

Droits, libertés et « bonne gouvernance » : quelle cohérence ?

Par Benoît PREVOST
Centre d'Etude des marchés et des inégalités
Université Paul-Valéry Montpellier III (France)
benoit.prevost@tele2.fr

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international se sont ralliés à un nouveau discours sur le développement durable dans lequel les droits de l'homme et la démocratie jouent un rôle essentiel. Les institutions de Bretton Woods intègrent ces notions dans le cadre de la « bonne gouvernance » et des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté mettant en avant une démocratie participative. Droits et libertés fondamentaux sont alors appréhendés dans une perspective instrumentale qui les soumet aux impératifs économiques des « bonnes politiques » mises en œuvre dans le cadre de la bonne gouvernance. Les principes économiques qui sont aujourd'hui défendus ne sont pas nécessairement compatibles avec les principes politiques et sociaux affirmés dans le discours, notamment lorsque l'expression populaire rejette les mesures d'ajustement et de rigueur économique.

Un nouveau discours sur le développement a émergé au cours des années 1990, marqué par l'usage répété de termes jusque-là peu fréquents dans les problématiques courantes du développement : droits de l'homme, libertés, démocratie, développement social... font désormais partie du lexique ordinaire des acteurs de l'aide au développement. La Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) ont, eux aussi, adopté ce nouveau vocabulaire. Il semblerait qu'un nouveau consensus ait vu le jour, que l'on nomme déjà le Consensus de Monterrey¹.

Le Consensus de Washington et les Plans d'ajustement structurels seraient dépassés et des « réformes de seconde génération » voient le jour, appuyées sur de nouveaux principes. « Développement durable » et stratégies de « développement intégré » sont au cœur du nouveau consensus, parfois confondu avec un changement de paradigme². Ces changements correspondent plus à une recomposition de la notion de développement durable : au-delà du souci environnemental qui en constituait le noyau dur, s'y intègrent désormais les questions politiques et sociales. Cet élargissement de la notion ouvre la voie à des définitions très variées et à sa déclinaison sous des formes très diverses. Notamment en ce qui concerne la place qu'y occupent les droits et libertés.

Ces différences peuvent être appréhendées à partir de la distinction entre approche substantielle et approche instrumentale. La première considère que le respect et l'expansion des droits et libertés sont « *consubstantielles au processus du développement* »³ et que la pauvreté correspond à la privation de droits et libertés fondamentaux. La seconde s'intéresse à l'efficacité des droits et libertés en tant qu'instruments du développement. Ces deux approches ne sont pas incompatibles, comme le montre Amartya Sen : l'efficacité économique des droits et libertés renforce la nécessité de les développer. Mais, si cette efficacité vient à être contredite, l'adoption d'une perspective purement instrumentale peut éventuellement conduire à la négation des droits et libertés au nom de la croissance et de l'efficacité. Perspectives substantielle et instrumentale deviennent alors contradictoires.

Le PNUD a, dès le début des années 1990, insisté sur la perspective substantielle, puis intégré les droits de l'homme à la notion de développement durable. De leur côté, impliquées dans les Objectifs du Millénaire, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international⁴ ont décidé d'« *attaquer les causes profondes de la pauvreté et se concentrer sur les conditions nécessaires à un développement durable* »⁵. Cette réorientation

¹ Clift J. [2003], « Au-delà du Consensus de Washington », *Finances et Développement*.

² J. Stiglitz [1998], « More Instruments and Broader Goals : Moving Towards the Post-Washington Consensus », *Wider Annual Lectures*, Helsinki.

³ Sen A. [2003], *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob, p57.

⁴ Que nous appellerons ici les institutions de Bretton Woods.

⁵ World Bank [2000a], *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, IBRD, xi.

a impliqué des « *changements significatifs* »⁶ dans les sujets d'analyse et d'étude afin d'« *avoir une compréhension globale de la pauvreté et de ses déterminants* »⁷. Les groupes thématiques (pauvreté, gouvernance, développement social...) se sont ainsi multipliés, en particulier à la Banque mondiale.

