les libertés qui découlent de l'alphabétisation, de la participation politique ouverte, de la libre expression, etc. » (Sen 2003, p.56)

Les libertés deviennent ainsi *consubstantielles* du développement et doivent nécessairement être traduites en termes de droits (id., p.323) afin que soit créé un environnement institutionnel favorable à leur expansion. Les conséquences économiques des institutions démocratiques ne doivent pas déterminer le choix de ces institutions, dans la mesure où elles sont un bien en soi.

La justification d'une telle position passe par la revendication d'une tradition de pensée pour laquelle éthique et économie sont indissociablement liées (Sen 2001a), au contraire d'une perspective « mécanique » dans laquelle verse l'économie moderne (ibid). Sen s'engage dans la définition du *bien*, replaçant

---

<sup>9</sup> Comme le FMI ou la Banque Mondiale.

<sup>10</sup> Nous n'approfondirons pas la question de la définition de l'économie standard qui est suffisamment indéfinie et polymorphe pour demeurer insaisissable, tout comme l'idéologie libérale dont il sera question dans la suite de ce travail.

au cœur du débat sur le développement des questions relevant de la philosophie morale et de la philosophie politique. Une telle entreprise suppose la distinction entre deux manières radicalement différentes d'étudier la place des droits et libertés dans l'organisation de la vie sociale (ibid) : d'une part une démarche *instrumentale* (mécanique) qui relègue droits et libertés au rang de moyens, et d'autre part une démarche que nous appellerons *substantialiste*, qui considère droits et libertés comme des fins en soi.

La démarche substantialiste se heurte à un problème fondamental pour les questions liées au développement<sup>11</sup> : si la pauvreté se définit à partir d'un ensemble de droits et libertés fondamentaux (que ces droits et libertés soient appelés des capacités élémentaires ou de base, ou encore des biens premiers<sup>12</sup>) sont-ils *pratiquement* compatibles entre eux ? Par exemple, « l'urgence des besoins économiques » ne ramène-t-elle pas les libertés civiques et politiques (grossièrement, la démocratie) à un rang secondaire, voire au statut de bien de luxe qui semble naturel aux consciences occidentales mais étranger à la fois aux priorités et aux cultures de nombreux pays en développement<sup>13</sup> ?

Ici, on peut envisager deux réponses distinctes, entre lesquelles Sen oscille régulièrement. La première réponse consiste à rester fermement ancré sur la position suivant laquelle le développement est un processus qui permet, en premier lieu, de s'arracher à la pauvreté. Dès lors que la privation des droits et libertés politiques est considérée comme constitutive de la pauvreté, la lutte contre la pauvreté ne peut pas être envisagée sans un volet démocratique, en particulier parce que l'urgence des besoins économiques ne peut se définir que dans le cadre de processus démocratiques qui définissent les priorités (perspective substantielle). Du coup, l'interrogation sur l'efficacité économique de l'ensemble des droits et libertés élémentaires « apparaît inconséquente dans sa formulation » (Sen 2003, p.57). La seconde réponse consiste à montrer que la démocratie est une réponse à l'urgence économique et, plus généralement, que les droits et libertés dans leur ensemble, jouent un rôle décisif pour certains aspects du développement, comme la croissance économique (perspective instrumentale)<sup>14</sup>.

Cette seconde optique conduit Sen à définir cinq catégories de libertés instrumentales : libertés politiques, facilités économiques, opportunités sociales, garanties de transparence et sécurité protectrice, indispensables à la réalisation du développement, que celui-ci soit considéré d'un point de vue élargi (développement humain, empowerment, etc.) ou étroitement économique (PIB par habitant).

---

<sup>11</sup> Sen lui-même aborde cette question très directement comme une critique prévisible de son approche.

<sup>12</sup> Nous laisserons de côté les différences qui séparent Sen et Rawls, ou bien encore la critique de la doctrine libertarienne de Nozick, notamment à propos du caractère réel et formel des droits et libertés élémentaires ou de base (voir Sen 2001b et 2001c, par exemple).

<sup>13</sup> Voir, sur cette question, Sen (2003), en particulier les chapitres 6 et 10.

<sup>14</sup> On voit ici se dégager en fait trois niveaux de réflexion : 1. la démocratie est un bien en soi ; 2. l'idée d'urgence économique et avec elle l'idée de priorité dans les objectifs des politiques de développement n'a pas de contenu naturel qui puisse être défini hors d'un processus démocratique ; 3. la démocratie est l'un des moyens de lutter contre l'urgence économique telle qu'elle se manifeste dans ses formes les plus criantes, comme la famine.

