

‘Développement inclusif’ : changement de paradigme ou annexe au néolibéralisme?

PAR **Maïka Sondarjée**

En perte de légitimité depuis l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont opéré un virage discursif en intégrant les concepts du développement humain (DH) et d'appropriation locale à leurs politiques. Comment expliquer que cette forme de 'développement inclusif' n'ait pas surpassé le Consensus de Washington (CW) ? Bien que le nouveau paradigme soit devenu important dans les discours, notre argument est qu'il n'a pas remplacé le CW comme paradigme dominant parce qu'il ne s'est pas complètement implanté dans les pratiques. Par pratique, nous entendons exclusivement l'aide multilatérale en provenance des organisations internationales, soit l'ONU et les Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI ; IBW). Nous excluons l'aide publique au développement bilatérale et celle provenant des ONG, puisque nous souhaitons nous concentrer sur le discours et les pratiques globales du développement.

D'abord, nous mettrons en contexte l'émergence et le déclin du CW, puis nous définissons ce que nous entendons par 'développement inclusif' (DH et appropriation locale). Ensuite, notre argument principal se divise en deux parties. Dans la première, nous analyserons le processus d'implantation du développement inclusif dans les discours. Durant la première décennie (1990-2000), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) soutient l'institutionnalisation du nouveau paradigme et des outils de calcul émergent (l'Indice de développement humain et les Rapports sur le développement humain). Durant la deuxième décennie (2000-2010), les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) consacrent le nouveau

consensus discursif basé sur le ‘développement inclusif’. Dans la deuxième section, nous argumentons que le DH ne s’est pas institutionnalisé autant dans les pratiques que dans les discours. Son usage dans les DSRP et les OMD demeure rhétorique et le CW est toujours la force normative qui guide la pratique du développement.

Paradigme du Consensus de Washington

Le CW, tel que défini en 1989 par John Williamson, est une liste de dix politiques économiques néolibérales convenues par les institutions basées à Washington dans les années 1980 (Williamson 2004). En résumé, il s’agit d’adopter une économie de marché, ouvrir ses frontières aux investisseurs étrangers et avoir une discipline macro-économique. Les détracteurs du CW parlent plutôt du leitmotiv ‘privatisation, libéralisation, stabilité macro’ (Stiglitz 2006 & 2008 ; Ruckert 2007). Pour eux, le consensus, incarné par les programmes d’ajustement structurel (PAS) visait à remettre les pays à flot, mais d’abord et avant tout à sauver les intérêts des créanciers, qui seraient les premiers touchés par un éventuel défaut de paiement (Comélieu 1991). Puisque les Institutions de Bretton Woods (IBW) en ont fait une série de prescriptions universelles, le consensus de Washington est devenu hégémonique dans les idées et dans les pratiques (Naim 2000).

Les PAS, implantés souvent de manière drastique, ont contribué à perpétuer le sous-développement et la dépendance des pays du Sud (Peet & Hartwick 2009, 83). « En Amérique latine, sept ans de croissance soutenue dans le début des années 1990 ont été suivis par sept ans de stagnation et de récession. Donc pour la période en entier, la croissance sous le CW a été la moitié de ce qu’elle a été des années 1950 aux années 1970, alors que la région suivait des politiques plus interventionnistes comme la substitution des importations (ISI) » (Narcis & coll. 2008, 4, traduction libre). En plus d’avoir empiré la crise de la dette en Amérique latine, l’implantation de PAS a provoqué un fort déséquilibre de la balance des paiements et une crise de la dette notamment en Asie du Sud-Est. Le miracle des tigres asiatiques – seul succès revendiqué des ‘politiques néolibérales’ – s’est donc écroulé en 1997. Les PAS ayant échoué à régler cette crise, elle a consacré l’échec des Institutions de Bretton Woods (IBW : FMI et Banque mondiale). D’anciens membres des IBW ont été les plus virulents dans leurs critiques du CW : manque de prise en compte des institutions et des contextes locaux (Rodrik 2006),

manque d'adaptabilité (Naim 2000) ou encore allégeance inconsciente au fondamentalisme de marché (Stiglitz 2008). Cette perte de légitimité des IBW les a forcés à créer une « brèche dans leur arrogance » afin d'arriver à un développement plus juste, mais surtout pour améliorer leur crédibilité et leur image (Thérien 2007, 80).

Paradigme du 'Développement inclusif'

Le post-consensus de Washington (PCW) le plus convaincant, selon nous, est basé sur un 'développement inclusif' défini par les concepts de développement humain (DH) et d'appropriation locale. Le DH est défini comme l'élargissement des possibilités offertes aux individus, ou ce que Sen nomme leur « liberté réelle » (1999, 15 ; 1988). Le concept repose sur les idées des économistes Mahbub ul Haq et Amartya Sen et a été consacré par la publication de « L'ajustement avec un visage humain » par l'UNICEF en 1987 et du premier Rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1990.

Il s'agit d'une approche multidisciplinaire qui est devenue le paradigme alternatif le plus important de la période post-consensus de Washington (Jolly 2007, 634 ; Thérien 2012). L'aspect novateur du DH vient de sa capacité à redéfinir le concept même du développement, qui passe d'une définition basée sur la croissance économique à une définition focalisée sur les individus. Selon Amartya Sen, « le monde était prêt » pour un tel changement (1999, 21).

