



GREThA

Groupe de Recherche en
Économie Théorique et Appliquée

Pouvoir et domination dans les politiques de développement

Eric BERR

GREThA, CNRS, UMR 5113

Université de Bordeaux

Cahiers du GREThA

n° 2011-04

GRETHA UMR CNRS 5113

Université Montesquieu Bordeaux IV

Avenue Léon Duguit - 33608 PESSAC - FRANCE

Tel : +33 (0)5.56.84.25.75 - Fax : +33 (0)5.56.84.86.47 - www.gretha.fr

Pouvoir et domination dans les politiques de développement

Résumé

A l'aide des travaux de Steven Lukes, John Kenneth Galbraith et Kenneth Boulding, ce texte propose tout d'abord une typologie des relations de pouvoir en économie, thème notoirement « oublié » par l'économie dominante. Dans un second temps, cette typologie est appliquée au cas des politiques néo-libérales de développement mises en place depuis le début des années 1980 afin de voir leur véritable objectif.

Mots-clés : pouvoir, domination, développement, consensus de Washington.

Power and domination in development policies

Abstract

Using the works of Steven Lukes, John Kenneth Galbraith and Kenneth Boulding, this paper gives a typology of power relationships in economics, a concept that has been “forgotten” by the mainstream. Secondly, this typology is used to evaluate and show the real aim of neo-liberal policies implemented since the beginning of the 1980s.

Keywords: pouvoir, domination, développement, consensus de Washington

JEL : O10, O11

<p>Reference to this paper: BERR Eric, 2011, “Pouvoir et domination dans les politiques de développement”, <i>Cahiers du GREThA</i>, n°2011-04, http://ideas.repec.org/p/grt/wpegrt/2011-04.html.</p>

*Là où il faudrait comprendre
les différences sans tenter de les
réduire, nous tentons de les réduire
sans même essayer de les
comprendre, ce qui est voué à l'échec*

Claude Lévi-Strauss

*Tout ce que vous faites pour
moi sans moi, vous le faites contre
moi*

Gandhi

Introduction

La vie en société est composée d'une multitude d'interactions entre les agents économiques la composant (individus, entreprises, Etats, institutions, etc.). Chacune de ces relations suppose une influence des parties prenantes les unes sur les autres qui, la plupart du temps, est asymétrique, certains agents économiques ayant plus d'influence que d'autres. Ces relations peuvent prendre une forme consensuelle ou conflictuelle, être intentionnelles ou non. Parmi l'ensemble de ces interactions, définir une relation de pouvoir n'est pas chose aisée. Cependant, derrière l'hétérogénéité apparente des définitions proposées, un consensus se dégage sur le caractère intentionnel d'une telle relation. Ainsi, on peut dire qu'une relation de pouvoir représente l'utilisation de moyens et de ressources en vue d'atteindre un objectif.

Il n'est alors pas étonnant que la question du pouvoir parcourt l'ensemble des sciences sociales. C'est en effet un thème qui apparaît central pour qui veut analyser correctement les relations des êtres humains entre eux, c'est-à-dire les relations à l'intérieur d'une société mais également entre différentes sociétés. L'économie fait cependant exception à cette règle, la notion de pouvoir y demeurant comparativement peu discutée¹.

Ce relatif désamour de l'économie – et en particulier de l'économie dominante – pour la question du pouvoir est d'autant plus surprenant que l'économie est la science sociale dont

¹ Bien sûr, les économistes classiques – Adam Smith en particulier – ou Karl Marx y font référence, ce dernier fondant sa logique dialectique sur les conflits d'intérêt. Keynes, bien que conscient de l'existence de rapports de force, ne les intègre pas formellement dans son analyse. Cependant, force est de reconnaître que la science économique moderne – l'analyse néo-classique – relègue ces questions au second plan quand elle ne les ignore pas purement et simplement, exception faite de la théorie des jeux – dont le champ d'application demeure toutefois étroit puisqu'elle ne se situe pas en incertitude radicale.

l'objectif est d'étudier la production, la répartition et l'utilisation des richesses d'une société, et s'attache notamment à donner des réponses aux questions suivantes : Que produire ? Pour qui produire ? Comment produire ? Les réponses à chacune de ces questions étant multiples, elles en appellent immanquablement à la confrontation d'intérêts divergents qui peuvent être dépassés soit par le consensus, soit par le conflit, que celui-ci soit ouvertement déclaré ou non. Dans tous les cas de figure, les relations de pouvoir sont au cœur de l'analyse économique.

C'est sous cet angle là que nous souhaitons évaluer l'impact des politiques économiques menées par les pays en développement au cours de la période néo-libérale, c'est-à-dire depuis le début des années 1980. Pour ce faire, la section 1 définit plus précisément le concept de pouvoir. La section 2 présente les différentes formes de domination qu'il peut revêtir tandis que la section 3 applique cette grille d'analyse aux politiques issues du consensus de Washington.

1. Le pouvoir comme influence intentionnelle

Définir le pouvoir n'est pas chose aisée. Cependant, nous avons mentionné en introduction qu'un consensus existe sur le fait qu'il ne peut y avoir de pouvoir que s'il y a intentionnalité, de la part de celui qui exerce ce pouvoir, d'influencer le comportement ou les décisions d'autrui. Mais une fois le pouvoir défini comme le résultat d'une influence voulue par le détenteur du pouvoir, il convient de s'interroger sur la relation qui unit celui qui détient le pouvoir et celui qui le subit. En d'autres termes, l'exercice du pouvoir suppose-t-il l'existence d'un conflit d'intérêt ? Ainsi, le pouvoir peut tout d'abord être envisagé comme la possibilité de poursuivre un objectif commun. Mais il peut également être entendu comme la capacité à contraindre l'action d'autrui en vue de favoriser ses propres desseins. Dans le premier cas, nous sommes en présence du pouvoir *de* faire quelque chose, ce qui conduit à retenir une vision positive de cette question puisque l'on suppose ici que l'on puisse agir de concert, sans conflit. Le second cas marque l'existence d'un pouvoir *sur* quelqu'un, impliquant une relation potentiellement conflictuelle.

1.1. Pouvoir de

Aborder la question du pouvoir sous l'angle du pouvoir *de*, c'est considérer le pouvoir comme la possibilité pour un groupe de réaliser un objectif commun, ce que Hannah Arendt traduit de la façon suivante : « *Power corresponds to the human ability not just to act but to act in concert. Power is never the property of an individual; it belongs to a group and remains in existence only so long as the group keeps together* » (Arendt, 1986, p.64). Une telle définition suppose l'absence de conflit d'intérêt. Le pouvoir apparaît ici comme une notion collective où l'ensemble des membres d'un groupe partage une même communauté de destin. C'est ainsi une notion consensuelle, traduisant une vision « positive » du pouvoir, qui minimise, voire nie, la question des rapports de force et de domination. Ainsi, les membres d'un groupe agissant de concert exercent un pouvoir. Si certains sont dépositaires de l'autorité, celle-ci est consensuelle. Dans ce cas, les décisions prises par les agents A, qui ont le pouvoir de décider, le sont dans l'intérêt de tous, donc des agents B qui se soumettent volontairement à cette autorité. Autrement dit, l'action de A consiste, par la persuasion, l'encouragement ou l'incitation, à convaincre B qu'agir selon sa volonté est dans l'intérêt de tous, A étant ici convaincu qu'il agit effectivement dans l'intérêt général. L'exercice du pouvoir repose ainsi sur la légitimité Tant que celle-ci n'est pas remise en cause, le recours à la violence, qu'elle soit morale ou physique, est exclu. Mais, dès lors que certains considèrent que le but

recherché les dessert plutôt qu'il ne les sert, des conflits apparaissent. Ceux-ci peuvent être le fait des dominants délaissant l'intérêt général au profit de leurs propres intérêts, ou des dominés s'apercevant qu'ils ont été trompés par les premiers. Dans tous les cas, l'usage de la violence signifie pour Arendt la perte de pouvoir et n'en représente en aucun cas une de ses formes. Si le pouvoir est légitimé, il n'y a aucune raison d'avoir recours à la violence puisqu'il fait consensus².

C'est d'ailleurs ainsi que le courant néo-classique envisage les relations économiques. Partant de l'idée que tous les agents économiques sont égaux, c'est-à-dire qu'ils cherchent tous à maximiser quelque chose (leur utilité, leur profit) en ayant des ressources limitées (en termes de revenu, de technologie), ils ont donc intérêt à réaliser des échanges, le plus librement possible, où chacun sera gagnant. Ainsi se trouvent légitimés le libre échange et par suite la mondialisation. Dans le cadre d'une telle économie globalisée où tout le monde a un même objectif – la maximisation de sa satisfaction –, les puissants fixent des règles du jeu qui doivent bénéficier à tous.

Boulding (1989) considère toutefois que ce pouvoir *de* est limité puisque l'on ne peut tout faire, notamment en raison de la rareté des ressources disponibles ou des possibilités technologiques du moment. Il est également borné par une frontière délimitant ce que l'on peut et souhaite faire de ce que l'on peut et ne souhaite pas faire. Il existe en effet à l'intérieur de cette frontière des possibles des limites fondées sur les coutumes, les traditions, c'est-à-dire la culture mais aussi l'histoire de chaque société. Elles peuvent être fixées au niveau de la société ou par les individus eux-mêmes. Donc, même en adoptant une approche en termes de pouvoir *de*, on s'aperçoit qu'elle n'est pas exempte de l'influence que d'autres peuvent avoir sur nous, que cette influence soit consciente ou non.