D'une certaine manière, on peut considérer que le système de Sen est complet et cohérent, dès lors que les perspectives substantialiste et instrumentale sont rendues compatibles d'un point de vue pratique. Et ce système a permis de renouveler les débats de l'économie du développement et donner de nouvelles bases aux tenants d'un développement respectueux des droits et libertés des individus.

Sen a contribué ainsi à la formation d'un climat intellectuel qui conduit les experts du FMI à écrire aujourd'hui que « les droits de l'homme et la stabilité macroéconomique sont loin d'être incompatibles » (Leite 2001). On pourrait s'en satisfaire. Après tout, qu'importe le vin... l'essentiel n'est-il pas la célébration, dans la liesse universelle, « d'une relation indiscutable entre le développement économique et la démocratie libérale » (Fukuyama 1992, 155) que tout le monde s'accorde à considérer comme un bien ?

Les économistes, ne se satisfaisant pas de l'invitation de Fukuyama à « observer facilement en regardant autour de soi » cette « relation indiscutable » (ibid), ont multiplié, au cours des dernières années, les études statistiques sur les liens entre démocratie et croissance. Outre qu'elles relèvent d'une perspective purement mécanique, ces études ont en commun de participer d'une œuvre idéologique qui, après avoir présenté l'ajustement structurel comme une évidence indépassable, porte sur les fonds baptismaux de l'économie du développement une nouvelle évidence : celle de la bonne gouvernance démocratique.

## **2. L'idéologie de la bonne gouvernance**

« Je crois en l'État démocratique, mais celui-ci, j'en ai conscience, peut masquer une faiblesse des pouvoirs publics ou une absence d'État. Nous devons dépasser la notion de démocratie et exiger également la compétence. » JK Galbraith (1999)

Les travaux sur la gouvernance se sont multipliés au cours des années 1990, portant sur le devant de la scène un concept relativement flou, mais marqué par un caractère technique évoquant la compétence des experts<sup>15</sup>.

Associée en premier lieu à la lutte anti-corruption<sup>16</sup>, la gouvernance s'en éloigne aujourd'hui plus sensiblement (Kaufman 2003). Parmi les nombreuses définitions mises à la disposition du public par la Banque Mondiale, on trouve celle-ci : la bonne gouvernance est « l'exercice de l'autorité, par le biais de traditions et d'institutions formelles et informelles, pour le bien commun » (Banque Mondiale 2002, p.152).

L'exercice de l'autorité inclut en fait trois dimensions : « (1) les processus par lesquels les gouvernements sont sélectionnés, contrôlés et remplacés ; (2) la capacité des gouvernements à élaborer et mettre en pratique des politiques

---

<sup>15</sup> Pour une histoire du concept, voir par exemple Arib (2003).

<sup>16</sup> La Banque Mondiale affirme, sur son site consacré à la bonne gouvernance, que la corruption a été identifiée comme « single greatest obstacle » au développement économique et social. Voir Prévost (2004a et 2004b).

saines ; (3) le respect par les citoyens et l'Etat, des institutions qui régulent leurs relations économiques et sociales » (Kaufman et alii 1999b)<sup>17</sup>.

Comme l'explique Kaufman, la démocratie concerne le « comment » de la gouvernance (Isham, Kaufman, and Pritchett 1997), avec pour interrogation de savoir si la démocratie est utile ou non à la croissance et à la prise de « bonnes » décisions politiques. La question démocratique relève donc de la première dimension de l'autorité et s'inscrit d'emblée dans une dimension plus procédurale que constitutionnelle<sup>18</sup>. Les économistes contemporains appuient le plus souvent leurs travaux, explicitement ou non, sur une conception schumpéterienne de la démocratie (Vreeland 2003), dans laquelle :

« La méthode démocratique est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel les individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple. » (Schumpeter 1984, p.355)

Que l'approche implicite des économistes soit plus souvent procédurale que constitutionnelle est exemplaire d'une démarche qui consiste à définir les attributs des institutions non pas à partir d'une cohérence d'ensemble qui pourrait définir des institutions démocratiques en vertu de valeurs spécifiques, mais à partir de critères techniques et pratiques issus de la sphère économique et de la logique marchande.

Les études empiriques sur les liens entre institutions (démocratiques) et performances économiques<sup>19</sup> sont le plus souvent biaisées : d'une part par une approche économique des institutions et de la démocratie ; et d'autre part par une absence de réflexion sur la définition et la nature des institutions (Temple 1999 ; Aron 2000). Or, comment tester les liens sans réfléchir aux définitions ?