Le DH n'est toutefois pas une idéologie créée ex nihilo. Dès la création de l'ONU, les idées qui sous-tendent le développement humain ont commencé à apparaître, que ce soit l'accent sur les individus, le développement pro-pauvres ou le développement durable. Pour Desmond McNeill, le DH relie aussi les idées fondatrices de l'ONU : la paix et la sécurité, la gouvernance démocratique, le développement durable et les droits de la personne (McNeill 2007, 635). Olav Stokke argumente que la 'création' du DH en 1990 démontre qu'il y a une continuité et une cohérence dans les idées de l'ONU : « on the whole, most of the changes have been gradual and evolving trends have been characterized more by continuity than by change » (2009, 4).

L'appropriation locale, quant à elle, fait référence à une forme de contrôle par les pays du Sud dans la rédaction des programmes de développement, accompagnée d'une participation de la société civile. L'appropriation locale est un processus politique de transfert de pouvoir, d'une approche top-down à une approche bottom-up. Le principe original repose sur des bases épistémologiques post-modernes de prise en compte de l'Autre (the Other), du dominé (Shuurman 1997 ; Leal 2007). Il s'agit de retourner au savoir du niveau local, en opposition à des politiques one size fits all provenant exclusivement des organisations internationales.

Institutionnalisation dans les discours

Notre argument principal est que le CW est encore le paradigme dominant parce que celui du 'développement inclusif' ne s'est pas imposé dans les pratiques. Plus précisément, le nouveau paradigme se démarque dans les discours, mais pas dans les politiques publiques. Nous allons d'abord démontrer le processus d'implantation du DH dans les discours de 1990 à 2000, puis de 2000 à aujourd'hui. Depuis sa conceptualisation en 1990, le concept a été soutenu par deux outils principaux (les Rapports et l'Indice sur le développement humain (RDH/IDH)), qui ont contribué à l'implantation du DH dans les discours des organisations internationales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des gouvernements.

1990-2000

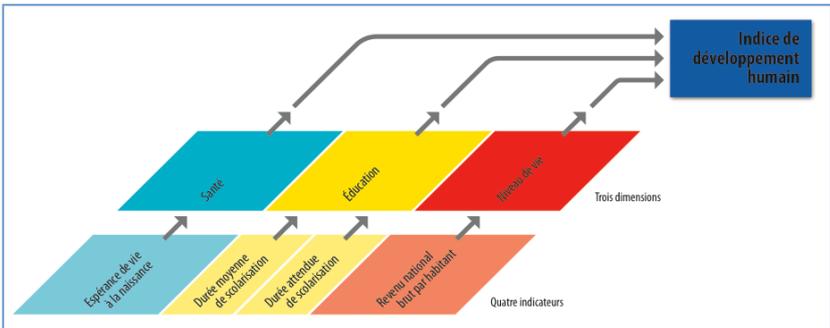
Les Rapports sur le développement humain (RDH), produits chaque année depuis 1990, ont grandement influencé les discours en développement. « The impact of the Human Development Report on the global policy dialogue has exceeded expectations. More than 100 000 copies of the report now circulate in 13 languages... This response is rather unusual for a report from the UN system » (Haq 1995, 43, cité dans McNeill 2007, 10). En plus des RDH annuels, plus de 500 rapports nationaux ont été produits depuis 1990. Craig Murphy a également démontré qu'en date du 29 novembre 2005, le moteur de recherche Google recensait deux millions de pages mentionnant au moins un RDH (dont 108 000 sur le site du PNUD et 82 000 sur le site de la Banque mondiale) (McNeill 2007).

L'Indice de développement humain (IDH) est l'agrégation d'indicateurs sur la santé, l'éducation et le niveau de vie, qui s'est imposée comme une

alternative au calcul du produit national brut (PNB) par habitant, jusque-là utilisé comme mesure incontestable du développement (Figure 1, *Source : PNUD 2010*).

FIGURE 1.1 Composantes de l'indice de développement humain

L'IDH – trois dimensions et quatre indicateurs



L'ONU a bâti « une mesure d'un même niveau de vulgarité que le PNB, juste un chiffre, mais une mesure qui ne soit pas aveugle, comme le PNB, des aspects sociaux de la vie humaine » (Jolly, Emmerij & Weiss 2009, 191). L'IDH a contribué au rayonnement du discours du DH au sein des gouvernements et des médias. The Economist a écrit en 1991 : « on trouve au cœur de ce rapport un indice simple, mais ingénieux. Il a été conçu pour mesurer les résultats relatifs obtenus par les pays de manière plus subtile que les classifications fondées sur le revenu, produites chaque année par la Banque mondiale » (PNUD 2010). L'ONU a produit d'autres indicateurs qui ont aussi contribué à cimenter le DH dans les discours : l'Indice d'inégalité de genre, l'Indice d'accès à l'emploi et l'Indicateur de pauvreté humaine (IPH).

