

CEMOTEV

Centre d'études sur la
mondialisation, les conflits,
les territoires et les vulnérabilités



université
PARIS-SACLAY

De la difficulté d'évaluer à moyen terme les politiques d'investissement dans les institutions : le problème de la dépendance au sentier et des effets de seuil

Jean CARTIER-BRESSON

Cahier du CEMOTEV n° 2015-01

Centre d'Etudes sur la Mondialisation, les Conflits, les Territoires et les Vulnérabilités

Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines
47 Boulevard Vauban
78047 Guyancourt Cedex
www.cemotev.uvsq.fr
Tel : 01 39 25 57 00 / Mail : cemotev@uvsq.fr

De la difficulté d'évaluer à moyen terme les politiques d'investissement dans les institutions : le problème de la dépendance au sentier et des effets de seuil¹

Jean CARTIER-BRESSON

Cahier du CEMOTEV n° 2015-01

¹ Une version de ce texte a été présentée sous le titre de « Quelques réflexions sur les déconvenues de la planification positiviste dans les pays les moins avancés : Quelles formes alternatives d'évaluation des OMD ? » aux XXXIèmes Journées du développement ATM juin 2015 à Orléans.

Le CEMOTEV (Centre d'Etudes sur la Mondialisation, les Conflits, les Territoires et les Vulnérabilités) est une équipe d'accueil habilitée par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (EA n°4457) en 2010.

L'équipe, actuellement dirigée par Jean Cartier-Bresson (Directeur), Vincent Geronimi et Frédéric Leriche (Directeurs Adjointes), se compose de 20 enseignants-chercheurs économistes et géographes, une ingénieure de recherche, un gestionnaire chargé de l'actualisation du site du laboratoire et une vingtaine de doctorants.

Les perspectives de recherche du CEMOTEV pour le quinquennal 2015/2019 s'inscrivent dans des orientations théoriques et méthodologiques ouvertes à la pluridisciplinarité (principalement économie et géographie), dans la façon d'aborder les différentes thématiques du développement et de l'environnement, en lien avec les acteurs (conflits), avec la dimension géographique (territoires) et le choix d'une approche dynamique (vulnérabilités / soutenabilité).

Les cinq thématiques de notre projet quinquennal se situent à l'intersection des approches par les vulnérabilités et des approches territoriales :

1. Enjeux de développement territorial liés aux ressources naturelles et environnementales
2. Patrimoine et soutenabilité. Tourisme et développement notamment face au défi climatique
3. Stratégies des firmes internationales, métropolisation et résiliences territoriales
4. Insularité, gouvernance et développement soutenable
5. Evaluations de la soutenabilité et de la vulnérabilité

Thématiques de recherche : mondialisation et gouvernance, soutenabilité, développement, vulnérabilités, conflits, évaluation, économie des territoires, valorisation et gestion des ressources naturelles et des actifs environnementaux, paiements pour services environnementaux, réseaux énergétiques, aires «protégées» et territoires, tourisme du local au global, patrimoine, insularités, changement climatique, migrations.

Pluridisciplinarité : Les thématiques sont abordées dans une perspective pluridisciplinaire et font appel à divers champs de la science économique et de la géographie : économie de l'environnement, économie du développement, économie du développement durable, économie internationale, économie industrielle.

Réseaux et projets au Nord et au Sud : les problématiques de la mondialisation, de la vulnérabilité, des conflits, du développement durable conduisent le CEMOTEV à mettre l'accent sur les nouvelles dynamiques des relations Nord-Sud. Les réseaux de recherche existants (en Afrique, en Amérique latine et en Asie) et la participation aux projets de recherche renforcent les logiques partenariales Nord-Sud.

Pour en savoir plus vous pouvez consulter le site internet

<http://cemotev.uvsq.fr>

Introduction

En économie du développement, la frontière entre les approches dites hétérodoxes et les approches labélisées orthodoxes me semble devenue plus floue que durant la domination du *Public choice* et des Politiques d'ajustement structurel (1981-1995) où l'opposition post keynésienne, dépendantiste ou structuraliste avait été marginalisée. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et leur réhabilitation des politiques publiques à dimension sociale pour le développement sont un bon exemple de cette nouvelle situation. Nous trouvons dans les deux camps des chercheurs :