La plupart des travaux utilisent des séries d'indicateurs très différents les uns des autres. Mais, globalement, la qualité des institutions est appréhendée à travers des indicateurs censés en fait « mesurer la démocratie » (Aron 2000) et ces indicateurs sont aussi souvent les mêmes que ceux utilisés pour mesurer la qualité de la gouvernance (Kaufman 2000 ; Kaufman 2003 ; Kaufman, Kraay and Mastruzzi 2003). Il y a donc une confusion à la fois entre bonnes institutions et démocratie, et entre bonnes institutions et bonne gouvernance, la démocratie assurant en quelque sorte un rôle de pivot, ou du moins de dénominateur commun à toutes ces études.

Droits civils et politiques, droits économiques et sociaux sont évalués, introduisant ainsi les droits de l'homme, mais de manière ambiguë puisque décomposés en différents droits. Ils apparaissent de façon disparate à travers

---

<sup>17</sup> Ces trois dimensions se déclinent ensuite en six points: 1. l'expression et la responsabilisation ; 2. la stabilité politique ; 3. l'efficacité du gouvernement ; 4. l'absence de tracasseries administratives ; 5. la primauté du droit ; 6. le contrôle de la corruption (World Bank 2002). Voir également Kaufman et alii (1999a) et Kaufman (2000)

<sup>18</sup> Pour la distinction, voir Rawls (2003), pp.200 et suiv.

<sup>19</sup> La redécouverte des institutions et de leur rôle dans les processus économiques (Sitglitz 2003) s'est manifestée par l'émergence d'un « néo-institutionnalisme » (Hugon 2003) influencé par North, sur lequel les IBW vont appuyer leur discours concernant les réformes institutionnelles. Pour une synthèse éclairante des différents travaux voir Aron J. (2000).

les indicateurs distincts de libertés politiques et de libertés économiques. Ces dernières sont d'ailleurs le plus souvent mises en avant et fondent la réflexion sur les institutions : ainsi, le principe de « rule of the law » (Knack and Keefer 1995) est central pour définir la démocratie dans la plupart des études, sachant que, dans la perspective institutionaliste, le respect de la loi concerne essentiellement les droits de propriété considérés comme base de la croissance économique (Aron 2000). Or, on peut avoir un respect du droit de propriété, et une stabilité des lois et des droits, deux aspects essentiels de la bonne gouvernance, sans avoir de démocratie (Clague et alii 1996 ; Barro 1997 ; Kaufman and Kraay 2002 ; Kaufman and Kraay 2003)<sup>20</sup>.

Il est intéressant de noter que les indicateurs utilisés, en particulier dans les travaux sur la gouvernance, proviennent de deux sources : d'une part les experts internationaux de l'évaluation des risques commerciaux, et d'autre part les entretiens avec des habitants des pays, réalisés par des institutions internationales et des organisations non gouvernementales. Ces entretiens doivent permettre de donner aux indicateurs une dimension subjective qui est essentielle afin de ne pas confondre droits et libertés formels avec droits et libertés réels : il ne suffit pas d'afficher des constitutions très élaborées et respectueuses de règles démocratiques pour que la démocratie et le respect des droits et libertés soient effectifs ou pour que la corruption soit évitée.

Néanmoins, les limites de ces mesures subjectives (Kaufman 2000 et Kaufman 2003) invitent à une certaine prudence. Notamment, la consultation de la population est nécessairement restreinte, pour des raisons de coûts et d'organisation socio-politique (les institutions internationales cherchent d'ailleurs à améliorer la représentation des pauvres à travers les ONG). Les limites de la consultation populaire conduisent finalement à ce que l'évaluation subjective s'appuie essentiellement sur l'avis émis par des agents économiques (chefs d'entreprises, banquiers, courtiers...)<sup>21</sup>. Or, ceux-ci sont directement impliqués dans les processus marchands, et leur appréciation des droits et libertés repose avant tout sur des intérêts économiques (sécurité des investissements, tracasseries administratives, etc.) et non pas sur un jugement des valeurs sociales et politiques assurées par les institutions. On en reste donc, que ce soit pour les mesures objectives ou subjectives, à des questions essentiellement économiques et donc à une approche extrêmement limitée des droits et libertés fondamentaux.

Au-delà des limites intrinsèques des études statistiques, quels sont les principaux enseignements que les économistes et les IBW en tirent ? Que la démocratie n'est pas nécessairement le plus efficace des systèmes institutionnels du point de vue (instrumental) de l'efficacité économique et de la lutte contre la pauvreté, parce qu'elle a des effets positifs et d'autres négatifs (Alesina and Rodrik 1994 ; Alesina et alii 1996).