Lors de cette première décennie, la puissance de l'IDH dans les discours est prouvée par son influence grandissante sur la définition du développement, tant pour les chercheurs, les praticiens, les médias et le grand public. Aujourd'hui, bien que le PNB/habitant soit encore très utilisé, de nouveaux classements internationaux viennent contrebalancer le classement en termes de croissance. « Il est possible pour un pays de faire des améliorations relativement rapides en termes de DH, malgré des avancées lentes en terme de croissance économique – même s'il est toutefois difficile de soutenir des

avancées du DH sur une longue période sans expansion économique » (Jolly 2007, 638). Avec les RDH et ses différents indicateurs, le DH est passé du statut d'idéologie implicite de l'ONU à celui de norme institutionnalisée.

2000 à aujourd'hui

Durant la première décennie (1990-2000), certains auteurs critiquaient le manque de cohérence théorique du paradigme du 'développement inclusif' basé sur le développement humain (Pieterse 1998, 348), mais à partir des années 2000, la reproduction du développement inclusif dans les discours s'est accélérée (Gore 2000). Durant cette deuxième décennie, le DH est devenu paradigmatique, c'est-à-dire qu'il a acquis une cohérence comme cadre conceptuel. Il a rempli les deux critères de force d'une idée selon Desmond McNeill : rigueur analytique et institutionnalisation (2007, 9).

Premièrement, une autorité académique supporte le concept, entre autres par les personnes d'Amartya Sen et de Mahbub ul Haq. Sa rigueur analytique l'empêche d'être mal interprétée et sa stabilité conceptuelle est soulignée par un bon nombre d'auteurs (McNeill 2007, 13 ; Jolly 2007, 646 ; Thérien 2012). Deuxièmement, le PNUD a été le support bureaucratique pour l'institutionnalisation du DH, notamment par la publication des RDH et de l'IDH. En somme, le paradigme du 'développement inclusif', basé sur le DH, est devenu la critique la plus structurée et la plus crédible du paradigme dominant.

La cohérence et la stabilité de l'idée du DH apparaissent évidentes en comparaison avec d'autres idées du champ du développement, que ce soit le secteur informel, le capital social, le développement durable ou la sécurité humaine (McNeill 2007 ; Paris 2001). Par exemple, tout comme le développement durable, tout le monde est 'pour' la sécurité humaine, malgré sa définition pour le moins floue. L'idée est reprise par plusieurs acteurs (ONG, OI, chercheurs), mais ne repose sur aucun cadre conceptuel précis, puisqu'il s'agit à la fois de la sécurité physique des individus, leur bien-être psychologique, la réalisation de leurs besoins de base, le développement économique, la justice sociale, la protection de l'environnement, la démocratisation, le désarmement et le respect des droits humains et de la primauté du droit (Paris 2001). Les praticiens ignorent comment calculer la sécurité humaine, donc comment l'implanter dans les politiques. Faire d'une

idée un 'slogan universel' peut être tentant, mais diminue son effectivité dans les pratiques. Au contraire, le DH a acquis une cohérence et une stabilité conceptuelle indéniables. Nous postulons que la formulation des DSRP et des OMD est la preuve de l'institutionnalisation du DH dans les discours.

Documents stratégiques de réduction de la pauvreté

Les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), émis par les IBW en 1999 en 'remplacement' des PAS, sont devenus un véhicule important du DH. Il s'agit d'un « programme macroéconomique, structurel et social sur trois ans visant la croissance et la réduction de la pauvreté » (Craig & Porter 2001, 1). En d'autres termes, il s'agit d'un programme de développement basé sur la croissance économique au niveau macro (libéralisation, amélioration de la fiscalité et de la balance des paiements, meilleure gestion budgétaire) et sur la réduction de la pauvreté au niveau local. Les DSRP doivent en principe être conçus par les pays du Sud, donc bottom-up, contrairement à la philosophie top-down des PAS. Les IBW laissent la formulation de la stratégie aux responsables locaux, à travers un processus participatif d'acteurs étatiques et non étatiques (Lapeyre 2006, 7). Si le programme élaboré par le pays concerné convient aux IBW, ils accorderont l'argent pour sa mise en œuvre. Cette appropriation locale est un élément important du nouveau paradigme du 'développement inclusif'.

Les DSRP font partie de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Dans les années 80, les IBW focalisaient sur le règlement de la dette des pays à revenus moyens (Mexique, Argentine, Brésil). En 1996, ils se sont tournés vers les PPTE (initialement 41 pays, presque tous africains) dont la dette totale s'élevait à environ 200 milliards et dont la moitié des 615 millions de citoyens vivait avec moins de 1\$ par jour (Peet & Hartwick 2009). Selon le recensement sur le site du FMI, il y a actuellement 66 pays avec un DSRP en cours et plusieurs en sont à leur deuxième, troisième ou quatrième génération.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Le large consensus qui s'est forgé au niveau international autour des OMD a complètement bouleversé la coopération et la formulation des stratégies de développement. Les OMD ont conduit à une action concertée sans précédent, non seulement au sein du système des

Nations unies – et entre celui-ci et les institutions de Bretton Woods –, mais aussi au sein de la communauté des donateurs en général, dans les pays en développement eux-mêmes et entre ceux-ci et la communauté internationale.