Braudel (1985) montre quant à lui que la réalité est beaucoup moins joyeuse que ce que tente de nous faire croire la théorie dominante. L'économie-monde qu'il définit se partage en zones successives : un centre – dominant –, des zones intermédiaires, et enfin des marges qui se trouvent subordonnées et dépendantes, plus que participantes. Ainsi, les zones externes nourrissent les zones les plus centrales. Et si le centre dépend des approvisionnements de la périphérie, celle-ci dépend des besoins du centre qui lui dicte sa loi (cette vision n'est pas sans rappeler les analyses structuralistes et dépendantistes en termes de développement). De par leur situation géographique lointaine, il apparaît plus facile de s'opposer à ces marges, qui ont des racines différentes, que l'on a du mal à comprendre et que l'on pourra ainsi stigmatiser pour souder le centre contre cet hypothétique ennemi lointain que notre devoir impose de dominer avant qu'il ne nous domine³. Braudel résume cela en précisant que « *ceux qui sont au centre, ou près du centre, ont tous les droits sur les autres* » (Braudel, 1985, p.94).

² Partant d'une approche en termes de pouvoir *sur*, Boulding (1989) et, dans une moindre mesure Galbraith (1983), considèrent que l'usage de la force n'est pas le plus sûr moyen d'asseoir son pouvoir, car il dénote un manque de légitimité qui rend l'exercice du pouvoir instable quand bien même le détenteur du pouvoir ne s'illusionne pas sur la réalité de celui-ci.

³ Lévi-Strauss (1952, p.23) note quant à lui que l'homme moderne a tendance à condamner les expériences qui le heurtent affectivement et à nier les différences qu'il ne comprend pas intellectuellement. On tente alors de supprimer la diversité tout en feignant de la reconnaître pleinement. Ainsi, la différence qu'il note entre « histoire cumulative » et « histoire stationnaire » résulte de la perspective ethnocentrique dans laquelle on se place pour évaluer une culture. « *Nous considérerions ainsi comme cumulative toute culture qui se développerait dans un sens analogue au notre, c'est-à-dire dont le développement serait doté pour nous de signification. Tandis que les autres cultures nous apparaîtraient comme stationnaires, non pas nécessairement parce qu'elles le sont, mais parce que leur ligne de développement ne signifie rien pour nous, n'est pas mesurable dans les termes du système de référence que nous utilisons* » (Lévi-Strauss, 1952, p.41-42).

1.2. Pouvoir sur

Ceci nous conduit à considérer qu'une approche en termes de pouvoir *de*, bien que tout à fait pertinente, n'en demeure pas moins réductrice. Il y a en effet tout lieu de penser que l'action collective d'un groupe se fera au détriment d'un autre groupe. D'un point de vue anthropologique, Lévi-Strauss note que « *l'humanité est constamment aux prises avec deux processus contradictoires dont l'un tend à instaurer l'unification, tandis que l'autre vise à maintenir ou à rétablir la diversification* » (Lévi-Strauss, 1952, p.84). Autrement dit, les puissants œuvrent à l'homogénéisation, c'est-à-dire à l'imposition de leur modèle ou de leur volonté, ce qui engendre des réactions qui tentent de sauvegarder les particularités propres à chaque groupe dominé. Ce type de relation se retrouve à tous les niveaux d'analyses, que ce soit au niveau international – relations impliquant nations, institutions internationales ou firmes transnationales – ou national – relations entre Etat, entreprises et ménages par exemple. Les politiques inspirées par le consensus de Washington traduisent cette volonté d'imposer une vision uniforme du développement inspirée par l'Occident. Mais cette « adhésion » au mode de vie occidental « *résulte moins d'une décision libre que d'une absence de choix. La civilisation occidentale a établi ses soldats, ses comptoirs, ses plantations et ses missionnaires dans le monde entier ; elle est, directement ou indirectement, intervenue dans la vie des populations de couleur ; elle a bouleversé de fond en comble leur mode traditionnel d'existence, soit en imposant le sien, soit en instaurant des conditions qui engendraient l'effondrement des cadres existants sans les remplacer par autre chose. Les peuples subjugués ou désorganisés ne pouvaient donc qu'accepter les solutions de remplacement qu'on leur offrait, ou, s'ils n'y étaient pas disposés, espérer s'en rapprocher suffisamment pour être en mesure de les combattre sur le même terrain* » (Lévi-Strauss (1952), p.53-54).

Dès lors, la question du pouvoir doit être abordée sous l'angle de la domination, substituant ainsi le pouvoir *sur* au pouvoir *de*. En effet, derrière le pouvoir *de* se cache un pouvoir *sur*, la justification d'un objectif interne impliquant la plupart du temps un conflit externe. C'est l'approche retenue, entre autres, par Lukes (2005)⁴. Pour lui, A exerce un pouvoir sur B quand A affecte B dans un sens contraire aux intérêts de B (Lukes, 2005, p.30)⁵. Le pouvoir dont il est question ici est celui qui permet à des individus, ou à des groupes d'individus, de contraindre d'autres individus ou groupes d'individus à agir contre leurs intérêts, et par conséquent contre l'intérêt général, en vue de favoriser les intérêts particuliers de ceux qui ont le pouvoir⁶. En d'autres termes, Lukes souhaite comprendre comment on peut s'assurer la soumission d'autrui, et en particulier sa soumission volontaire⁷.

⁴ Lukes (1986) regroupe un certain nombre de contributions discutant des formes que peut prendre le pouvoir. Si Arendt et Parsons adhèrent à une conception en termes de pouvoir *de*, Weber, Dahl, Poulantzas, Habermas, Foucault ou Lukes lui-même lui préfèrent une approche en termes de pouvoir *sur*. La critique de Lukes relative à la position de Arendt et de Parsons est la suivante : « *they focus on the locution 'power to', ignoring 'power over'. Thus, power indicates a 'capacity', a 'facility', an 'ability' not a relationship. Accordingly, the conflictual aspect of power – the fact that it is exercised over people – disappears altogether from view* » (Lukes, 2005, p.34). Voir aussi Haugaard (2002) pour un tour d'horizon des différentes approches du pouvoir.

⁵ Dans la seconde édition de *Power: A Radical View*, Lukes (2005) précise qu'il considère maintenant le pouvoir comme une capacité plutôt que comme l'exercice de cette capacité.

⁶ Lukes résume sa position ainsi : « *Power as domination is the ability to constrain the choices of others, coercing them or securing their compliance, by impeding them from living as their own nature and judgment dictate* » (Lukes, 2005, p.85).

⁷ « *How do the powerful secure the compliance of those they dominate – and, more specifically, how do they secure their willing compliance ?* » (Lukes, 2005, p.12).

Ainsi, si le pouvoir suppose une intentionnalité – réaliser ce que l'on souhaite faire ou avoir – une telle définition paraît incomplète car l'exercice du pouvoir suppose également que l'on puisse vaincre les résistances que l'on va inévitablement rencontrer, donc que l'on puisse contraindre l'action d'autrui, sous une forme ou sous une autre, en vue de favoriser ses propres desseins.

2. Les différentes formes de domination

Lukes définit trois formes de relations mettant en scène un pouvoir *sur*. La première, qu'il nomme *One-dimensional view*, suppose l'existence d'un conflit ouvert (overt conflict) entre des intérêts (ou préférences) divergents⁸. Cela suppose que ces intérêts sont observables et que chacun sait où est le sien, ce qui en pratique n'est pas toujours possible⁹.

La seconde approche, appelée *Two-dimensional view*, intègre, en plus du conflit né d'une décision qui lèse un individu ou un groupe, le conflit, ouvert ou au contraire caché (covert conflict) dû au fait que certains domaines sont expressément laissés en dehors du champ politique, empêchant ainsi les groupes défavorisés de se faire entendre ou d'avoir une chance de rééquilibrer le rapport de force avec les dominants, qui eux gèrent l'agenda politique¹⁰. Ainsi, l'accent mis sur la recherche de la croissance économique par l'orthodoxie conventionnelle et relayée par les groupes dominants permet d'occulter, ou à tout le moins de reléguer au second plan, d'autres questions plus importantes liées à la répartition des richesses ou aux questions environnementales par exemple.

Lukes reproche à ces deux premières approches de ne considérer que les situations de pouvoir directement observables, impliquant un conflit ouvert ou caché. Mais, si le pouvoir s'exerce en obtenant d'autrui ce que l'on souhaite, il s'exerce également en influençant, en façonnant ou en déterminant ses propres désirs, ce qui fonde la *Three-dimensional view* de Lukes¹¹. En effet, considérer que l'absence de revendication suppose l'absence de pouvoir passe sous silence tout ce qui touche à la manipulation, qui apparaît ainsi comme la forme la plus efficace de l'exercice du pouvoir, ce que confirment Bourdieu, Foucault ou Galbraith par exemple. Si, comme nous l'avons vu plus haut, le conflit ouvert est en quelque sorte un échec relatif dans l'exercice du pouvoir, un bon usage de celui-ci suppose que l'on ne le décèle pas¹². Ainsi, l'accent mis sur les vertus du marché permet de masquer le pouvoir réel des acteurs, en particulier celui des plus puissants. Dire que les prix et les salaires sont déterminés par le marché permet d'éviter le rôle principal joué par les grandes entreprises dans la fixation de ces variables et constitue un remarquable exemple de conditionnement

⁸ On rejoint ici la position de Weber pour qui le pouvoir est la probabilité pour un individu d'accomplir une action en dépit de la résistance d'autrui.