---

<sup>20</sup> Clague et alii (1996) montrent que les régimes autoritaires installés depuis longtemps sont plus efficaces que de jeunes démocraties en assurant une meilleure stabilité des droits.

<sup>21</sup> Ce qui ne signifie pas que les pauvres ne sont pas régulièrement consultés, comme le montrent les *Poor Voices* recueillies par la Banque Mondiale ; mais ces consultations ne sont pas directement intégrées dans les indicateurs le plus souvent utilisés dans les études statistiques sur les liens entre institutions et performances économiques.



L'une des raisons évoquées nous intéresse plus particulièrement. Parce que les démocraties sont sensibles à la « pression par le bas » (Varshney 1999), elles seraient plus sensibles que les régimes autoritaires au sort des plus démunis<sup>22</sup>. Ce qui, en soi, est une bonne chose. Mais les gouvernements sont aussi enclins, pour conserver le pouvoir, à favoriser des politiques populaires éventuellement efficaces à court terme (politiques de redistribution, programmes sociaux - Varshney 1999 ; Barro 1996 et 1997), mais néfastes à moyen et long terme<sup>23</sup>. Les « bonnes » et « saines » politiques, celles qui garantissent la croissance à long terme (Varshney 1999), sont plus douloureuses à court terme<sup>24</sup>, et moins favorables aux pauvres, notamment parce qu'elles renforcent les inégalités et parce que les ajustements structurels impliquent une redistribution de l'emploi. Elles sont donc moins populaires... Lorsque le FMI favorise des politiques « saines » qui créent un « environnement propice à la lutte contre la pauvreté », c'est avec les mêmes principes que ceux énoncés dans les années 1980. L'ajustement structurel reste donc la seule voie de salut, même s'il est impopulaire.

A la lecture des textes officiels consacrés aux débats sur les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, il est explicite que les principaux bailleurs de fonds (en particulier les Etats-Unis) restent convaincus de la validité des politiques menées dans le cadre du Consensus de Washington. La nécessité répétée de « prendre des mesures concrètes pour élargir la participation et la **compréhension** par la population des objectifs des programmes » (FMI 1999) résonne étrangement après la défense de l'expression et de la participation au sein de la bonne gouvernance. Comme si, au final, l'échec des plans d'ajustement structurel pouvait s'expliquer par un défaut de communication et d'acceptation, par les populations des pays en voie de développement, du prix à payer aujourd'hui pour une vie meilleure demain...

La perspective instrumentale des droits et libertés peut donc être contradictoire avec la perspective substantialiste, dans la mesure où la démocratie n'est pas nécessairement plus efficace, du point de vue de la croissance et du développement économique, que les régimes autoritaires. Une défense des droits et libertés fondamentaux comme consubstantiels du développement ne peut pas et surtout ne doit pas s'appuyer sur la démonstration empirique de l'efficacité instrumentale de ces droits et libertés, car cette démonstration est impossible d'un point de vue pratique. Le choix démocratique et le choix des droits de l'homme relèvent d'une posture éthique et politique qui échappe aux experts, qu'ils soient économistes, juristes ou politistes.

On peut aussi légitimement s'interroger sur la place accordée au débat démocratique dans les procédures de la bonne gouvernance, et sur le modèle de démocratie libérale qui inspire les travaux des économistes. La gouvernance

---

<sup>22</sup> A condition qu'ils ne constituent pas une minorité ethnique sous-représentée politiquement.

<sup>23</sup> Par exemple en décourageant l'investissement comme l'explique Barro, ou bien en déséquilibrant les comptes de l'Etat, comme l'explique Varshney.

<sup>24</sup> Comme le rappelait le Directeur Général du FMI en 2001 : « la lutte contre la pauvreté requiert du courage, de l'engagement et un effort prolongé » (Köhler H. 2001).

démocratique telle qu'elle se dessine dans les laboratoires universitaires et les obscurs cabinets des organisations économiques internationales consacre le règne des experts et l'avènement de l'économiste conseiller d'un prince dont la légitimité pourrait être aussi bien démocratique qu'autoritaire. L'histoire de la pensée économique pourra toujours déployer des efforts considérables pour réécrire les origines de l'économie politique, elle ne pourra pas se défaire de l'héritage embarrassant des physiocrates. Le fantasme d'une démocratie gouvernée par des experts n'est pas fondamentalement différent de celui d'une société de libre-échange gouvernée par un despote légal éclairé par le savant.