(Frédéric Lapeyre 2006, 2)

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont le symbole du nouveau consensus en développement et de la consécration du ‘développement inclusif’ dans les discours. En septembre 2000, 193 États membres de l’ONU et plus d’une vingtaine d’organisations internationales se sont mis d’accord sur une série d’objectifs, le premier accord global sur la réduction de la pauvreté et la prise en compte des droits humains. Le premier objectif est de réduire l’extrême pauvreté de moitié ; le deuxième d’universaliser l’éducation primaire ; le troisième concerne l’égalité homme/femme ; les trois suivants concernent la santé ; le septième porte sur l’environnement ; et le huitième aborde l’idée d’un partenariat global en développement. Chaque pays est invité à aligner ses propres politiques aux OMD et est encouragé à adopter des objectifs supplémentaires. La Mongolie, par exemple, s’est dotée d’un neuvième objectif sur la démocratie et la gouvernance (UNHCHR 2010, 8). Selon Thomas G. Weiss (2010), les OMD sont un des impacts les plus importants des idées émanant de l’ONU. Mais bien que le consensus qui se forme autour des OMD a ses racines à l’ONU, il est vu comme un compromis entre le paradigme de l’ONU (keynésien et focalisé sur l’individu) et le paradigme des IBW (néolibéral et national), donc un compromis entre la gauche et la droite (Thérien 1999 ; 2007 ; 2010). Certains y ont vu un rapprochement entre l’ONU et les IBW, consacré dans l’émergence d’un consensus mondial (UNHCHR 2010 ; Jolly 2007). En somme, les DSRP et les OMD ont grandement modifié le discours du développement, en participant au rayonnement d’un développement inclusif. Les idées du DH et de l’appropriation locale, qui soutiennent les DSRP et les OMD, ont donc eu accès à une vitrine importante dans les discours.

Non-institutionnalisation dans les pratiques

Si le développement inclusif a fait du chemin dans les discours, ce n’est pas le cas dans les pratiques. Bien que le nouveau paradigme soit devenu important dans les discours, notre argument est qu’il n’a pas remplacé le CW comme paradigme dominant parce qu’il n’est pas complètement implanté dans les

pratiques. Les OMD et les DSRP ont été marqués idéologiquement par le DH, mais des lacunes dans la pratique prouvent la persistance du CW.

Objectifs du Millénaire pour le développement

Le Sommet du millénaire pour le développement, s'il a initié une avancée importante dans les discours, n'a pas contribué à l'implantation du développement inclusif dans les pratiques. Les OMD reposent sur deux traditions intellectuelles : 'la gestion axée sur les résultats' (results-based management) et le développement humain (Hulme 2010). La première est définie comme des changements dans l'appareil gouvernemental dans le but d'améliorer ses performances et obtenir de meilleurs résultats. Il s'agit de focaliser sur l'atteinte de résultats concrets par les agences gouvernementales. Lesdits 'objectifs' devaient être spécifiques, mesurables, consensuels, réalistes et limités dans le temps. Cette idéologie, soutenue par la 'gestion axée sur les résultats' et le développement humain, était le socle théorique du Sommet.

L'importance des résultats et le DH ont toutefois influencé les OMD de manière très différente. La première a eu un effet direct dans la rédaction des Objectifs sous forme de 'liste d'épicerie'. Un panel de statisticiens a été engagé pour convenir de cibles et d'indicateurs réalistes et calculables. La 'gestion axée sur les résultats' a influencé les OMD de trois manières (Hulme 2010). Premièrement, elle a déterminé la structure des Objectifs en les hiérarchisant et en les limitant dans le temps. Deuxièmement, elle a influencé la spécification des Objectifs, comme de réduire de moitié la proportion des gens vivant avec moins de 1\$ par jour, réduire la proportion de mortalité infantile, augmenter le nombre de femmes dans la législation, réduire des $\frac{3}{4}$ la mortalité maternelle, etc. Alors que l'idée de base du Sommet était l'éradication de la pauvreté extrême, les penseurs des OMD ont cru qu'une réduction de moitié était plus réaliste et calculable. Troisièmement, aucun concept (trop) difficile à calculer n'a été inclus dans les OMD, que ce soit le niveau de participation de la société civile, les droits de la personne, la démocratie ou les libertés individuelles. Ces idées, qui sont liées au DH, sont diffusées à travers les OMD, mais ne font pas directement partie de leur guide d'implantation.

Ainsi, l'impact de l'idée du DH est beaucoup plus décalé. Aucun indice ne prouve que ce dernier ait eu un effet direct au Sommet du millénaire, si ce

n'est comme idéologie morale derrière le consensus, alors que les aspects 'calculables' et 'axés sur les résultats' sont, eux, très repérables. Il est paradoxal de constater l'alliance de concepts comme les droits de la personne, la participation et la prise en compte des spécificités des individus avec le principe d'objectifs mesurables sur le court terme. Cela découle notamment de préoccupations d'ordre pratique. Par exemple, des délégués du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont réalisé qu'une liste claire et multidimensionnelle rendrait la participation des ONG spécialisées plus facile (Hulme 2010).