La diversité des analyses développées dans ce cadre conduit à un discours parfois difficile à cerner : par exemple, alors que les travaux sur le développement social s'appuient sur une approche substantielle des droits et libertés, les analyses de la gouvernance privilégient une perspective instrumentale. Quelle est, alors, la cohérence du discours des institutions de Bretton Woods (IBW) sur la pauvreté et le développement durable ?

La question est trop vaste pour y apporter ici une réponse complète. Nous nous attacherons donc à voir comment les IBW assurent la cohérence entre le principe d'*empowerment*, devenu central pour le développement social, et son utilisation dans la bonne gouvernance.

Une première section sera consacrée au glissement instrumental des notions de renforcement et de participation ; la seconde section montrera comment les droits de l'homme et la démocratie se diluent dans la définition de la bonne gouvernance, jusqu'à pouvoir être, d'une certaine manière, négligés.

1. Empowerment, participation et pauvreté

L'économie du développement a connu, au cours des années 1990, une évolution marquée par un renouvellement des centres d'intérêt : d'une part le rôle des institutions, d'une autre la définition et la compréhension de la pauvreté⁸.

Le contexte de cette évolution est fortement déterminé par un accroissement de la pauvreté et des inégalités, à la fois dans les PVD et entre pays riches et en développement. Au premier rang des coupables désignés par la critique, on trouve la mondialisation et la politique des IBW, accusées à la fois d'avoir négligé les conséquences sociales des Plans d'ajustement structurel (PAS) et d'avoir accéléré des processus de privatisation et de libéralisation inadaptés à la plupart des pays en développement. Le G7 en prend acte lors du sommet de Halifax, et invite les IBW à travailler de concert à la lutte contre la pauvreté⁹.

Ce contexte va orienter le discours et la politique de la BM et du FMI vers le principe de la participation : participation des pauvres dont il convient d'écouter les voix jusque-là négligées ; et participation des Etats à l'élaboration des politiques de développement en partenariat avec les IBW, afin de « *mettre en place un environnement au sein duquel les plus démunis peuvent protéger, entretenir et améliorer leurs conditions d'existence* »¹⁰, tout en respectant la diversité des contextes nationaux. Les IBW sont parvenues à cette nouvelle stratégie en s'appuyant sur les nouvelles approches de la pauvreté.

Le *Rapport Mondial sur le Développement 2000* a marqué un tournant dans l'approche de la pauvreté par la BM. Le responsable de la préparation du rapport, Ravi Kanbur, avant de démissionner pour désaccord avec l'institution, a rédigé plusieurs textes dressant l'état des lieux de la réflexion sur le développement, en particulier sur l'évolution de la perception de la pauvreté¹¹. Cette synthèse définit précisément les différentes orientations possibles et souligne la complexité des processus de pauvreté et de développement.

Les recherches sur la pauvreté ont été accompagnées de nombreux travaux d'enquête, en particulier les *Participatory Poverty Assesments* qui ont conduit la BM à définir les pauvres comme des « *sans voix* », incapables de se faire entendre, défendre et respecter¹², des hommes « *sans pouvoirs* » qu'il convient donc

⁶ World Bank [2000a], xi.

⁷ FMI [1999], *Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement*, document à usage officiel, DC/99-29, Washington p2.

⁸ Voir par exemple Meier G. [2001], "The Old Generation of Development Economists and the New", in Meier G.M. and Stiglitz J.E., *Frontiers of Development Economics*, IBRD, Oxford University Press, ou Adelman I. [2001], "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy", in Meier and Stiglitz, op. cit.

⁹ « Examen des institutions financières internationales » (Déclaration officielle du G7, n°3, Halifax).

¹⁰ Köhler H. [2001], « Breaking the Cycle of World Poverty », *Conference on Child Poverty, Education, and Health*, London, February 26. Horst Köhler était alors Directeur Général du FMI.

¹¹ Kanbur R. and Squire L. [2001], "The evolution of Thinking About Poverty", in Meier and Stiglitz, op. cit.

¹² World Bank [2000b], *Attacking Poverty*, World Development Report 2000.

de « renforcer »¹³. C'est ainsi que, progressivement, les IBW en viennent à adopter un vocabulaire très proche de celui de Sen et du PNUD : les « capacités » deviennent centrales¹⁴, en particulier pour le concept d'« empowerment », ou renforcement¹⁵.