⁹ « [It] involves a focus on behaviour in the making of decisions on issues over which there is an observable conflict of (subjective) interests, seen as express policy preferences, revealed by political participation » (Lukes, 2005, p.19).

¹⁰ « It incorporates into the analysis of power relations the question of the control over the agenda of politics and of the ways in which potential issues are kept out the political process », (Lukes, 2005, p.25).

¹¹ « [I]s it not the supreme and most insidious exercise of power to prevent people, to whatever degree, from having grievances by shaping their perceptions, cognitions and preferences in such a way that they accept their role in the existing order of things, either because they can see or imagine no alternative to it, or because they see it as natural and unchangeable, or because they value it as divinely ordained and beneficial ? » (Lukes, 2005, p.28).

¹² « The most effective and insidious use of power is to prevent (...) conflict from arising in the first place » (Lukes, 2005, p.27). De même, Galbraith note que « parmi les nombreux services qu'on peut rendre au pouvoir, il n'en est pas de plus précieux que d'entretenir la croyance de son existence » (Galbraith, 1983, p.153).

idéologique¹³.

La typologie des formes de pouvoir de Lukes présente certains traits communs avec les approches de Galbraith (1983) et de Boulding (1989)¹⁴. Pour Galbraith, le pouvoir *sur* peut prendre trois formes, correspondant à trois instruments ou procédés d'exercice d'une domination. La rétribution (compensatory) obtient la soumission par l'offre d'une récompense suffisamment avantageuse pour modifier son jugement. La dissuasion (condign) obtient le même résultat par la menace de représailles suffisamment redoutables pour renoncer à sa propre volonté¹⁵. Dans ces deux cas, la soumission est acceptée en toute conscience. Tel n'est pas le cas avec la persuasion (conditioned) qui est une forme de pouvoir subjectif s'exerçant à l'insu du dominé et qui l'amène à se soumettre, sans en avoir conscience, à la volonté du détenteur du pouvoir. Pour Galbraith, la persuasion peut être explicite à travers l'utilisation des médias et de l'éducation. Elle peut aussi être implicite lorsque une action est influencée par la culture, la tradition, l'histoire¹⁶. Il note d'ailleurs qu'à long terme la persuasion explicite se transforme en persuasion implicite.

A partir d'une définition du pouvoir englobant pouvoir *de* et pouvoir *sur*, Boulding (1989) cherche à voir comment, et dans quelle mesure, il est possible d'obtenir ce que l'on veut. Il définit lui aussi trois formes de pouvoir. Le pouvoir de la menace (threat power) renvoie à la dissuasion de Galbraith. Le pouvoir économique (economic power), qui se manifeste dans les activités de production et d'échange, s'apparente à la rétribution de Galbraith mais la dépasse en intégrant les cas où chacun peut y gagner. Le pouvoir intégratif (integrative power) quant à lui n'est pas sans rappeler l'aspect persuasif de Galbraith et peut également être assimilé à la *Three-dimensional view* de Lukes. Mais là encore il les dépasse de par l'approche plus générale du pouvoir ici retenue. Ainsi, le pouvoir intégratif est le pouvoir de créer des relations d'amour, d'amitié, de respect ou de légitimité. C'est pour Boulding la forme la plus significative du pouvoir¹⁷.

Le tableau 1 résume les approches de ces trois auteurs concernant le pouvoir.

¹³ Les trois dimensions de Lukes peuvent ainsi être résumées par les trois situations suivantes : « (1) *an open battle or dispute in public*, (2) *a conflict of interest or values in which one side is too suppressed and weak to dare to come out and fight*, and (3) *a situation of successful manipulation that is recognized by the manipulated party only some time later* » (Kesting, 2005, p.9).

¹⁴ Boulding reconnaît d'ailleurs l'influence que Galbraith a pu avoir sur lui. « *The work that perhaps comes closest to the argument of this volume is that of another economist, John Kenneth Galbraith, The Anatomy of Power. He too classifies power into three categories, which he calls "condign", "compensatory" and "conditioned". The terminology strikes me as a little awkward, but does correspond roughly to my "threat", "economic" and "integrative" categories* » (Boulding, 1989, p.11).

¹⁵ A l'intérieur de cette catégorie, il nous paraît cependant important de distinguer l'usage potentiel de la force de son usage effectif. Dans ce second cas de figure, la volonté du détenteur du pouvoir s'exerce quand bien même les dominés refusent d'obéir, la soumission n'est donc pas acceptée mais contrainte. L'esclavage et la colonisation entrent dans cette dernière catégorie. On retrouve ainsi l'idée de Lukes selon laquelle le pouvoir peut être une potentialité (la menace) ou l'exercice de cette potentialité (l'usage effectif de la force).

¹⁶ On retrouve ici l'analyse de Boulding (1989) en termes de frontière des possibles, les traditions ou la culture faisant que nous nous empêchons de réaliser certaines actions même lorsqu'elles sont possibles.

¹⁷ « *[N]either threat power nor economic power can achieve very much in the absence of legitimacy, which is one of the more important aspect of integrative power* » (Boulding, 1989, p.10).

Tableau 1 : Trois visions du pouvoir (Lukes, 2005; Galbraith, 1983; Boulding, 1989)

Steven Lukes (2005)	John Kenneth Galbraith (1983)	Kenneth Boulding (1989)
<p><i>One-dimensional view</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accent sur le comportement dans le processus de décision • Conflit observable mettant en présence des intérêts subjectifs 	<p><i>Pouvoir dissuasif</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtient la soumission par la menace de représailles suffisamment redoutables pour renoncer à sa propre volonté • Menace physique ou morale • La soumission est consciente 	<p><i>Pouvoir de la menace (Threat power)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menace explicite ou implicite • Pouvoir de destruction • “Faites ce que je veux ou je ferai quelque chose que vous ne voulez pas”
<p><i>Two-dimensional view</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclus le <i>One-dimensional view</i> • Intègre la question du contrôle de l’agenda politique, c’est-à-dire la façon dont certains sujets potentiellement conflictuels sont laissés de côté 	<p><i>Pouvoir rétributif</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtient la soumission par l’offre d’une récompense suffisamment avantageuse pour modifier son jugement • Récompense • La soumission est consciente 	<p><i>Pouvoir économique (Economic power)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir d’échange qui peut être symétrique ou asymétrique • “Faites ce que je veux et je ferai quelque chose que vous souhaitez”
<p><i>Three-dimensional view</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclus le <i>One-dimensional</i> et le <i>Two-dimensional views</i> • Conflit latent • Manipulation visant à façonner la perception, les connaissances et les préférences d’autrui 	<p><i>Pouvoir persuasif</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtient la soumission par un conditionnement explicite (média, éducation) ou implicite (culture, tradition, histoire) • Pouvoir subjectif, soumission inconsciente 	<p><i>Pouvoir intégrative (Integrative power)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Forme de pouvoir la plus importante et la plus significative • Pouvoir de créer des relations (amour, respect, amitié, légitimité, etc.) • Légitimité est l’aspect le plus important du pouvoir intégratif