Documents stratégiques de réduction de la pauvreté

Bien que les DSRP représentent une avancée importante dans les discours, plusieurs les considèrent encore comme un « sous-produit des PAS » (Paul 2002). La critique majeure porte sur leur cadre macro-économique, qui demeure dans l'idéologie économique et nationale des IBW. Selon Campbell et Losch, « les a priori idéologiques restent entiers (sous-estimation de la question des inégalités, disqualification de certaines politiques publiques, occultation des conflits d'intérêts et oubli d'acteurs clés comme les syndicats) » (2002, 176).

Le premier indicateur de l'absence du développement inclusif dans les DSRP est la continuité dans le cadre macro-économique. Présenté comme un néolibéralisme inclusif, celui-ci est similaire au cadre économique défendu par les PAS : privatisation, libéralisation et stabilité macro-économique. Le Document de référence de la Banque mondiale pour la rédaction des DSRP (Sourcebook) débute par un dithyrambe sur l'importance de la croissance pour les pauvres : « La croissance économique est le facteur le plus important qui détermine de la pauvreté. De nombreuses études statistiques ont trouvé des liens entre le revenu par habitant et les indicateurs de pauvreté nationale (Klugman 2002, 4, cité dans Ruckert 2007). Les moyens d'arriver à la croissance sont semblables aux années 1980, mais sont agrémentés de politiques sociales plus intégrantes telles que l'accession des pauvres au marché, des réformes agraires ou des dépenses publiques pro-pauvres (Ruckert 2007).

Notre deuxième indicateur concerne l'articulation entre les deux volets des

DSRP : le programme économique national et les programmes sectoriels de réduction de la pauvreté. C'est à travers le dernier volet que les IBW ont intégré le DH à leurs pratiques, mais Cling, Razafindrakoto et Roubaud suggèrent qu'au final, les DSRP sont un « simple recyclage des politiques antérieures, avec des ajustements à la marge pour établir un lien avec la pauvreté » (2002, 13). Dans le Sourcebook, l'apport des politiques économiques à la réduction de la pauvreté n'est pas toujours expliqué. Par exemple, la Banque mondiale allègue que la privatisation des entreprises d'État va améliorer la livraison des services publics : « the overarching rationale for privatization is its potential to create more efficient firms and stimulate economic growth, generating the conditions for poverty reduction » (Klugman 2002, 286, cité dans Ruckert 2007, 57). Dans les faits, la privatisation n'a pas que des effets positifs, mais la Banque se limite à ses effets sur 'l'efficacité' des services. Adam Habib (Université de Johannesburg), lors d'une conférence organisée par l'Institute for the Study of International Development (ISID), a raconté la privatisation du système de santé d'une région d'Afrique du Sud, grâce à laquelle les files d'attente ont diminué de moitié. Ces chiffres pourraient corroborer la meilleure efficacité du système, mais des études de cas permettent de déterminer que les files ont diminué parce que les pauvres ont cessé de se rendre à l'hôpital, ne pouvant pas en assumer les nouveaux frais (Habib 2013).

Même si la privatisation n'est plus recommandée aussi radicalement que lors des PAS, la Banque mondiale continue de la promouvoir comme favorable aux pauvres. Toutefois, dans la pratique, peu d'outils sont donnés pour faire fonctionner ces réformes économiques en même temps que les programmes de réduction de la pauvreté. De nombreux auteurs ont critiqué le fait que les deux volets des DSRP demeurent disjoints et que l'articulation des politiques macro et des programmes sectoriels comporte des lacunes (Cling, Razafindrakoto & Roubaud 2002, 13).

Notre troisième indicateur est qu'il y a un débalancement entre les ressources allouées et l'ampleur des objectifs de réduction de la pauvreté. Bien souvent, il sera plus facile pour un pays d'implanter des programmes économiques au niveau du gouvernement central que de gérer un réseau de programmes locaux qui cadrent dans un plan global de réduction de la pauvreté. L'expertise des IBW étant plutôt économique, ils enverront des économistes pour soutenir

le gouvernement central dans ses ajustements structurels, mais ils laisseront les stratégies de réduction de la pauvreté au PNUD, qui a nettement moins de ressources, ou aux ONG locales. L'Institut Nord-Sud a réalisé en 2001 des études comparatives en Éthiopie, au Mali et en Ouganda concernant les ressources allouées par les IBW aux PPTE pour la réalisation des DSRP. Cette recherche prouve le décalage important entre l'importance des cibles de réduction de la pauvreté (provenant notamment des OMD) et les faibles ressources accordées : « (...) the experience of a sample of these countries suggests that HIPC debt relief will only release a fraction of the resources necessary for the poverty reduction envisaged by these countries' poverty reduction targets that are at or below the internationally agreed target (of halving world poverty by 2015). Also, since the dividend from debt relief will become smaller over time, that funding gap will widen » (Campbell & Losh 2002, 181).

Notre quatrième indicateur concerne l'appropriation locale dans le processus de rédaction des DSRP, qui est parfois bâclée. Le politologue Nicolas Van de Walle parle d'un pouvoir de « ventriloque » de la part du FMI et de la Banque mondiale, puisqu'ils continuent de dicter aux gouvernements quoi faire, en donnant l'impression que les programmes sont rédigés par les gouvernements du Sud et leur société civile (cité dans Easterly 2006, 146).