### **3. L'idéologie du « laisser-faire »**

La confusion conceptuelle caractérisant ce nouveau discours illustre le triomphe d'une idéologie<sup>25</sup> qui a confirmé au monde la fin de l'histoire : la modernité, le stade ultime de l'évolution sociale, est la démocratie libérale et toute autre forme de vie sociale ne peut être, par définition, que barbarie<sup>26</sup>. Le succès apparent de la démocratie libérale invite néanmoins à deux types d'interrogations pour évaluer son impact sur l'économie politique du développement.

En premier lieu, le maniement des concepts de droits et libertés renvoie à la question du bien et aux théories de la justice qui peuvent fonder les expériences de développement. Ainsi, les différentes déclinaisons de la démocratie libérale correspondent à la mise en place de principes de justice très différents dont les conséquences sur les dynamiques de développement ne peuvent pas être les mêmes. Ensuite, l'affirmation répétée d'un modèle unique de développement fondé sur la démocratie et le marché s'appuie sur un naturalisme historique qui, d'une certaine manière, revient à nier la possibilité même de l'histoire et du développement vécus comme des processus issus de l'expansion des libertés réelles des individus.

Le terme « démocratie libérale » est censé incarner à lui seul un ensemble de principes et valeurs allant de soi, et, particulièrement, un ensemble de libertés politiques et économiques qui recoupent les droits et libertés fondamentaux. Mais cet ensemble de valeurs et de principes renvoie à la diversité des doctrines du libéralisme, autrement dit à la diversité des conceptions du bien et de la manière de parvenir au bien : les principes de justice associés au libéralisme sont suffisamment divers pour que les représentations de la démocratie libérale soient parfois incompatibles entre elles. Qui plus est, la vulgate libérale associe étroitement libéralisme et marché, autrement dit démocratie libérale et société

---

<sup>25</sup> Nous ne reviendrons pas sur les difficultés intrinsèques à la définition et au dévoilement de l'idéologie. Les écrits de Claude Lefort sur la question, en particulier à propos de l'histoire, éclairent ces difficultés (Lefort C. 1978).

<sup>26</sup> Que cette barbarie soit la survivance de formes archaïques d'autant plus fortes dans les sociétés qui semblent sourdes au mouvement général de l'humanité (sans historicité), ou que cette barbarie soit le fruit d'expériences pour donner à l'histoire une autre fin que sa fin supposée naturelle.

marchande, alors que, dans la théorie économique elle-même, le libre marché n'est pas nécessairement associé à un ensemble de libertés politiques<sup>27</sup>.

Si l'on reprend la typologie rawlsienne des régimes politiques considérés comme les descriptions idéales de « systèmes sociaux complets avec leurs institutions politiques » (Rawls 2003, pp.188-191), ce qu'on peut entendre en général par « démocratie libérale » se décline au moins en trois modalités distinctes : 1. le capitalisme du laisser-faire ; 2. le capitalisme de l'Etat-providence ; 3. la démocratie de propriétaires. Les débats politiques contemporains s'articulent essentiellement autour des deux premiers régimes, le troisième constituant, pour Rawls, le régime conforme aux principes de la « société bien ordonnée » apte à satisfaire les principes de la justice comme équité.

La distinction des différents régimes est pourtant indispensable : tous les trois prétendent au titre de démocratie, mais les implications pratiques des différents principes de justice qui peuvent fonder les institutions « démocratiques » diffèrent sensiblement. On peut considérer que la conception de la démocratie libérale implicitement utilisée par les économistes, telle qu'on la vue précédemment, correspond au « capitalisme du laisser-faire », autrement dit le « système de liberté naturelle », qui entend définir les institutions de l'organisation sociale à partir d'un droit naturel dans lequel le droit de propriété acquiert le statut de droit fondamental et inviolable. Or, Rawls précise que, suivant la théorie de la justice comme équité, dans un régime de démocratie de propriétaires, « lorsqu'un droit de propriété des moyens de production est permis, il ne s'agit pas d'un droit fondamental mais d'un droit conditionné au fait de constituer le moyen le plus efficace pour réaliser les principes de justice dans les circonstances existantes » (Rawls, 2003, p.240).

On voit ici qu'une classification rigoureuse des régimes politiques qui pourraient sembler démocratiques est fondamentale dès lors qu'on aborde la question de la production d'un ensemble de droits et libertés : la frontière entre public et privé, qui est aujourd'hui au cœur des débats économiques (Stiglitz 2003) ne doit pas être tranchée par des expertises économiques nécessairement frappées d'un biais idéologique, mais par des débats de philosophie politique ! La hiérarchisation des droits et des libertés de base, fondamentaux, primaires, etc., est inévitable, mais elle relève avant tout d'un choix politique.