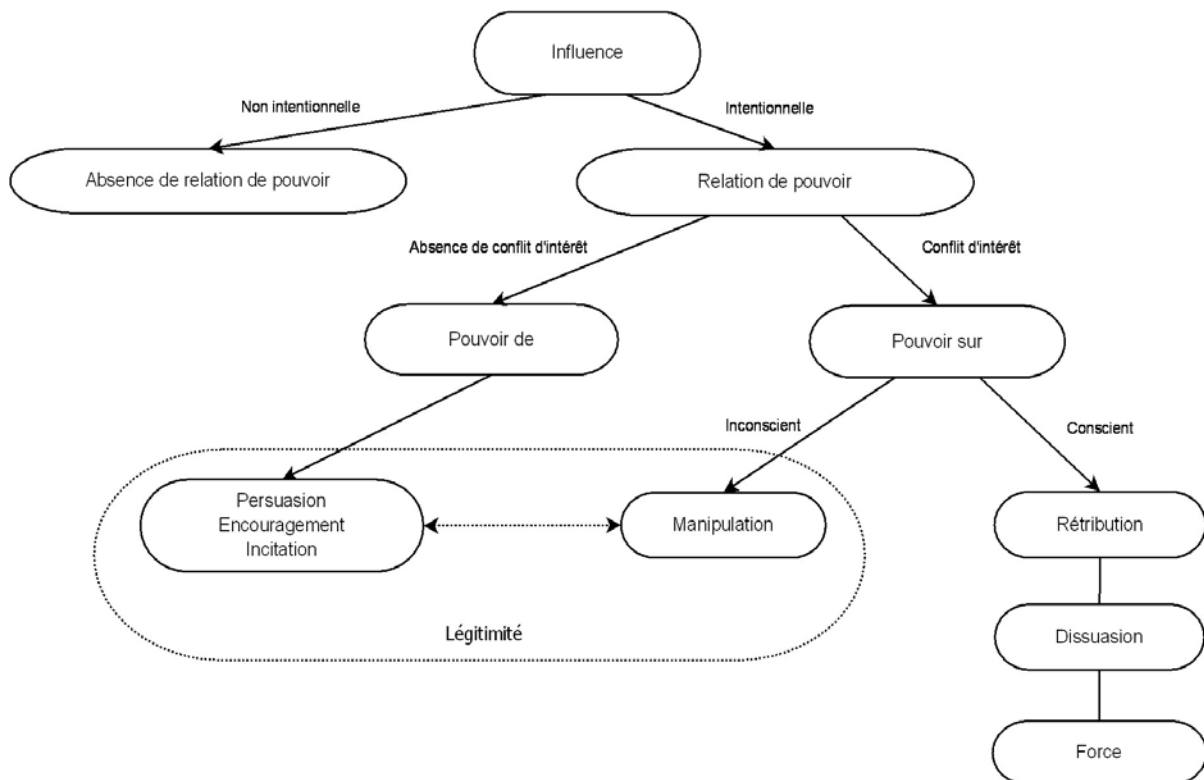
Source: Auteur

Si elles n’épuisent bien évidemment pas la question, la combinaison de ces trois approches nous permet toutefois d’obtenir une image assez précise des relations de pouvoir, que nous pouvons schématiser à l’aide de la figure 1. A partir d’une définition du pouvoir basée sur l’intention d’exercer une influence – il y a, de la part de celui qui exerce un pouvoir, une volonté de produire certains effets, qui ne seront d’ailleurs pas forcément ceux escomptés – nous pouvons distinguer deux approches du pouvoir, la première en termes de capacité (pouvoir *de*), la seconde en termes de relation (pouvoir *sur*). La première approche repose entièrement sur la confiance, donc sur la légitimité des détenteurs du pouvoir. La seconde induit deux types de relations : (i) une relation conflictuelle entre le dominant et le dominé qui s’exerce par la rétribution, la dissuasion ou la force ; (ii) une relation en apparence consensuelle, basée sur la manipulation, qui demeure légitime tant que le dominé ne s’aperçoit pas de la supercherie.

Si un exercice efficace du pouvoir suppose une certaine légitimité de celui-ci, la frontière qui

sépare la persuasion de la manipulation apparaît assez ténue. En effet, il n'est pas toujours évident de faire la distinction entre convaincre quelqu'un en étant sincèrement convaincu de la justesse de son action (persuasion) et convaincre quelqu'un en sachant que cela va à l'encontre de ses propres intérêts (manipulation). En effet, en raison de l'existence d'une incertitude radicale, il est possible d'être convaincu d'agir dans l'intérêt général tout en s'illusionnant sur la réalité des effets produits. Cela peut notamment être le cas quand on est persuadé d'agir dans l'intérêt général alors que notre action, façonnée par notre propre morale, culture ou histoire, nous conduit en réalité à agir contre les intérêts que nous devrions défendre. De plus, comme nous l'avons déjà vu, si la persuasion permet de renforcer la cohésion d'un groupe, elle comporte toujours une part de manipulation en n'intégrant pas les conséquences négatives que subiront d'autres groupes.

Figure 1 : Les formes du pouvoir



Source : Auteur

La figure 1 représente les relations de pouvoir dans le cas où le détenteur du pouvoir est conscient de ce fait. Or, comme Galbraith le fait remarquer, celui qui exerce un pouvoir peut lui-même ne pas en être conscient. Il peut, de par son autorité naturelle ou son charisme, conduire un certain nombre de personnes à agir dans un sens qu'elles pensent être celui souhaité par le dominant. Nous excluons toutefois ce cas ici car notre objectif est de montrer comment les décisions volontaires des Etats et des institutions internationales s'inscrivent dans une approche en termes de domination.

3. Le consensus de Washington où comment maintenir le Sud sous domination occidentale

En matière de développement, les pays les plus avancés ont toujours souhaité aider les pays qui l'étaient moins, s'inscrivant ainsi officiellement dans une stratégie du pouvoir *de*. La réalité semble pourtant montrer que les pays maintenant développés (PMD) adoptent plutôt une stratégie en termes de pouvoir *sur*. Si l'on considère, à l'instar de Chang (2010), que le développement est un processus de transformation de la sphère productive, on peut actuellement constater que les PMD agissent comme List l'avait perçu dès le 19^{ème} siècle à propos des pays les plus avancés de son temps vis-à-vis des autres : « *It is a very common clever device that when anyone has attained the summit of greatness, he kicks away the ladder by which he has climbed up, in order to deprive others from the means of climbing up after him. In this lies the secret of the cosmopolitical doctrine of Adam Smith (...). Any nation which by means of productive duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and her navigation to such a degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to throw away these ladders of her greatness, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has now for the first time succeeded in discovering the truth* » (List, 1841, p.295-296).

Dès lors, les politiques de développement apparaissent comme reflétant l'exercice d'un pouvoir visant à empêcher le rattrapage des PED (Chang, 2003). Vu sous cet angle, le consensus de Washington apparaît alors comme étant un succès.

3.1. Les dix commandements de la bible économique néo-libérale

Le retournement idéologique opéré à la fin des années 1970, combiné au déclenchement de la crise de la dette en 1982, va entraîner un changement complet dans la façon d'appréhender la question du développement. Alors que les structuralistes et les théoriciens de la dépendance voyaient le sous-développement comme un problème global qui devait être traité nationalement, en fonction des spécificités propres à chaque pays, les néo-libéraux vont renverser la proposition au début des années 1980. Pour eux, les problèmes viennent de pays qui ont fait de mauvais choix, qui se sont écartés de la voie devant leur permettre de rattraper leur retard. Dès lors, seule une réponse globale — le consensus de Washington — est en mesure de remettre les PED dans le droit chemin.

Les politiques qui vont être menées par les institutions financières internationales (IFI) à partir des années 1980 traduisent cette vision néo-libérale du développement dont les préceptes — qui sont à la base des plans d'ajustement structurel des années 1980 et des programmes de lutte contre la pauvreté des années 1990 menés conjointement par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale et que l'on retrouve à un degré moindre dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) — ont été résumés par John Williamson en dix points qui fondent le consensus de Washington¹⁸. Il s'agit de promouvoir des politiques macroéconomiques restrictives, une ouverture croissante des économies et la

¹⁸ Dans son consensus de Washington, Williamson recense les 10 préceptes promus par « *le Washington politique du Congrès, les hauts fonctionnaires de l'administration et le Washington technocratique des institutions financières internationales, des agences économiques du gouvernement, de la Federal Reserve Board, et les groupes de réflexion* » (Williamson, 1990).

libre concurrence. Ces mesures peuvent être rangées en deux catégories : la première concerne les mesures de stabilisation tandis que la seconde traite des mesures structurelles (Berr et Combarous, 2005).

Les mesures de stabilisation

(1) Austérité budgétaire : l'équilibre budgétaire doit être atteint à moyen terme. Des déficits budgétaires trop importants sont source d'inflation, de crises de la balance des paiements et de volatilité des capitaux. Officieusement, le retour à l'équilibre budgétaire vise à limiter l'endettement de l'État afin que le remboursement de la dette publique interne ne se substitue pas à celui de la dette publique externe. Williamson concède pourtant qu'un déficit budgétaire est acceptable à court terme s'il ne se traduit pas par un accroissement du poids de la dette (mesuré par le ratio dette/PNB). Mais en pratique, si les Etats-Unis, par exemple, s'autorisent des déficits importants, les institutions financières internationales ne le tolèrent pas des PED¹⁹.

(2) Action sur les dépenses publiques par une réduction des subventions : dans une optique néo-classique, la recherche de l'équilibre budgétaire et le désengagement de l'État commandent de réduire les dépenses publiques plutôt que d'accroître la pression fiscale. Il convient également de réduire les subventions afin d'éviter les distorsions de marché²⁰.

(3) Promotion d'une politique monétaire orthodoxe basée sur la libéralisation des taux d'intérêt : les taux d'intérêt doivent être déterminés par le marché et les taux réels doivent être positifs et modérés afin de pouvoir attirer les capitaux internationaux, nécessaires au financement du développement, sans compromettre l'investissement et le remboursement de la dette publique.

(4) Ouverture extérieure : si Williamson et les IFI s'opposent quant au régime de change à adopter, ils se rejoignent en revanche sur la promotion des exportations comme moyen de favoriser la croissance, tout en maintenant le déficit de la balance des transactions courantes à un niveau qui peut durablement être financé.

Les mesures structurelles

(5) Libéralisation : Dans sa version initiale, le consensus de Washington envisage simplement, dans une logique de promotion des exportations, de libéraliser les échanges commerciaux. Il s'agit de limiter, voire de supprimer, les barrières tarifaires et non tarifaires. Williamson (1990, 2000) prend soin de préciser que la libéralisation des mouvements de capitaux n'est pas une priorité. Elle sera pourtant imposée dans les années 1990 sous la pression des IFI et jouera un rôle décisif dans l'apparition des crises financières à partir de la seconde moitié des années 1990²¹.

¹⁹ A cet égard, Stiglitz (2002, p. 308) souligne que « *les pays du monde en développement ne cessent de demander pourquoi les Etats-Unis, lorsqu'ils sont confrontés à une crise économique, se prononcent pour des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes, alors que quand ils se trouvent, eux, dans la même situation, on exige qu'ils fassent exactement le contraire* ». Les pays européens les plus touchés par la crise actuelle pourraient légitimement se poser les mêmes questions.

²⁰ Si Williamson (1990) pense que la réduction des subventions doit permettre une réorientation des dépenses publiques vers l'éducation, la santé et les investissements d'infrastructure, les IFI vont adopter une approche beaucoup plus radicale consistant à baisser uniformément la dépense publique afin de réduire le poids de l'État.