Le renforcement correspond à une « expansion de la liberté de choix et d'action » ; une « expansion des ressources et capacités des pauvres à influencer, contrôler et tenir pour responsables les institutions qui affectent leurs vies »¹⁶ ; ou bien encore « le processus d'accroissement de la capacité des individus ou des groupes à faire des choix et à transformer ces choix en actions et résultats désirés »¹⁷. La proximité de ces formules avec celles de Sen invite à s'interroger. Lorsque Sen définit le développement comme « processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus »¹⁸ il parle des libertés réelles, ou 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. »¹⁹

Ces capacités élémentaires sont très proches des droits et libertés fondamentaux définis par les chartes des Nations unies. A quoi correspondent donc les capacités que les IBW entendent renforcer ?

Les documents officiels définissent quatre « éléments » clés pour l'objectif de renforcement des pauvres : 1. l'accès à l'information ; 2. l'inclusion et la participation ; 3. la responsabilité ; 4. la capacité organisationnelle locale²⁰.

Ces objectifs sont ambigus. On y trouve certains aspects constitutifs des définitions de la démocratie utilisées par les économistes dans leurs travaux²¹, essentiellement les libertés civiles associées à une approche procédurale de la démocratie. L'accès à l'information, l'inclusion, la responsabilité des institutions face à la société civile, en font partie. La capacité organisationnelle fait référence également à des libertés souvent classées parmi les libertés économiques (liberté de former des syndicats), mais aussi politiques (liberté de former des associations) qui rentrent dans les définitions de la démocratie²². On notera que le propos tient ici de la défense de certaines *libertés civiles* plutôt que de l'affirmation de *droits politiques*²³, même s'ils sont normalement indéfectiblement liés.

Dans la mesure où les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté²⁴ s'appuient sur le renforcement des pauvres et sur leur implication dans l'élaboration des politiques, la position des IBW est ambiguë. En effet, comment affirmer que la lutte contre la pauvreté passe par le respect de certaines libertés et de certains droits, tout en n'obligeant pas les pays partenaires à respecter ces droits et libertés pour mener une politique efficace ?

Que les IBW ne soient pas investies de prérogatives politiques les empêche de formuler une conditionnalité politique. Les droits et libertés ne peuvent donc pas constituer un objectif affirmé des politiques d'aide. En

¹³ World Bank [2002], p.10.

¹⁴ Le terme est manié aussi bien à propos des capacités individuelles qu'à propos de la capacité des Etats (notamment la « capacité institutionnelle »).

¹⁵ Le terme « empowerment » est difficile de traduire, ainsi que le prouvent les textes de la BM traduits de l'anglais en français (il arrive fréquemment que « empowerment » ne soit pas traduit).

¹⁶ World Bank [2002], *Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook*, Washington, p11.

¹⁷ Site officiel de la Banque mondiale, page dédiée à l'« empowerment ».

¹⁸ Sen A. [2003], p15.

¹⁹ Sen [2003], p56.

²⁰ World Bank [2002], vi.

²¹ L'influence de Schumpeter sur ces définitions est très sensible. Sur l'approche schumpéterienne dans les travaux économiques, voir Vreeland J.R. [2003], « A Continuous Schumpeterian Conception of Democracy », *Annual Meeting of the American Political Association*, Philadelphia ; ou Barro R.J. [1997], « Determinants of Democracy », *Development Discussion Paper n°570*, Harvard Institute for International Development

²² Dahl R.A. [1999], *A note on Politics, Institutions, Democracy and Equality*, Background Papers for WDR 2000, Washington D.C.

²³ Voir Gastil R.D. [1986], *Freedom in the World*, Westport, Greenwood Press ; et Barro [1997].

²⁴ Les DSRP sont les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, au cœur des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. Sur ce thème, voir Cling JP, Razafindrakoto M. and Roubaud F. éd. [2002], *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica ; « Le contenu des DSRP, au Sud rien de nouveau ? », in op. cit. et « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in op cit.

conséquence, la démocratie et les droits de l'homme ne sont abordés que sous un angle instrumental ; ce qui correspond d'ailleurs à l'idée, défendue par les IBW, que l'économie échappe à l'éthique et à la politique²⁵.