Le principe de participation de la société civile, intrinsèque au paradigme du développement inclusif, a été un des points les plus critiqués des nouveaux programmes des IBW. La participation civile devenant une nouvelle conditionnalité, plusieurs PPTE s'en sont acquittés comme d'une tâche à se débarrasser pour accéder rapidement à un allègement de la dette. Au départ, les pays devaient implanter leur DSRP un an avant d'avoir accès à un allègement de la dette, ce qui poussait les pays à bâcler la participation locale pour accélérer le processus. Pour pallier ce problème, les IBW ont créé des DSRP-Intérimaires (DSRP-I), pouvant être élaborés plus vite et favoriser un allègement de la dette rapide, pour ensuite laisser le temps aux pays de rédiger leur véritable programme. L'effet fut contraire aux attentes : l'appropriation locale s'est détériorée puisque les concepteurs des DSRP copiaient simplement ce qui avait été écrit rapidement dans les DSRP-I. Au Malawi, le DSRP-I a été rédigé en quatre mois, ne laissant que quelques semaines pour la participation de la société civile (Campbell & Losch

2002). La société civile (ONG, syndicats, associations locales, assemblées participatives) est d'ailleurs difficile à réunir et à consulter. Selon une étude d'EuropAid citée par Bonnie Campbell et Losch (2002), un processus participatif réussi implique des délais d'une longueur d'environ cinq ans, comme cela s'est fait en Guyane et en Ouganda, par exemple.

Beaucoup d'organismes sur le terrain (Europad, Oxfam International, Vision mondiale), ont noté les défauts du processus de participation de la société civile : délais de rédaction alloués aux organisations civiles trop courts, mauvaise qualité ou absence de l'information ou de la documentation offerte uniquement en anglais (Campbell & Losch 2002, 179). Parfois aussi, le processus d'appropriation locale va à l'encontre des structures démocratiques déjà en place. En Tanzanie, le parlement avait déjà élaboré une Stratégie nationale d'éradication de la pauvreté, mais les IBW en ont demandé une nouvelle pour leur DSRP-I, qui cadrerait plus avec leurs attentes. En raison de l'urgence pour l'obtention d'une réduction de dette, les Tanzaniens ont finalement accepté que la Banque mondiale écrive le DSRP-I pour eux (Easterly 2006, 145).

Ces problèmes viennent du fait que le concept de la 'participation de la société civile' n'a jamais été clairement défini. La 'participation de la société civile' va être différente en fonction du niveau contrôle qu'on accorde aux citoyens (Cornwall 2007), ce qu'Adam Habib (2013) nomme un changement dans la possession du pouvoir. Le principe idéal d'appropriation locale est soutenu par le projet post-moderne, c'est-à-dire la prise en compte de l'autre (le dominé) dans les structures de pouvoir réelles et discursives. D'un autre côté, il y a le concept d'appropriation locale qui soutient la modernité en la légitimant. En d'autres termes, la participation peut être vue de manière contre-hégémonique, remettant en cause l'ordre établi et renversant les relations de pouvoir. Elle peut aussi prôner le statu quo ; elle vise alors l'intégration de la société civile pour l'obtention de son assentiment, mais dans le but de légitimer des politiques décidées d'avance (Leal 2007, 89).

Le concept de 'participation de la société civile', dans le cas des DSRP a été coopté par les IBW. Réduit à une série de « méthodes et de techniques », le concept perd ses fondements théoriques post-modernes puisqu'elle n'inclut pas un réel transfert de pouvoir. Cette 'impression de pouvoir' donnée aux

pauvres, selon Uma Khotari (Williams 2004, 13), les lie plus étroitement dans les structures de pouvoir existantes, tant dans la pratique que dans les discours du développement (voir Escobar 1995 & Rojas 2001). Ce genre d'appropriation locale n'est plus à contre-courant du paradigme dominant, mais encourage le statu quo : « As such, participation became another ingredient in the prevailing modernisation paradigm. This conceptualisation holds that poverty, inequity, and marginalisation are results of a lack of application of technology, capital, and knowledge combined successfully through appropriate policy and planning mechanisms, leading to pertinent reforms of institutional structures (i.e. SAPs) » (Leal 2007, 95).

La Banque mondiale, dans son Sourcebook, énumère les « mécanismes de la participation » : études participatives (sur les perceptions des pauvres), dissémination d'information, consultation d'organismes de la société civile (structurée ou informelle) ou formation de groupes de travail sur différentes questions (Klugman 2002, 238, cité dans Ruckert 2007, 60). L'appropriation locale représente donc, pour la Banque, un partenariat entre les décideurs nationaux, les fournisseurs des services, les organisations internationales et la population. Cela n'est pas la compréhension de la participation pour les différents groupes de la société civile, qui y voyaient une opportunité de redonner le pouvoir aux pauvres et leur accorder la possibilité de participer directement au processus de création des programmes de développement.