²¹ Stiglitz (2002, p. 138) confirme cette position en affirmant qu'il est « *convaincu que la libéralisation des comptes d'opérations en capital a été le facteur le plus important dans la genèse de la crise* ». Pour Bresser-Pereira (2004), la libéralisation des mouvements de capitaux constitue le point de départ du « second »

(6) Compétitivité : si la libéralisation totale des mouvements de capitaux n'est pas une priorité pour Williamson, l'existence de barrières freinant l'entrée des investissements directs étrangers (IDE) doit cependant être combattue. Ces restrictions sont vues comme des mesures favorisant un nationalisme économique qui est condamné²².

(7) Privatisation : il existe un large consensus sur ce point car on suppose les entreprises privées mieux gérées que leurs homologues publics. La privatisation a aussi pour objectif d'aider au rétablissement de l'équilibre budgétaire et de réduire l'investissement public, donc le poids de l'État²³.

(8) Déréglementation : l'expérience américaine, initiée par l'administration Carter et approfondie par l'administration Reagan, ayant été jugée positive, on souhaite la transposer aux pays en développement sans tenir compte de leurs spécificités. Dès lors, l'objectif est d'abolir, ou à défaut de réduire, les barrières à l'entrée et à la sortie des marchés, donc d'éliminer les règles qui freinent l'initiative économique et la libre concurrence.

(9) Réforme fiscale : l'objectif est double. Il s'agit d'accroître le nombre de contribuables en élargissant l'assiette fiscale par l'intermédiaire d'une généralisation de la TVA et de réduire les taux d'imposition marginaux.

(10) Droits de propriétés : il s'agit de renforcer les droits de propriété et d'assurer un cadre légal permettant la défense des intérêts privés.

Il est manifeste que Williamson adopte une position plus modérée que celle qui sera défendue par les IFI aussi bien au travers des plans d'ajustement structurel que des programmes de lutte contre la pauvreté. Même s'il s'en défend, son « consensus », dans une version plus libérale, va servir de feuille de route à l'orthodoxie. Williamson (2000, 2002, 2003, 2004) répondra d'ailleurs aux nombreuses critiques formulées à l'encontre du consensus de Washington en précisant que l'utilisation qui en a été faite ne correspond pas à son projet initial. C'est pourtant la version élaborée par les IFI qui sera imposé aux PED (voir tableau 2).

consensus de Washington – voir aussi Berr et Combarrous (2007).

²² Williamson (1990) reconnaît cependant que ces mesures protectionnistes sont condamnées par Washington, sauf lorsqu'elles sont mises en œuvre par les Etats-Unis.

²³ Contrairement aux IFI, Williamson considère que dans certains cas (transports publics ou gestion de l'eau par exemple) de telles privatisations sont inappropriées. Stiglitz (2002) le rejoint sur ce point.

Tableau 2: le consensus de Washington « original » et sa version néo-libérale

Mesures	Consensus de Washington « original »	Version « néo-libérale » du consensus de Washington
1. Austérité budgétaire	Equilibre budgétaire à moyen terme. Déficit budgétaire acceptable à court terme s'il ne se traduit pas par un accroissement du poids de la dette	Budget équilibré
2. Action sur les dépenses publiques	Réduction des subventions afin de permettre une réorientation des dépenses publiques vers l'éducation, la santé et les investissements d'infrastructure	Suppression des subventions et réduction des dépenses publiques
3. Réforme fiscale	Accroissement du nombre de contribuables en élargissant l'assiette fiscale et réduction des taux d'imposition marginaux	Baisse généralisée de la fiscalité
4. Libéralisation financière	Taux d'intérêt déterminés par le marché et taux réels positifs et modérés. Libéralisation des mouvements de capitaux n'est pas une priorité	Libéralisation financière complète, incluant celle du compte de capital
5. Ouverture extérieure	Taux de change compétitif afin de favoriser la promotion des exportations, impliquant un régime de change intermédiaire	Taux de change fixe (currency board) ou totalement flottant
6. Libéralisation commerciale	Remplacer les barrières non tarifaires par des barrières tarifaires qui doivent progressivement être limitées à des taux avoisinant 10-20%	Libre échange et élimination de tout type de restriction commerciale
7. Compétitivité	Supprimer les barrières à l'entrée des investissements directs étrangers	Identique au consensus de Washington original
8. Privatisation	Privatisation des entreprises publiques car les entreprises privées sont supposées mieux gérées	Identique au consensus de Washington original
9. Déréglementation	Abolir les barrières à l'entrée et à la sortie des marchés, éliminer les règles qui freinent l'initiative économique et la libre concurrence	Identique au consensus de Washington original
10. Droits de propriété	Renforcer les droits de propriété et les rendre accessibles au secteur informel	N'est pas un sujet de préoccupation
11. Institutions	N'est pas un sujet de préoccupation	Banque centrale indépendante agissant conformément à la doctrine monétariste
12. Libéralisation des prix	Absence de consensus	Immédiate libéralisation des prix

Source : adapté de Marangos (2009)

3.2. Le consensus de Washington : réussite ou échec ?

Les politiques prônées par les IFI ont pour vocation première de favoriser la croissance économique des pays concernés afin, notamment, de leur permettre de rétablir les conditions de remboursement de leur dette externe. D'une manière globale, l'efficacité de la mise en œuvre de ces politiques doit donc pouvoir se lire à l'aune de l'évolution du taux de croissance économique, du niveau de la pauvreté et des inégalités, mais aussi de celle de la dette des pays concernés, car n'oublions pas que les politiques inspirées du consensus de Washington ont été initialement conçues afin de répondre à la crise d'endettement qui a débuté en 1982.

Si l'on se place du côté des PED ayant le plus scrupuleusement suivi les recettes libérales issues du consensus de Washington, le bilan est largement négatif, que ce soit au niveau de leur dette ou plus généralement en ce qui concerne leur niveau de vie (Berr et Combarnous, 2005, 2007 ; Berr, Combarnous et Rougier, 2009).

Le plan Brady mis en œuvre en 1989 marque pour certains la fin de la crise de la dette des années 1980. Pourtant, malgré les remboursements effectués pendant dix ans, la dette des PED a plus que doublé dans la même période. En fait, ce plan permet aux PED d'accéder à nouveau aux marchés de capitaux internationaux²⁴. Pour ce faire, ils ont dû accepter d'ouvrir leurs économies afin d'attirer les capitaux étrangers. Les mesures préconisées sont toujours les mêmes. Il s'agit d'assurer une parfaite mobilité des capitaux et de garantir les droits des investissements directs étrangers (IDE) afin de permettre aux PED d'investir davantage que leur épargne ne leur permet sans creuser le déficit des paiements.

Dans les faits, la libéralisation des mouvements de capitaux a accru leur volatilité et augmenté l'instabilité financière. Dans les pays ayant une santé économique précaire, la libéralisation financière s'est traduite par des sorties massives de capitaux. Les pays qui, comme les tigres asiatiques, présentaient des situations macroéconomiques saines n'ont pas été épargnés. Il aura suffi d'une attaque spéculative sur le baht thaïlandais en 1997 pour que les économies émergentes de la région soient à leur tour touchées de plein fouet. Comme l'a très bien montré Keynes dans le chapitre 12 de sa *Théorie générale*, les agents économiques intervenant sur les marchés financiers ont des comportements moutonniers si bien que les anticipations formulées ont bien souvent un caractère auto-réalisateur. Ainsi, lorsque l'économie thaïlandaise a commencé à vaciller, les investisseurs ont craint que cette crise ne se propage aux pays voisins et ont décidé de retirer au plus vite leurs capitaux, sans qu'aucune barrière ne les y en empêche, précipitant ainsi des pays tels que l'Indonésie ou la Corée du sud vers la crise qu'ils redoutaient.

Depuis le Mexique en 1994, les crises financières ont toutes pour origine des mouvements de capitaux privés massifs et volatiles caractéristiques de la libéralisation financière²⁵. Ces crises, après avoir touchées de nombreux PED, frappent maintenant également le monde développé.

Lors de chaque crise financière, le pyromane FMI se pare de sa belle tenue de pompier et

²⁴ Dans les faits, seule une vingtaine de pays émergents peut accéder aux marchés de capitaux internationaux. Les pays les plus pauvres sont eux dépendant du bon vouloir des Etats du Nord — à travers l'aide publique au développement (APD) — et des institutions financières internationales.

²⁵ Ces mouvements de capitaux prennent la forme de crédits interbancaires, d'IDE, de souscription d'obligations d'Etat et d'achat d'actions sur les bourses étrangères, c'est-à-dire d'investissements de portefeuille réalisés par des fonds de pension par exemple.

tente d'éteindre l'incendie – qu'il a en grande partie lui-même allumé en participant activement à la libéralisation des mouvements de capitaux –, en accordant des prêts aux pays touchés par la crise. Dans les années 1990, la condition était que ces prêts servent en priorité au remboursement des créanciers privés du Nord. Ainsi, ce sont les populations des PED qui doivent supporter les conséquences des risques pris par les spéculateurs qui les ont plongés dans la crise en remboursant une dette dont ils n'ont ressenti aucun effet positif sur leurs conditions de vie.

Aujourd'hui, après que les Etats aient volé au secours des institutions financières victimes de la crise des *subprimes*, crise qu'elles ont-elles-mêmes déclenchées en raison de leur incurie, ceux-ci se retrouvent maintenant attaqués par les institutions qu'ils ont contribué à sauver, montrant ainsi toute l'absurdité du système actuel. Comme dans les PED, il est maintenant demandé aux populations des PMD de prendre en charge, à leurs dépens, les excès de la finance mondialisée. Ainsi, s'il existe bien une rivalité Nord-Sud mettant en évidence des intérêts divergents au niveau des Etats, un clivage plus important se dessine chaque jour un peu plus clairement entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui le subissent, remettant ainsi au goût du jour les rapports de classe chers à Marx.