FMI et BM ne peuvent qu'inciter les pays en développement, et en particulier les Pays pauvres très endettés, qui sont les premiers concernés par les nouvelles stratégies, à respecter les droits de l'homme et à développer la démocratie. Par exemple en affirmant que « *les droits de l'homme et la stabilité macroéconomique sont loin d'être incompatibles* », et « *qu'ils jouent même ensemble un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté* »²⁶. Ainsi, si « *le FMI contribue à la défense des droits de l'homme* », c'est en « *encourageant un dialogue constructif dans la société civile* » (la participation des pauvres notamment)... et en « *soutenant des politiques économiques saines* »²⁷, bien entendu.

Après tout, « *rien n'empêche les Etats membres d'intégrer eux-mêmes la dimension des droits de l'homme dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté* »²⁸.

Au-delà de la question de leurs attributions et de leur possibilité d'imposer le respect des droits de l'homme, les IBW tiennent peut-être ce discours parce qu'elles sont réceptives à l'idée que la prospérité entraîne avec elle la démocratie (« l'hypothèse de Lipset »²⁹). De même, l'introduction de certaines libertés civiles finit par entraîner la reconnaissance de droits politiques³⁰. C'est ce qui permet à la Banque mondiale d'expliquer que l'information est la première clef du renforcement, parce que « *l'information c'est le pouvoir* » : « *Des citoyens informés sont mieux armés pour profiter des opportunités, pour avoir accès aux services, pour exercer leurs droits et pour assigner les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux à leur responsabilité.* »³¹

L'essentiel serait donc d'initier des processus de démocratie participative susceptibles de déboucher ultérieurement sur des processus de démocratisation plus importants et, de toutes façons, nécessaires à la lutte contre la pauvreté. C'est ce que la bonne gouvernance est censée assurer.

2. Droits et libertés dans la « bonne gouvernance »

Toujours dans un rôle d'incitateurs, FMI et BM défendent aujourd'hui les principes de la bonne gouvernance comme fondement aux politiques de développement. La bonne gouvernance, c'est l'assurance que les conditions sont requises pour obtenir une croissance de « *qualité* »³² qui profite aux plus démunis et assure le développement social des pays à bas revenus.

Si la bonne gouvernance a été fortement assimilée en premier lieu à la lutte anti-corruption³³, elle s'en éloigne aujourd'hui plus sensiblement³⁴. Mais son contenu reste relativement vague. Kaufman, l'une des références essentielles sur le thème³⁵, définit ainsi la gouvernance comme « *les traditions et institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays* »³⁶. La bonne gouvernance, quant à elle, est « *l'exercice de l'autorité, par le biais de traditions et d'institutions formelles et informelles, pour le bien commun* »³⁷.

²⁵ Voir par exemple Sogge D. [2003], *Les mirages de l'aide internationale*, Paris.

²⁶ Leite [2001].

²⁷ Leite [2001].

²⁸ Leite [2001].

²⁹ Sur la question, les textes sont nombreux ; voir par exemple Barro [1997], Dahl [1999] ou 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.

³⁰ Isham J., Kaufmann D., and Pritchett L. H. [1997] recensent la littérature sur le sujet.

³¹ World Bank [2002], vi

³² Banque Mondiale [2002], *La qualité de la croissance*, Bruxelles, De Boeck Université. Cette publication fait suite aux controverses sur le lien entre croissance et réduction de la pauvreté.

³³ 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. Pour une histoire du concept, voir par exemple Arib F. [2003], « Organisations économiques internationales et gouvernance », in *La Pensée* n°334, avril-juin.

³⁴ Kaufman [2003], « Rethinking Governance, Empirical Lessons Challenge Orthodoxy », Discussion Draft, World Bank.

³⁵ Les réflexions de la BM et du FMI s'appuient essentiellement sur ses travaux.

³⁶ Kaufman D. et alii [1999b], « Governance Matters », *Policy Research Working Papers* n°2196, World Bank.

³⁷ Banque mondiale [2002], p152.