De plus, si les programmes sectoriels de réduction de la pauvreté sont souvent à la charge des organisations locales, le cadre macro-économique néolibéral, lui, n'est sujet à aucun processus participatif et demeure le domaine exclusif des gouvernements centraux et des bailleurs de fonds. « NGO's consistently report that there are two parallel processes, with «social» issues discussed in the context of PRSPs – with some participation – and «macro» issues discussed in the context of PRGF (Poverty Reduction Growth Facility – with no participation) » (Enquête d'Europad, cité dans Campbell & Losch 2002, 180).

Lenteur des changements normatifs

Ainsi, nous avons expliqué que le 'développement inclusif' n'a pas surpassé le Consensus de Washington, parce qu'il s'est institutionnalisé à un stade très important dans les discours, mais à un niveau beaucoup plus bas dans les

pratiques. Vu les contraintes de cette recherche, nous n'avons pas abordé les raisons profondes de cette persistance du CW : Pourquoi le 'développement inclusif' ne s'est pas imposé comme paradigme dominant ? Une des causes serait la difficulté d'opérationnaliser le développement humain et l'appropriation locale dans la pratique, ou la complexité de son implantation, que ce soit par la rigidité des institutions nationales et internationales ou par le nombre d'acteurs impliqués. Globalement, nous croyons qu'il n'y a pas de changements à cause de la lenteur des changements normatifs. Les recherches devraient se pencher sur cette internalisation des normes.

Les changements dans les normes internationales, donc dans les structures idéelles, sont extrêmement laborieux. Puisque les structures qui représentent la culture hégémonique sont associées à l'identité collective, il est très difficile de s'en défaire, puisque cela implique l'avènement d'une nouvelle identité, donc une cassure avec l'ancienne (Wendt 1999, 338). La résistance d'une idée ou d'une norme dépend de son degré d'incarnation par les structures qui entoure les agents (Sikkink & Finnemore 2001, 407). Ainsi, puisque l'idéologie des IBW concorde avec l'hégémonie idéologique néolibérale, elle persiste dans les institutions, les discours et les pratiques. « As social constructions, intersubjective norms and the laws or rules associated with them can (and do) change, however, slowly » (Viotti & Kauppi 1993, 282). Si les structures, les normes et les valeurs partagées changeaient constamment, nous ne pourrions pas parler de 'paradigme dominant'. La persistance du CW vient donc probablement de l'internalisation profonde des normes néolibérales. L'internalisation d'un nouveau consensus passera donc par un changement dans les discours, puis dans les normes, pour finalement représenter un changement dans les pratiques.

Conclusion

En conclusion, nous postulons que le paradigme du 'développement inclusif', basé sur les idées du DH et de l'appropriation locale, est devenu un post-consensus de Washington crédible, mais qui n'a pas encore remplacé le paradigme dominant. Notre argument principal est que si le DH s'est institutionnalisé dans les discours, il ne s'est pas imposé dans les politiques publiques. Dans la première partie, nous avons passé en revue l'institutionnalisation du DH dans les discours. Dans la première décennie,

la publication des RDH et l'instauration de l'IDH ont contribué à représenter le DH comme une idée crédible. Dans la deuxième décennie, le paradigme du DH s'est concrétisé et la récupération de l'idée dans les DSRP et les OMD a démontré son influence dans les discours. Dans la seconde partie, nous avons argumenté que le DH est loin de dominer la pratique du développement ; le développement inclusif, dans les DSRP et les OMD se limite au discours.

Pour certains critiques, cette disjonction entre le discours et la pratique des IBW affecte encore davantage leur légitimité. « The result of this ratcheted-up rhetoric about reducing poverty and enhanced country ownership on the one hand, with the Policy reality of little change in the working of the Fund, was a further loss of the IMF's legitimacy and reputation » (Mamani 2010, 85). Pour le moment, le post-consensus est plus une modification rhétorique qu'un réel changement de paradigme. S'il est coopté entièrement par les IBW, le développement inclusif risque de perdre sa nature critique et devenir une simple version bonifiée du CW.

Références

Campbell, Bonnie et Bruno Losch. 2002. « Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? », Revue Politique Africaine, no.87, 175-84.

Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. 2002. « Les Nouvelles Stratégies internationales de Lutte contre la Pauvreté », DIAL/Economica Paris.

Comélieau, Christian. 1991. Les relations Nord-Sud, Paris, Éditions La Découverte, 12-41.

Cornwall, Andrea. 2008. « Unpacking Participation : Models, Meanings and Approaches », Community Development Journal, 43 : 3, 269-283.

Craig, David et Doug Porter. 2001. Background paper pour Theme 1 : Governance and Participation in Developing and Implementing Poverty Reduction Strategies, Regional Conference on National Poverty Reduction Strategies, Organised by World Bank, UNDP, IMF and ADB. Hanoi, Vietnam.

Easterly, William. 2006. The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest have Done so Much Ill and so Little Good. New York, Penguin Press.

Escobar, Arturo. 1995. Encountering Development : The Making and Unmaking of the Third World. Princeton University Press : 3-53 et 211-226.

Gore, Charles. 2000. « The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries », World Development 28 : 5, 789-804.

Habib, Adam. 21 mars 2013. Conférence « From Local to National : Addressing the Governance Gap », organisé par Institute for the Study of International Development, McGill University.