Au-delà d'une conception de la démocratie libérale à la fois spécifique (le laisser-faire) et indéterminée (parce que les principes de justice de ce capitalisme restent divers et mêlés), le nouveau discours sur le développement laisse voir également une conception particulière de l'histoire. Or, en même

---

<sup>27</sup> La construction de l'imaginaire libéral (que l'on trouve en France chez des auteurs comme Rosanvallon 1999 ou Dumont 1985) repose sur la fable d'une autonomisation de l'économie par rapport au politique, qui remonterait à l'œuvre smithienne ; or, non seulement cette autonomie n'est pas assurée par les principes philosophiques de Smith, mais, qui plus est, le père fondateur du libéralisme manifeste des réserves ostentatoires et marquées vis-à-vis d'un ensemble de libertés politiques et civiles qui, déjà à cette époque, permettaient de définir le libéralisme politique (Voir Halévy 1998). Et, avant Smith, Quesnay avait montré l'indépendance du libre échange et de la liberté politique.

temps que la démocratie libérale est présentée comme horizon indépassable produit par l'histoire, la proclamation de « la fin de l'histoire » et de l'avènement du « dernier homme » nie l'histoire elle-même : elle procède d'une « occultation de l'historique » (Lefort 1978, p.19) et du « fantasme d'une humanité qui coïnciderait avec elle même » (id., p.20).

Une telle négation relève de l'histoire conjecturale ou philosophique telle qu'elle se forme au milieu du 18<sup>ème</sup> siècle avec Turgot et Smith (Prévoist 2002). Cette philosophie libérale de l'histoire, telle qu'on la trouve transfigurée, modernisée et vulgarisée chez Fukuyama peut être schématisée à partir de trois idées fondamentales<sup>28</sup>:

1. l'échange est la forme naturelle de circulation des richesses ;

2. le marché est la forme la naturelle des échanges, forme naturellement efficace et supérieure à toutes les autres formes d'organisation de la vie économique ;

3. le progrès économique qui découle de l'organisation marchande de l'économie (division du travail, progrès technique) entraîne avec lui des progrès plus généraux, en particulier au niveau institutionnel : l'autonomisation économique des individus entraîne avec lui une autonomisation sociale et politique, donc les conditions de la démocratie. Cette troisième idée est une version modernisée du progrès moral que l'on trouve chez les auteurs du 18<sup>ème</sup> ; elle est aujourd'hui extrêmement prégnante dans les travaux économiques sur le développement, véhiculée notamment sous le nom d'hypothèse de Lipset (Barro 1997 ; Dahl 1999 ; Isham, Kaufmann, and Pritchett 1997).

L'idéologie libérale double ici la justification *technique* du marché d'une justification *naturaliste* portant le capitalisme du laisser-faire au rang de production historique : une logique qui renvoie toute tentative de produire un autre ordre social au rang de « présomption fatale », comme l'affirme Hayek (1993).

Quel sens reste-t-il alors à la notion de développement ? Les réformes institutionnelles visant à mettre en place les conditions de la bonne gouvernance dans les PVD entendent suppléer à un mouvement historique dont ces PVD auraient été exclus, le plus souvent d'ailleurs à cause d'apprentis sorciers tentés par quelque fatale présomption. On substitue une présomption à une autre : celle de nier l'histoire en achevant l'histoire là où elle n'était que balbutiante et brouillonne. Le développement peut-il s'arracher à l'histoire ? Il semble que les économistes ont d'ores et déjà opté pour l'affirmative. Et, dans le même temps, ils abandonnent le terme même de développement, au profit des réformes institutionnelles et de la lutte contre la pauvreté. Plus de dynamique historique : l'application systématique non plus seulement des conditions économiques de la croissance (les PAS), mais à présent des conditions politiques et sociales de la modernité...

A cette négation première de l'histoire à travers la proclamation de la naturalité de la démocratie libérale, on peut donc en ajouter une autre qui vient nier à la

---

<sup>28</sup> Les deux premières relèvent du naturalisme économique tel qu'on le trouve défini par exemple chez Marx ou Polanyi, tandis que la troisième relève plus directement des problématiques du développement.

fois l'histoire et la démocratie : la négation fondamentale de l'histoire comme processus historique. Car, paradoxalement, cette histoire naturelle de la société marchande proclame une nouvelle métaphysique puisque les sociétés sont soumises à des forces qui les dépassent, qui transcendent, littéralement, leur capacité à se construire de manière autonome. Et cette dépossession va au-delà de l'absence de choix sur le mode d'organisation économique de la vie sociale. On l'a dit, le marché réclame, pour les économistes, des institutions efficaces spécifiques. Mais, qui plus est, le marché réclame des choix budgétaires efficaces spécifiques, il fixe lui-même les priorités économiques. C'est sur la base de cette croyance que les PAS ont été définis. Leur échec a conduit leurs tenants à se raviser : les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté soutenues par les institutions de Bretton Woods (IBW) ont participé de cette reconstruction idéologique en définissant de nouvelles priorités<sup>29</sup>, plus soucieuses du développement social (Prévost 2005).