De manière générale, le consensus de Washington n'a pas permis de sortir de la spirale de la dette dans laquelle les PED ont été enfermés depuis près de trente ans. Il apparaît au contraire qu'il a contribué à entretenir ce phénomène qui constitue un puissant instrument d'asservissement des pays endettés. Les mesures imposées au moyen des plans d'ajustement structurels et des stratégies de lutte contre la pauvreté ont, de leur côté, eu des conséquences dramatiques sur la situation macroéconomique des PED (Berr et Combarous, 2005).

L'austérité budgétaire se traduit par une réduction drastique des dépenses sociales (éducation, santé, logement, infrastructures) qui ne sont pas rentables à court terme. A cela s'ajoute des licenciements de fonctionnaires et le gel — voire la réduction — des salaires. Du côté des recettes, la politique fiscale favorise, selon le credo libéral, les couches les plus aisées de la population qui peuvent ainsi constituer l'épargne nécessaire au financement des investissements productifs. Dans les faits, on appauvrit un peu plus les classes sociales défavorisées et on permet aux classes aisées, grâce à la libéralisation des mouvements de capitaux, de placer leur épargne à l'étranger, renforçant ainsi la dépendance financière des pays endettés. De plus, les privatisations imposées, si elles permettent de réduire le déficit budgétaire, participent à la re-colonisation économique des PED. Pratiquement, le retour à l'équilibre budgétaire vise à limiter l'endettement de l'Etat afin que le remboursement de la dette publique intérieure ne se substitue pas à celui de la dette publique extérieure. Pour ce faire, on n'hésite pas à condamner une grande partie de la population à la misère au moyen de politiques que les pays du Nord refusent eux-mêmes d'appliquer en pareilles circonstances²⁶.

La politique monétaire orthodoxe, basée sur des taux d'intérêt réels élevés, permet d'attirer des capitaux internationaux qui s'avèrent être largement spéculatifs. L'investissement intérieur est découragé car les coûts sont trop importants et la rentabilité plus qu'aléatoire, ce qui a des répercussions sur le niveau de la production nationale. L'absence d'investissements publics permettant notamment d'améliorer les infrastructures aggrave la situation. De plus, des taux d'intérêt élevés augmentent la charge de la dette publique interne de l'Etat et

²⁶ Stiglitz souligne que « les pays du monde en développement ne cessent de demander pourquoi les Etats-Unis, lorsqu'ils sont confrontés à une crise économique, se prononcent pour des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes, alors que quand ils se trouvent, eux, dans la même situation, on exige qu'ils fassent exactement le contraire » (Stiglitz, 2002, p.308). Notons toutefois que la crise actuelle va permettre aux populations européennes – greceque pour le moment, mais d'autre suivront – de goûter aux « joies » des politiques « responsables » issues du consensus de Washington.

creusent le déficit budgétaire que l'on est censé résorber, d'où une nouvelle vague de réduction des dépenses publiques.

En matière commerciale, la logique libérale a également fait des ravages. Les subventions aux produits de base (pain, riz, lait, sucre, combustible,...) mises en œuvre par les gouvernements des PED afin de pallier l'inexistence d'un revenu minimum garanti sont supprimées sur ordre du FMI et de la Banque mondiale, ce qui provoque des émeutes dans les pays concernés.

La déréglementation et l'ouverture totale des marchés aggravent les problèmes des PED. Loin de favoriser le consommateur en faisant baisser les prix, ces mesures permettent surtout aux firmes multinationales de conquérir des parts de marché en inondant les PED de produits subventionnés — en violation des règles édictées par l'organisation mondiale du commerce (OMC) — et en entraînant ainsi la disparition des producteurs locaux. La baisse des prix promise se transforme alors souvent en hausse, engendrant ainsi inflation et chômage²⁷.

Afin de se procurer les devises nécessaires au remboursement de leur dette, les PED doivent accroître leurs exportations. Ainsi, conformément à la théorie classique, ils se spécialisent dans les quelques produits pour lesquels ils ont des avantages comparatifs (produits agricoles comme le coton, le café, le cacao par exemple ou matières premières comme le pétrole, le gaz naturel, le cuivre, etc.) et délaissent les cultures vivrières destinées à l'alimentation des populations locales. Leur économie est alors largement dépendante de la demande mondiale, ce qui en accroît l'instabilité, comme on a pu le voir lors des récentes crises alimentaires, elles aussi en partie dues à la spéculation financière.

Les IDE sont censés favoriser les transferts de technologie et de compétences du Nord vers le Sud. Là encore, la réalité est tout autre. Si les IDE en direction des PED ont effectivement connu une forte progression depuis les années 1990, on constate qu'une part croissante de ces flux prend la forme de fusions ou d'acquisitions d'entreprises existantes et ne consiste donc pas en des investissements productifs. C'est le cas lorsque des Etats doivent appliquer les recettes du consensus de Washington et privatiser nombre d'entreprises publiques²⁸. Bien souvent, il ne s'agit que d'un transfert de propriété et de contrôle des entreprises à des firmes étrangères, ce qui s'accompagne fréquemment de licenciements et de fermetures d'unités de production. A cela s'ajoute le fait que, grâce à la libéralisation des mouvements de capitaux, les multinationales procèdent massivement au rapatriement des bénéficiaires.

De façon générale, Berr et Combarrous (2007) remarquent, dans le cas des pays d'Amérique latine, que les « bons élèves » n'ont pas bénéficié d'une croissance économique plus forte que les autres. Il en est de même pour les pays ayant le mieux répondu aux objectifs de libéralisation financière. Du point de vue de la dette, les « bons élèves » n'ont pas obtenu de meilleurs résultats que les autres et ont même vu la part du service de la dette dans leurs PNB

²⁷ Pourtant, comme le remarque Stiglitz, « la plupart des pays industriels avancés — dont les Etats-Unis et le Japon — ont édifié leur économie en protégeant judicieusement certaines de ses branches, jusqu'au moment où elles ont été assez fortes pour soutenir la concurrence étrangère. (...) Contraindre un pays en développement à s'ouvrir à des produits importés qui vont rivaliser avec certaines de ses industries, dangereusement vulnérables à la concurrence de leurs homologues étrangères bien plus puissantes, peut avoir de désastreuses conséquences — sociales et économiques. Les paysans pauvres des pays en développement ne pouvant évidemment pas résister aux produits massivement subventionnés en provenance d'Europe et des Etats-Unis, des emplois ont été systématiquement détruits avant que les secteurs industriel et agricole nationaux aient pu engager une dynamique de croissance forte et en créer de nouveaux » (Stiglitz, 2002, p.42). On retrouve ici les positions de List, confirmées par Chang (2003).

²⁸ En Argentine, le gouvernement de Carlos Menem a ainsi « soldé », dans les années 1990, 90% du secteur bancaire argentin et 40% des entreprises nationales à des firmes multinationales afin de récupérer les devises nécessaires au remboursement de la dette extérieure du pays.

respectifs s'aggraver significativement plus que celle des autres pays. Si cela n'est pas le cas des pays les plus engagés dans la libéralisation financière, ils n'ont cependant pas vu leur situation sur le front de la dette s'améliorer relativement plus pour autant. Enfin, du point de vue de la pauvreté et des inégalités, on notera avec intérêt que les « bons élèves » voient en moyenne les inégalités s'aggraver plus et la pauvreté diminuer moins fortement que dans les autres pays... Si les pays ayant le mieux répondu aux objectifs de libéralisation financière présentent, pour leur part, des performances comparables aux autres en termes de baisse de la pauvreté, ils affichent par contre un résultat significativement moins bon que les autres sur le terrain des inégalités. Ces conclusions semblent toutefois pouvoir être élargies à l'ensemble des PED (Berr et Combarnous, 2005).

Au final, il apparaît qu'une croyance trop importante dans les vertus du marché est contre productive si le contexte institutionnel et les règles sociales ne sont pas suffisamment développés (Berr, Combarnous et Rougier, 2009). Ainsi, si l'on se place du côté des PED, le consensus de Washington apparaît comme un échec, que le « post-consensus » n'est pas parvenu à corriger²⁹. En revanche, si l'on examine le consensus de Washington du point de vue des intérêts de ses promoteurs, le diagnostic change radicalement.