Hulme, David. 2010. « Lessons from the Making of the MDGs : Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World », IDS Bulletin 41 : 1, 15- 25.

Jolly, Richard. 2007. « Human Development », dans Thomas G. Weiss et Sam Daws (dir.), The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford, Oxford University Press, 634-649.

Jolly, Richard, Louis Emmerij et Thomas G. Weiss. 2009. UN Ideas That Changed the World, Bloomington, Indiana University Press.

Lapeyre, Frédéric. 2006. « Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », Revue Alternatives Sud.

Leal, Pablo Alejandro. 2007. « Participation : The Ascendency of a Buzzword in the Neoliberal Era », Development in Practice 17 (4-5) : 539-548.

McNeill, Desmond. 2007. « 'Human Development' : The Power of the Idea », Journal of Human Development, 8 : 1, 5-22.

Momani, Bessma. 2010. « IMF Rhetoric on Reducing Poverty and Inequality ». Dans Jennifer Clapp et Rorden Wilkinson (dir.), Global Governance, Poverty and Inequality, 71-90.

Naim, Moises. 2000. « Washington Consensus or Washington Confusion? », Foreign Policy, printemps.

Paris, Roland. 2001. « Human Security : Paradigm Shift or Hot Air ? », International Security, 26 : 2, 87-102.

Paul, Elizabeth. 2002. « Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) : Du neuf à l'horizon de l'aide au développement ? », *Revue Pôle Sud, Université de Liège*, 221-64.

Peet, Richard et Elaine Hartwick, 2009. *Theories of Development, Second Edition : Contentions, Arguments, Alternatives*, Guilford Press.

Pieterse, Jan Nederveen, 1998. « My Paradigm or yours ? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development », *Development and Change*, vol. 29, 343-373.

PNUD. 1990. *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Paris, Economica.

PNUD. 2005. *Rapport mondial sur le développement humain 2010*, Paris, Economica.

PNUD. 2010. *Rapport mondial sur le développement humain 2010*, Paris, Economica.

Rodrik, Dani. 2006. « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reforms », *Journal of Economic Literature* no. 44 : 973-987.

Rojas, Cristina. 2001. « 'Development' : What's in a Word? – Views from the Paradigms », *Canadian Journal of International Development* 22 : 571-596 & response, p. 620-624.

Ruckert, Arne. 2006. « Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development : From the Washington to the Post- Washington Consensus », *Labour, Capital and Society* 39 : 1, 36-67.

Sen, Amartya. 1988. « The Concept of Development », dans *The Handbook of Development Economics*, dirigé par Hollis Chenery et T.N. Srivanasari, 9-26.

Sen, Amartya. 1999. « Introduction » dans Sen, Amartya, *Un nouveau modèle économique*, Presses Odile Jacob.

Serra, Narcis et Joseph E. Stiglitz. 2008. *The Washington Consensus Reconsidered : Toward a New Global Order*, Oxford University Press (introduction).

Shuurman, Frans J. 1997. « The Decentralization Discourse : Post-Fordist Paradigm or Neo-liberal Cul-de-sac ? », *The European Journal of Development Research* 9 (1) : 150-166.

Stiglitz, Joseph E. 2006. *Un autre monde*, Fayard.

Sikkink, Kathryn et Martha Finnemore. 2001. « Taking Stock : The constructivist research program in international relations and comparative politics », *Annual Review*

of Political Science 4, 391-416.

Stiglitz, Joseph E. 2008. « *Is There a Post-Washington Consensus Consensus ?* », dans Narcis Serra et Joseph E. Stiglitz. *The Washington Consensus Reconsidered : Toward a New Global Order*, Oxford University Press, 41-56.

Stokke, Olav. 2009. *The UN and Development : From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press.

Thérien, Jean-Philippe. 1999. « *Beyond the North-South divide : The two tales of world poverty* », *Third World Quarterly* 20 : 4, 723-42.

Thérien, Jean-Philippe. 2007. « *The Politics of International Development : Approaching a New Grand Compromise ?* ». Dans Steven Bernstein et Louis W. Pauly (dir.), *Global Liberalism and Political Order : Toward a New Grand Compromise ?*, Albany, State University of New York Press, 71-89.

Thérien, Jean-Philippe et Alain Noël. 2010. *La gauche et la droite. Un débat sans frontières*, Collection Champ libre, Presses de l'Université de Montréal.

Thérien, Jean-Philippe. 2012. « *The United Nations and Human Development : From Ideology to Global Policies* », *Global Policy* 3 : 1, 1-11.

United Nation Office of the High Commissioner for Human Rights. 2010. *Human Rights and the Millennium Development Goals in Practice : A review of country strategies and reporting*, New-York et Genève.

Viotti, Paul R. et Mark Kauppi. 1993. « *Constructivist understanding* ». Dans *International relations theory* (ch.6), Pearson Education, 276-98.

Weiss, Thomas G. 2010. « *How United Nations ideas change history* », *Review of International Studies*, no.36, 3-23.

Williamson, John. 2004. « *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development* », dans Timothy Besler et Roberto Zagha (dir.), *Development Challenges in the 1990s : Leading Policymakers speak from Experience*, Oxford University Press et The World Bank, 31-53.