Mais dans la définition même de ces nouvelles priorités les acteurs internationaux du développement opèrent une négation de la démocratie en imposant, de l'extérieur, des priorités dont Sen explique, à juste titre, qu'elles relèvent d'une décision collective des peuples eux-mêmes. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International peuvent se prévaloir d'un changement de leurs priorités, il n'en reste pas moins que leurs méthodes sont les mêmes, dans le sens où les priorités économiques et sociales ne sont toujours pas définies par les pays en développement eux-mêmes. Or, ce sont ces méthodes, plus encore que les objectifs des politiques de développement, qui doivent être remises en cause grâce aux approches substantialistes des droits et libertés. La capacité des peuples à définir eux-mêmes leurs priorités économiques et sociales est un fondement non seulement des démocraties, mais aussi des relations internationales qui affirment « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en vertu duquel ils ont le droit de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel ».

## **Conclusion**

L'affirmation de la prise en compte des différentes dimensions du développement et la défense des droits et libertés fondamentaux sont aujourd'hui au cœur de la formulation d'un nouveau discours consensuel. Mais ce nouveau discours souffre d'ambiguïtés qui peuvent conduire à la mise en place de stratégies contradictoires avec les objectifs affichés par les acteurs de l'aide au développement.

Ainsi en va-t-il de la place de la démocratie et des droits de l'homme dans les processus de développement : l'instrumentalisation des droits et libertés peut conduire à les nier dès lors que des impératifs économiques semblent

---

<sup>29</sup> Ainsi, les politiques de développement social des IBW sont définies suivant un nouveau cahier des charges qui impose par exemple la mise en place de « filets de sécurité » pour protéger les pauvres des conséquences négatives de l'ajustement structurel et de l'insertion dans la mondialisation.

prépondérants. Cette instrumentalisation va de pair avec une approche limitative des droits et libertés, non seulement restreints à leur dimension économique, mais aussi essentiellement négatifs. Ces problèmes constituent des dérives fondamentales vis-à-vis du cadre conceptuel défini par Amartya Sen, pourtant devenu la référence (sinon la caution) du nouveau discours.

Mais de telles dérives sont cohérentes si elles sont rattachées à l'idéologie du laisser-faire plutôt qu'à un nouveau paradigme dont les contours restent flous. Cette idéologie s'appuie sur un naturalisme historique et social qui proclame l'évidence du règne des experts à travers les principes de la bonne gouvernance. L'ensemble des choix économiques, sociaux et politiques des pays en développement reste contraint par la communauté internationale. Les plans d'ajustement structurel imposaient le libéralisme économique, le développement intégré impose aujourd'hui la démocratie libérale. Ces choix qui engagent les pays en développement sur la voie d'une modernité déjà définie consacrent la fin de l'histoire et, surtout, de leur histoire.

La question en suspens est alors la suivante : que reste-t-il de la pensée du développement dans ce mouvement de négation de l'histoire pour les pays en développement ? Une question qui ne trouvera de réponse que dans la démocratie.

## **Bibliographie**

- Alesina A. et Rodrik D., 1994, « The Political Economy of Growth : A Critical Survey of the Recent Literature », *World Bank Economic Review*, 8
- Alesina et alii, 1996, « Political instability and growth », *Journal of economic Growth*, 1(2):189-211
- Arib F., 2003, « Organisations économiques internationales et gouvernance », in *La Pensée* n°334, avril-juin
- Aron J., 2000, « Growth and Institutions : A review of Evidence », *World Bank Research Observer*, 15(1):99-135
- Banque Mondiale, 2002, *La qualité de la croissance*, Bruxelles, De Boeck Université
- Barro R.J., 1997, « Determinants of Democracy », *Development Discussion Paper* n°570, Harvard Institute for International Development
- Barro R.J., 1996, « Democracy and growth », *Journal of Economic Growth*, 1 :1-27
- Clague C. et alii, 1996, « Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies », *Journal of economic Growth*, 1(2):243-76
- Dahl R.A. 1999, « A note on Politics, Institutions, Democracy and Equality », *Background Papers for WDR 2000*, Washington D.C.
- Dumont Louis, 1985, *Homo Aequalis*, Gallimard, Paris
- Fonds Monétaire International, 1999, *Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement*, Document à usage officiel, DC/99-29, Washington
- Fukuyama F., 1992, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris
- Gendron C. et Revéret J.P., 2000, « Le développement durable », *Economies et Sociétés*, série F, n°37, pp.111-124