Comme l'on souligné Stiglitz (2002) ou Chang (2003), les politiques issues du consensus de Washington sont en complète contradiction avec celles qui ont permis aux PMD d'être là où ils sont aujourd'hui. Ces derniers ont fondé leur développement sur des stratégies très largement protectrices. Ainsi, les Etats-Unis ont connu les taux de croissance les plus élevés du 19^{ème} siècle jusqu'aux années 1920 bien qu'ayant été les plus protectionnistes pendant cette période. D'ailleurs, les intellectuels américains du 19^{ème} siècle sont eux-mêmes très protectionnistes. La théorie des industries naissantes a ainsi été développée par Alexander Hamilton aux Etats-Unis où List la découvrira avant de la populariser (Chang, 2003). Les Etats-Unis comprennent que le libre échange prôné par le Royaume Uni est contraire à leurs intérêts et représente un élément du système impérialiste britannique³⁰. Dans le même ordre

²⁹ Pour Stiglitz (1998a, 1998b), l'échec du consensus de Washington s'explique par le faible nombre d'instruments utilisés et par une vision étroite du développement, centrée sur la seule croissance économique. Le post-consensus doit reconnaître que le développement implique aussi une croissance du niveau de vie, de la santé et de l'éducation, qu'il doit être soutenable, équitable, démocratique et doit préserver l'environnement. Pour ce faire, Stiglitz, qui reconnaît s'attaquer à la version néo-libérale du consensus de Washington — celle des IFI —, prône l'adoption de mesures comme la régulation du système financier, l'investissement en capital humain, le développement du transfert de technologie vers les PED ou le renforcement du rôle de l'État. Ces mesures n'ont, de son propre avis, rien de révolutionnaire et sont d'ailleurs largement reprises à son compte par Williamson lorsque celui-ci définit ce que doivent être les réformes de seconde génération qui, à la lumière des critiques qui ont été adressées aux IFI à la suite des crises de la fin des années 1990, entendent donner la priorité à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ainsi, Williamson (2004) propose de stabiliser l'inflation, de continuer les privatisations, de poursuivre la libéralisation par celle du marché du travail, tout en concédant que l'accent doit être mis sur les institutions ainsi que sur la répartition des fruits de la croissance. Constatant que les PED ayant enregistré les meilleurs résultats en matière de croissance économique sont ceux qui ont mené des politiques hétérodoxes, Rodrik (2003, 2004) rejette l'idée d'un élargissement du consensus de Washington. En effet, promouvoir des conditions supplémentaires, fussent-elles institutionnelles, ne rend pas le consensus moins rigide et conduit à en faire une liste à la Prévert peu utile aux PED. S'il reconnaît que les pays ayant obtenu certains succès ont privilégié la stabilité macroéconomique, ont montré leur volonté d'intégrer le marché mondial, ont renforcé la protection des droits de propriété afin de favoriser l'investissement et sont parvenus à maintenir un certain degré de cohésion sociale et de stabilité politique, il existe pour lui plusieurs façons d'atteindre ces objectifs. Dès lors, il convient de substituer au remède général et unique proposé par le consensus de Washington, ce que Rodrik appelle la politique du « One size fits all », un diagnostic personnalisé permettant de mettre en évidence les principales contraintes qui pèsent sur chaque PED afin de les dépasser.

³⁰ Pour preuve de cette crainte, il y aura une tentative d'empêcher la parution des *Principes d'économie politique* de Ricardo aux Etats-Unis.

d'idée, on a coutume de voir dans l'abrogation des Corn Laws en 1846 en Angleterre la victoire du libéralisme sur le mercantilisme alors qu'elle traduit ce que certains nommeront « l'impérialisme du libre échange » visant à empêcher l'industrialisation de l'Europe continentale en tentant de la spécialiser dans les produits agricoles et les matières premières. Mais, de manière générale, il existe des similitudes entre les politiques menées par le Royaume Uni au 18^{ème} siècle, les Etats-Unis au 19^{ème} siècle ou l'Allemagne au début du 20^{ème} siècle, et les pays d'Asie de l'est après la seconde guerre mondiale – spécialement en ce qui concerne les politiques industrielles, commerciales et technologiques).

Les PMD ont adopté des politiques basées sur le concept d'industries naissantes, le Royaume Uni et les Etats-Unis ayant eu le plus recours aux protections tarifaires. Les pays qui ont réussi leur industrialisation sont de fait ceux qui ont utilisé des politiques contraires aux préceptes néo-libéraux actuels, ou qui ont su créer l'illusion qu'ils se conformaient à ceux-ci. Ainsi, le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle au 19^{ème} siècle est souhaité par le Royaume Uni qui, pourtant, les viole régulièrement. De même, le libre échange est accepté par le Royaume Uni à cette époque lorsqu'il en tire profit, c'est-à-dire lorsqu'il renforce son avance en termes d'industrialisation. Il apparaît donc, comme le note Chang, que, quelle que soit l'époque, « *once a country gets ahead of other countries, it has a natural incentive to use its economic and political powers to pull ahead even further* » (Chang (2003, p.51). En définitive, c'est quand ils sont en haut de l'échelle que les pays prônent le libre échange et la protection de la propriété intellectuelle, des brevets, etc., c'est-à-dire l'ensemble des mesures – principalement structurelles – que l'on peut trouver dans le consensus de Washington.

Un examen minutieux des politiques de développement révèle que derrière l'approche en termes de pouvoir *de* prônée par les PMD se cache en réalité une vision en termes de pouvoir *sur*. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la reconstruction de l'Europe, et au-delà la construction d'un futur plus radieux va nécessiter l'investissement de tous, renvoyant ainsi à une vision en termes de pouvoir *de* où les intérêts des dominants coïncident avec ceux des dominés. Les populations ont énormément souffert pendant cette sombre période et il apparaît impossible de leur demander encore plus de sacrifices. Les dominants doivent alors se résoudre à « lâcher du lest ». C'est ainsi que va s'ouvrir la période des trente glorieuses où l'on assiste à un accroissement des revenus réels, à une répartition des richesses plus équitable, à l'avènement d'une période de plein emploi, à l'âge d'or de l'Etat-providence. Au niveau international, la période des indépendances s'ouvre et de nombreux PED vont pouvoir s'engager sur le chemin d'un développement « national ».

Voyant leur pouvoir affaibli, les élites vont reprendre la main dans les années 1970. La période de stagflation qui s'ouvre et la crise de la dette qui débutera en 1982 vont favoriser la contre-offensive néo-libérale et légitimer le discours qui la promeut. Le pouvoir *de* s'efface alors devant le pouvoir *sur*. Afin d'imposer leur programme, les élites vont avoir recours à diverses formes de domination. Tandis que le recours à la force est de plus en plus rare, l'usage de la rétribution ou de la dissuasion demeure fréquent – il suffit de penser à la façon dont est distribuée l'aide publique au développement ou aux conditionnalités liées aux programmes de réduction de dette tels que l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE). Cependant, c'est bien par la manipulation que l'on arrive à imposer des politiques qui en fait ne servent que leurs promoteurs. Le message selon lequel il n'y a pas d'alternative est martelé à la fois par les PMD et par leurs représentants institutionnels tels que le FMI, la Banque mondiale ou encore l'OMC.

Mais les faits sont têtus et à la fin des années 1990, les puissants doivent reconnaître le relatif

échec de leur consensus de Washington car leur légitimité est menacée. Or, sans légitimité, l'usage du pouvoir *sur* est plus difficile. Usant à nouveau de la manipulation, il n'est aucunement question de changer une logique qui permet de maintenir les PED sous domination mais de reconnaître son incomplétude, ouvrant ainsi la voie au « post-consensus ». Les institutions ont été négligées et il est urgent, dans l'intérêt des PED eux-mêmes, de se concentrer sur cet aspect censé rendre efficaces les politiques issues du consensus de Washington.

Si l'on regarde de plus près le processus de développement des PMD, la manipulation apparaît au grand jour. En effet, Chang (2003) montre que les institutions qui sont aujourd'hui vues comme nécessaires au développement ont en fait été le produit du développement des pays aujourd'hui développés. Dès lors, demander aux PED de mettre en place en quelques années les institutions que les PMD ont mis des décennies, voir des siècles, à construire, peut détourner les moyens disponibles qui ne seront pas utilisés efficacement – surtout si ces institutions ne sont pas nécessaires ou irréalisables en l'état actuel des choses –, d'où l'importance de mettre en balance les coûts institutionnels avec les résultats attendus afin de ne pas mettre en place des institutions qui leur sont dommageables étant donné leur niveau de développement³¹. Cela ne veut toutefois pas dire que les PED n'ont aucun effort à faire en ce domaine, même s'ils ont aujourd'hui un niveau de développement institutionnel plus élevé que ne l'était celui des PMD au même stade de développement (Chang, 2003).

Les PED ont connu dans la période 1960-1980 une croissance plus forte que les PMD au même niveau de développement, en partie à cause de meilleures institutions. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils ont pu mener de « mauvaises » politiques de développement. On peut ainsi penser que, voyant le rattrapage s'opérer, les PMD ont tenté de le limiter en imposant le consensus de Washington. Comme le note Chang (2003, p.133), « *'good' institutions produce growth only when they are combined with 'good' policies* ». Aujourd'hui, même si la qualité institutionnelle augmente dans les PED, leurs faibles résultats économiques s'expliquent par des politiques de développement inappropriées.

La conclusion de Chang est sans appel : « *So are the developed countries, and the international development policy establishment (IDPE) that they control, recommending policies that they find beneficial for themselves, rather than those beneficial for the developing countries? Is there any parallel between this and the nineteenth-century British push for free trade against the protectionist policies of the USA and other NDCs which were trying to catch up with it? Is it fair to say that the WTO agreement that puts restrictions on the ability of the developing countries to pursue activist ITT [industrial, trade and technology] policies is only a modern, multilateral version of the 'unequal treaties' that Britain and other NDCs used to impose on semi-independent countries? In other words, are the developed countries 'kicking away the ladder' by which they climbed up to the top beyond the reach of the developing countries? The answer to all these questions, unfortunately, is yes* » (Chang, 2003, p.127).