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 saines ; (3) le respect, par les citoyens et l'Etat, des institutions qui régulent leurs relations économiques et sociales. »³⁸

Les liens entre droits, libertés, démocratie, institutions et bonne gouvernance sont toujours implicites dans les travaux menés par les économistes du FMI et de la BM, sans que des définitions approfondies soient toutefois proposées pour clarifier leurs propos. Pour mieux cerner l'interaction pratique entre ces différents éléments, ainsi que leur place dans les politiques de développement, il peut être utile de cerner leur articulation théorique.

La redécouverte des institutions et de leur rôle dans les processus économiques s'est manifestée par l'émergence d'un « néo-institutionnalisme »³⁹ influencé par North⁴⁰, sur lequel les IBW vont appuyer leur discours concernant les réformes institutionnelles. Les travaux menés par les économistes dans les années 90 portent moins sur les concepts que sur les tests empiriques des liens entre institutions et croissance. Comment tester les liens sans réfléchir aux définitions ? C'est un écueil de la plupart des études empiriques, et que nombre d'auteurs ignorent ou négligent⁴¹. De fait, de telles études rencontrent de nombreuses difficultés⁴². Celles qui nous intéressent concernent la mesure de la qualité des institutions.

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 »⁴³. Et l'on constate que ces indicateurs sont aussi souvent les mêmes que ceux utilisés pour mesurer la qualité de la gouvernance⁴⁴. Il y a donc une confusion 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. Les droits de l'homme apparaissent de façon disparate à travers 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* »⁴⁵ est central pour définir la démocratie dans la plupart des études, sachant que, dans la perspective institutionnaliste, le respect de la loi concerne essentiellement les droits de propriété considérés comme base de la croissance économique⁴⁶. 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 démocratie⁴⁷.

³⁸ Kaufman D. et alii [1999b]. 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 D. et alii [1999a], « Agregating Governance Indicators », *Policy Working Research Papers* n°2195, World Bank. Et Kaufman D. [2000], « Governance Matters: From Measurement to Action », in *Finance and Development*, juin ____.

³⁹ 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.

⁴⁰ Pour une synthèse éclairante des différents travaux, voir Aron J. [2000], « Growth and Institutions : A review of Evidence », *World Bank Research Observer*, 15(1):99-135.

⁴¹ Temple J. [1999], « The New Growth Evidence », *Journal of Economic Literature* 37(1):112-56

⁴² Voir Aron J. [2000].

⁴³ Aron J. [2000].

⁴⁴ Voir par exemple Kaufman [2000] ; Kaufman [2003] ; Kaufman D., Kraay A. and Mastruzzi M. [2003], *Governance Matters 3 : Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank.

⁴⁵ Voir Knack and Keefer [1995], « Institutions and Economic Performance », *Economics and Politics*, 7 :207-227 sur les indicateurs utilisés pour appréhender l'effectivité de la « *rule of the law* ».

⁴⁶ Voir Aron J. [2000] pour une synthèse.

⁴⁷ Voir par exemple Clague C. et alii [1996], « Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies », *Journal of economic Growth*, 1(2) :243-76, qui montrent que les régimes autoritaires installés depuis longtemps sont plus efficaces que de jeunes démocraties en assurant une meilleure stabilité des droits. Voir aussi Barro [1997], ou Kaufman D. and Kraay A. [2002], *Growth without Governance*, World Bank. Et Kaufman D. and Kraay A. [2003], *Governance and Growth : Causality which way ?*, World Bank.

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. La dimension subjective des indicateurs est essentielle. Elle permet 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 subjectives⁴⁸ invitent à une certaine prudence. Notamment, la consultation de la population est nécessairement limitée, pour des raisons de coûts et d'organisation socio-politique ; les institutions internationales cherchent d'ailleurs à améliorer la représentation des pauvres essentiellement par le biais des ONG. La démocratie participative, en filigrane derrière le principe de consultation, n'est donc pas définie clairement, notamment d'un point de vue institutionnel, et elle repose sur le travail des ONG.

Quels sont les principaux enseignements que les économistes et les IBW tirent de ces études empiriques ? 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. Qu'elle a des effets positifs et d'autres négatifs⁴⁹.