- Halevy Elie, 1998, *La formation du radicalisme philosophique*, tome 1, PUF, Paris
- Hayek Friedrich, 1993, *La présomption fatale*, PUF, Paris
- Hugon P., 2000, « La pensée française en économie du développement », *Economies et Sociétés*, série F, n°37, pp.17-50
- Hugon P., 2003, « Renouveau et évolution de l'économie du développement dans un contexte de mondialisation », in Bekolo-Ebe et alii, *Dynamiques de développement*, Paris, Montchrétien, pp.107-133
- Isham J., Kaufmann D., and Pritchett L. H., 1997, « Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects », *The World Bank Economic Review*, vol.11, n°2:219-42
- Kaufman D. and Kraay A., 2003, *Governance and Growth : Causality which way ?*, World Bank, Washington D.C.
- Kaufman D. et alii, 1999a, « Agregating Governance Indicators », *Policy Working Research Papers* n°2195, World Bank
- Kaufman D. et alii, 1999b, « Governance Matters », *Policy Research Working Papers* n°2196, World Bank
- Kaufman D., 2000, « Governance Matters: From Measurement to Action », in *Finance and Development*, juin
- Kaufman D., 2003, « Rethinking Governance, Empirical Lessons Challenge Orthodoxy », Discussion Draft, World Bank
- Kaufman D., Kraay A. and Mastruzzi M., 2003, *Governance Matters 3 : Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank, Washington D.C.
- Kaufman D., Kraay A. and Zoidi-Lobaton P., 2000, « Gestion des affaires publiques : de l'évaluation à l'action », *Finances et Développement*, juin
- Knack and Keefer, 1995, « Institutions and Economic Performance », *Economics and Politics*, 7 :207-227
- Köhler H., 2001, « Breaking the Cycle of World Poverty », *Conference on Child Poverty, Education, and Health*, London, February 26
- Lefort C., 1978, *Les formes de l'histoire*, Gallimard, Paris
- Leite S.P., 2001, « Les Droits de l'Homme et le FMI », *Finances et développement* vol.38 n°4
- Meier G.M. and Stiglitz J.E., 2001, *Frontiers of Development Economics*, IBRD, Oxford University Press, Oxford
- Prévost B., 2002, « Adam Smith précurseur des philosophies de l'histoire », *Revue de philosophie économique*, n°6, pp.57-81
- Prévost B., 2005, « Droits et lutte contre la pauvreté, où en sont les Institutions de Bretton Woods ? », *Mondes en développement*, à paraître
- Programme des Nations Unies pour le Développement, 1998, *Intégrer les droits de l'homme au développement humain durable*, document de politique générale, PNUD
- Programme des Nations Unies pour le Développement, 2001, *Droits de l'homme et développement humain*, PNUD
- Rawls J., 2003, *La justice comme équité*, La Découverte, Paris
- Ritzen J., Easterly W. and Woolcock M., 2000, *On Good Politicians and Bad Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth*, World Bank, Washington D.C.
- Rosanvallon, 1999, *Le capitalisme utopique*, Seuil, Paris
- Sen A., 2001, *Ethique et économie, et autres essais*, PUF, Paris
- Sen A., 2001a, « Ethique et Economie », in Sen A., 2001

- Sen A., 2001b, « Quelle égalité ? », in Sen A., 2001
- Sen A., 2001c, « L'évaluation de la justice doit-elle se fonder sur les moyens ou sur les libertés? », in Sen A., 2001
- Sen A., 2003, *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob, Paris
- Stiglitz J., 1998, « More Instruments and Broader Goals : Moving Towards the Post-Washington Consensus », *Wider Annual Lectures*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki
- Stiglitz J., 2003, *Quand le capitalisme perd la tête*, Fayard, Paris
- Temple J., 1999, « The New Growth Evidence », *Journal of Economic Literature* (37,1):112-56
- Varshney A., 1999, « Democracy and poverty », *Conference on World Development Report 2000*, England
- Vreeland J.R., 2003, « A Continuous Schumpeterian Conception of Democracy », *Annual Meetign of the American Political Association*, Philadelphia
- World Bank,1992, *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank,2000a, *Attacking Poverty*, World Development Report 2000
- World Bank,2000b, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, IBRD.
- World Bank,2002, *Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook*, World Bank, Washington
- World Bank,2004, *Social Development in World Bank Operations : results and Way Forward*, Discussion Draft, Social Development Department, World Bank, Washington