³¹ « *Therefore, whether the campaign for 'good institutions' will in effect turn into an act of 'kicking away the ladder' greatly depends on the exact forms and quality of the institutions demanded, and on the speed with which such demands are expected to be met. On both accounts, the current push for institutional reform does not look very positive for the developing countries* » (Chang, 2003, p.135). Il ajoute que « *most of the institutions that are currently recommended to the developing countries as parts of the 'good governance' package were in fact the results, rather than the causes, of economic development of the NDCs. In this sense, it is not clear how many of them are indeed 'necessary' for today's developing countries – are they so necessary that, according to the view of the IDPE, they have to be imposed on these countries through strong bilateral and multilateral external pressure ?* » (Chang, 2003, p.129).

Une fois encore, l'expérience historique semble montrer que les puissants œuvrent non pas dans l'intérêt des PED mais selon leurs intérêts propres. Trop souvent, les institutions qu'ils promeuvent sont inadaptées aux contextes locaux et ne servent en définitive que leurs promoteurs extérieurs³².

Conclusion

Aborder les questions de développement sous l'angle des relations de pouvoir n'implique cependant pas que les puissants soient toujours gagnants. Trop souvent, ceux qui ont un pouvoir, une position dominante, abusent de ce pouvoir quand bien même ils ne s'illusionnent pas sur la réalité de celui-ci. De leur côté, ceux qui subissent un pouvoir ne restent pas sans réagir lorsqu'ils s'aperçoivent de cet état de fait et vont tenter de le réduire, de le détruire ou de se l'accaparer.

La crise actuelle montre, en touchant les PMD, que la logique néo-libérale qui prévaut depuis environ trente ans est une impasse pour la plus grande partie de la population de la planète, tant dans les PMD que dans les PED. En confiant les rênes de l'économie mondiale à une finance de plus en plus déconnectée du monde réel, les PMD et leurs élites ont perdu une grande partie de leur légitimité. Leurs réactions, passées et actuelles, n'incitent pourtant guère à l'optimisme. Face à l'échec du consensus de Washington, de nouvelles manipulations ont vu le jour, au travers du « post consensus » et de l'accent mis sur les institutions, ou des Objectifs du millénaire pour le développement. Mais, comme la persuasion – ou plus exactement la manipulation – ne fonctionne plus, l'autorité consensuelle qui lui était conférée jusqu'alors laisse place à une autorité conflictuelle où l'usage de la rétribution, de la dissuasion ou même de la force sont plus largement utilisées. Cette attitude plus « musclée » face à la contestation du néo-libéralisme, et plus largement de la politique du « one size fits all », traduit pourtant une perte de pouvoir, qu'il soit politique ou économique, que la militarisation croissante n'empêchera pas à moyen terme. Contrairement aux apparences, le temps semble travailler en faveur des PED, à condition que ceux-ci retiennent les leçons de l'histoire.

³² Selon Chang (2003, p.137), « *the potential value of a policy or an institution to a country should be determined more by what it will do to promote internal development than by what the international investors will think about it. This book demonstrates that many of the institutions currently being promoted by the proponents of the 'good governance' framework may not be necessary for development. Some of them (e.g., the protecting of certain property rights) may not even be good for it. Especially when taking into account their set-up and maintenance costs, establishing such institutions can easily have a negative impact overall, even if this were to lead to higher foreign investment* ». Il précise toutefois que « *we should also recognize that the introduction of institutions in countries that are not 'ready' to receive them can mean that the institutions will not function well or may even be undermined altogether. Examples include democracies undermined by military coups, electoral frauds and vote buying, or income taxes routinely and openly evaded by the rich* » (Chang, 2003, p.137).

References

- Arendt H. (1986), « Communicative Power », in Lukes (1986), p.59-74.
- Berr E., Combarrous F. (2005), « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Économie appliquée*, tome LVIII, n°2, p.5-44.
- Berr E., Combarrous F. (2007), « The false promises of the (second) Washington consensus : Evidence from Latin America and the Caribbean (1990-2003) », *Brazilian Journal of Political Economy*, vol.27, n°4, p.525-545.
- Berr E., Combarrous F., Rougier E. (2009), « Too much Consensus could be harmful : assessing the degree of implementation of stabilization and structural policies and their impact on growth », in Gnos C. et Rochon L.P. (dir.), *Monetary Policy and Financial Stability. A Post Keynesian Agenda*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Boulding K.E. (1989), *Three Face of Power*, London, Sage Publications.
- Braudel F. (1985), *La dynamique du capitalisme*, Paris, Champs, Flammarion.
- Bresser-Pereira L.C. (2004), « La politique macroéconomique brésilienne (1994-2003) et le second consensus de Washington », *Problèmes d'Amérique Latine*, n°53, p.81-104.
- Bresser-Pereira L.C., Varela C. (2004), « The second Washington consensus and Latin America's quasi-stagnation », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.27, n°2, p.231-250.
- Chang H.-J. (2003), *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press.
- Chang H.-J. (2010), « Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse », in Khan S., Christiansen J. (dir.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abington, Routledge.
- Galbraith J.K. (1983), *The Anatomy of Power*, London, Hamish Hamilton.
- Haugaard M. (dir.) (2002), *Power : A Reader*, Manchester, Manchester University Press.
- Kesting, S. (2005), « Countervailing, conditioned, and contingent – the power theory of John Kenneth Galbraith », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.28, n°1, p.3-23.
- Lévi-Strauss C. (1952), *Race et histoire*, Paris, Folio essais, 1987.
- List F. (1841), *The National System of Political Economy*, Londres, Longman, Green, and co, 1909.
- Lukes S. (dir.) (1986), *Power*, Oxford, Basil Blackwell.
- Lukes S. (2005), *Power. A Radical View*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Marangos J. (2009), « What happened to the Washington Consensus ? The evolution of international development policy », *The Journal of Socio-Economics*, vol.38, p.197-208.
- Rodrik D. (2003), « Growth Strategies », Harvard University, mimeo.
- Rodrik D. (2004), « Rethinking Growth Policies in the Developing World », *discours prononcé lors de la Luca d'Agliano Lecture in Development*, Turin, 8 octobre.
- Stiglitz J. (1998a), « More Instruments and Broader Goals : Moving toward the Post-Washington Consensus », *WIDER Lecture*, Helsinki.

- Stiglitz J. (1998b), « Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies, and Processes », *Prebisch Lecture*, Genève, 19 octobre.
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Williamson J. (1990), « What Washington means by policy reform », in Williamson J. (dir.), *Latin America adjustment: how much has happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- Williamson J. (2000), « What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ? », *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, p. 251-264.
- Williamson J. (2002), « Did the Washington Consensus Fail? », *discours prononcé au Center for Strategic & International Studies*, 06 novembre.
- Williamson J. (2003), « Un train de réformes devenu un label galvaudé », *Finances & Développement*, vol. 40, n°3.
- Williamson J. (2004), « The Washington Consensus as Policy Prescription for Development », *Practitioners of Development Lecture*, Washington, 13 janvier

Cahiers du GREThA Working papers of GREThA

GREThA UMR CNRS 5113

Université Montesquieu Bordeaux IV
Avenue Léon Duguit
33608 PESSAC - FRANCE
Tel : +33 (0)5.56.84.25.75
Fax : +33 (0)5.56.84.86.47

www.gretha.fr

Cahiers du GREThA (derniers numéros)

- 2010-10 : BECUWE Stéphane, HASNI Radhouane, *Le protectionnisme vert : Le cas du secteur Textile-Habillement*
- 2010-11 : BROUILLAT Eric, LUNG Yannick, *Spatial distribution of innovative activities and economic performances: A geographical-friendly model*
- 2010-12 : DANTAS Monique, GASCHET Frédéric, POUYANNE Guillaume, *Effets spatiaux du zonage sur les prix des logements sur le littoral : une approche hédoniste bayésienne*
- 2010-13 : BLANCHETON Bertrand, SCARABELLO Jérôme, *L'immigration italienne en France entre 1870 et 1914*
- 2010-14 : BLANCHETON Bertrand, OPARA-OPIMBA Lambert, *Foreign Direct Investment in Africa: What are the Key Factors of Attraction aside from Natural Resources?*
- 2010-15 : ROUILLON Sébastien, *Optimal decentralized management of a natural resource*
- 2010-16 : CHANTELOT Sébastien, PERES Stéphanie, VIROL Stéphane, *The geography of French creative class: An exploratory spatial data analysis*
- 2010-17 : FRIGANT Vincent, LAYAN Jean-Bernard, *Une analyse comparée du commerce international de composants automobiles entre la France et l'Allemagne : croiser un point de vue d'économie internationale et d'économie industrielle*
- 2010-18 : BECUWE Stéphane, MABROUK Fatma, *Migration internationale et commerce extérieur : quelles correspondances ?*
- 2010-19 : BONIN Hubert, *French investment banks and the earthquake of post-war shocks (1944-1946)*
- 2010-20 : BONIN Hubert, *Les banques savoyardes enracinées dans l'économie régionale (1860-1980s)*
- 2011-01 : PEREAU Jean-Christophe, DOYEN Luc, LITTLE Rich, THEBAUD Olivier, *The triple bottom line: Meeting ecological, economic and social goals with Individual Transferable Quotas*
- 2011-02 : PEREAU Jean-Christophe, ROUILLON Sébastien, *How to negotiate with Coase?*
- 2011-03 : MARTIN Jean-Christophe, POINT Patrick, *Economic impacts of development of road transport for Aquitaine region for the period 2007-2013 subject to a climate plan*
- 2011-04 : BERR Eric, *Pouvoir et domination dans les politiques de développement*

La coordination scientifique des Cahiers du GREThA est assurée par Sylvie FERRARI et Vincent FRIGANT. La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.