L'une des raisons évoquées nous intéresse plus particulièrement. Parce que les démocraties sont sensibles à la « *pression par le bas* »⁵⁰, elles seraient plus sensibles que les régimes autoritaires au sort des plus démunis⁵¹. 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 sociaux⁵²), mais néfastes à moyen et long terme⁵³. Les « bonnes » et « saines » politiques, celles qui garantissent la croissance à long terme⁵⁴, sont plus douloureuses à court terme⁵⁵, 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...

Une étrange boucle est alors bouclée : on retrouve les Plans d'ajustement structurels, sous une forme nouvelle. Ils constituent, finalement, la seule voie de salut envisagée. 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.

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* »⁵⁶ 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 PAS pouvait s'expliquer par un défaut de communication et d'acceptation, par les populations des PVD, du prix à payer aujourd'hui pour une vie meilleure demain...

Ainsi, plus que d'un changement de politique, les IBW font preuve d'un changement d'attitude : elles affirment leur sensibilité à la pauvreté. Il leur semble ainsi essentiel que des « *filets de protection* » soient mis en œuvre pour lutter contre les effets de l'ajustement et contre les crises comme celles qu'ont connues les pays asiatiques émergents à la fin des années 1990. Des filets pour les cas d'exception, certes, mais pas

⁴⁸ Kaufman [2000] et Kaufman [2003].

⁴⁹ Alesina A. et Rodrik D. [1994], « The Political Economy of Growth : A Critical Survey of the Recent Literature » ; Alesina et alii [1996], « Political instability and growth », *Journal of Economic Growth*, 1(2) :189-211.

⁵⁰ Varshney A. [1999], "Democracy and poverty", *Conference on World Development Report 2000*, England.

⁵¹ A condition qu'ils ne constituent pas une minorité ethnique sous-représentée politiquement.

⁵² Varshney [1999], Barro R.J. [1996], « Democracy and growth », *Journal of Economic Growth*, 1 :1-27 et Barro [1997].

⁵³ Par exemple en décourageant l'investissement comme l'explique Barro, ou bien en déséquilibrant les comptes de l'Etat, comme l'explique Varshney.

⁵⁴ Varshney [1999].

⁵⁵ 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]).

⁵⁶ FMI [1999a], *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés*, document à usage officiel, DC/99-24, Washington D.C.

de politique sociale suivie, pas de protection sociale régulière qui serait clairement définie. C'est paradoxal : comment peut-on se soucier de la vulnérabilité des pauvres et en même temps limiter les domaines d'intervention d'un Etat qui seul peut les mettre à l'abri de l'insécurité sociale⁵⁷ ? Quand la lutte contre la pauvreté la plus extrême et les grands équilibres macroéconomiques ne sont occasionnellement pas compatibles, quelles sont les priorités⁵⁸ ?

Conclusion

La lutte contre la pauvreté menée par les IBW se réclame d'une nouvelle approche de la pauvreté et du développement. Certes, les IBW sont revenues sur l'idée que le marché pouvait à lui seul assurer la croissance et la réduction de la pauvreté ; elles admettent que les institutions jouent un rôle non négligeable, notamment pour l'accompagnement social du développement économique. Mais, sur le fond, les mesures préconisées restent fondées sur les principes du Consensus de Washington, pourtant décriés par la société civile à travers le monde.

Les saines politiques des IBW sont censées contribuer à la démocratisation des PVD. Mais on peut légitimement s'interroger : si la démocratie remet en question le choix de politiques jugées efficaces par les IBW, quelle peut-être sa place dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté ? Faut-il comprendre que le respect des diversités, l'importance de la participation et de l'expression, par les citoyens, de leurs choix de société, s'arrêtent là où commencent les réformes économiques ? Une perspective instrumentale des droits et libertés permet de l'affirmer...

⁵⁷ Castel R. [2003], *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, p26. Amartya Sen défend l'intervention à la fois ponctuelle et régulière de l'Etat comme une nécessité, comme une liberté essentielle grâce à la « sécurité protectrice » (Sen [2003], op. cit., p61). La privatisation de biens essentiels jusque là publics, comme l'eau, illustre les paradoxes du discours des IBW sur la pauvreté.

⁵⁸ Voir Ziegler J.[2002], *Le droit à l'alimentation*, Paris, Mille et une Nuit.