- (i) Qui soutiennent les OMD comme finalité normative, comme stratégie de réduction de la pauvreté et comme moyen d'améliorer l'inclusion des personnes. Certains dans ce camp remarquent juste que les moyens alloués sont insuffisants pour déclencher un effet macroéconomique de *Big push* à la J. Sachs, 2005 (par ex. des chercheurs liés aux ONG) alors que d'autres pensent juste que les « moyens scientifiques d'évaluation » de « ce qui marche » ne sont pas suffisamment utilisés pour sélectionner les bonnes politiques sociales (par ex. le J-PAL de A. Banerjee et E. Duflo, 2011). La déclinaison du *Big push* au niveau des projets d'investissement trouve sa méthode dans les cadres logiques¹ défendus par les organisations d'aide au développement;
- (ii) appuient les Objectifs, mais qui demeurent sceptiques sur l'opérationnalité ou la faisabilité de la stratégie. Ils évoquent souvent les conflits et les blocages politiques ; les croyances de planificateurs positivistes (W. Easterly, 2006 ou dans une autre optique Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009), les contradictions entre les objectifs ; les conflits de temporalité ; ou encore les problèmes d'adaptation d'objectifs universels souhaitables à un environnement résistant ayant sa propre légitimation et refusant les diverses modernisations ;
- (iii) critiquent les Objectifs eux-mêmes, et militent en faveur de stratégies focalisées sur le système productif et la croissance (Rodrik, 2013) ou défendent les réformes multidimensionnelles de la gouvernance (Kaufmann *et al.*, 2009). Certains sont les gardiens de la tradition macroéconomique post keynésienne et d'autres sont des post marxistes pensant les étapes de la croissance capitaliste (H-J Chang, 2011).

Enfin une quatrième position purement hétérodoxe assume que la fonction d'un intellectuel se trouve dans le développement d'une théorie critique (par ex. la théorie déconstructiviste) et non d'une théorie normative qui impliquerait la recherche d'une éthique consensuelle (impossible dans un monde conflictuel), cette dernière permettant une gestion plus sympathique des contraintes ; chacun mettant dans le mot sympathique une définition de son objectif normatif allant du Bien-être à la croissance inclusive en passant par le Développement durable...

¹ Les cadres logiques sont l'outil de pilotage des projets d'investissement. Il s'agit à la fois d'un exercice et d'une méthode d'analyse, aussi bien que d'une mise en forme des résultats de cet exercice, qui permet de présenter de façon systématique et logique les objectifs d'un projet et leurs liens de causalité, d'indiquer les modes de vérification du degré de réalisation des objectifs et de définir les hypothèses, extérieures au projet, qui peuvent influencer sa réussite (cf. Commission des Communautés européennes, 1993).

Trois rapides constats me permettent cette hypothèse légèrement provocante sur le brouillage des frontières² :

Premièrement, il existe dans le prolongement des alliances entre les chercheurs et les ONG de plus en plus de contributions académiques d'origine hétérodoxe à dimension opérationnelle et sectorielle relevant indirectement de la stratégie d'amélioration du capital humain afin de réduire la pauvreté : l'amélioration des potentialités (d'ailleurs individuelles !!) par des politiques d'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé, aux logements, aux infrastructures, à un système de sécurité sociale³. Il n'y a plus alors dans la pratique de différence fondamentale entre les termes de « manque de capital humain » (T. Schultz), d'« insatisfaction des besoins physiques et psychiques fondamentaux » (P. Streeten)⁴ ou d'absence de capacités suffisantes (selon une appropriation peu contraignante du concept de A. Sen). Ces recherches proposent souvent (i) des indicateurs (IDH, etc.), (ii) des méthodes de mesure de l'accès réel à ces biens publics, puis (iii) des méthodes d'évaluation *ex ante* ou *ex post* des politiques publiques proposées pour améliorer cet accès (cf. Cartier-Bresson, 2006).

Deuxièmement, ces contributions centrées sur les politiques sociales et se rattachant au courant hétérodoxe fonctionnent très souvent de façon relativement cloisonnée et n'évoquent pas les effets systémiques des politiques micro ou méso sociales. Elles justifient ce choix par une démarche privilégiant les « savoirs de terrain », donc *bottom up*, et le refus du *top down* (termes issus d'ailleurs d'une controverse entre courants orthodoxes ; Sachs versus Easterly). La complémentarité entre ces politiques sociales pour qu'elles soient efficaces est faiblement prise en compte ; la fameuse parabole d'une école avec des enfants présents car incités à venir, mais peu concentrés car malades par manque de soins. Très souvent le cadre institutionnel national et son économie politique (la qualité des variables souvent réunies sous le vocable de gouvernance) ou tout simplement les éléments de la macroéconomie nationale sont ignorés par des chercheurs de plus en plus spécialistes d'un domaine sectoriel étroit et qui développent un savoir d'étude de cas demeurant finalement assez descriptif, fortement lié au terrain d'étude et donc très faiblement généralisable. Dit autrement, un savoir « d'image dans son contexte » sans retour possible vers une théorie du développement, voire du décollage pour les pays les moins avancés (PMA).

Troisièmement, dans cet environnement onusien (les OMD), il me semble qu'aujourd'hui la mobilisation du capital humain comme la variable explicative des réussites et des échecs du développement débouche sur une défense des méthodes planificatrices d'évaluation (les cadres logiques) préconisées autant par des auteurs orthodoxes ou hétérodoxes. Les chercheurs de tous bords empruntent ainsi à la même boîte à outils (hors évidemment les déconstructivistes) sans la questionner suffisamment.

² Ce nouveau flou de la frontière entre chercheurs orthodoxes et hétérodoxes ne me pose aucun problème, car il renforce le pluralisme et oblige chaque approche à dialoguer avec les autres sur les avantages respectifs des quatre positions (voire des quatre postures) concernant le capital humain et « son » *Big push* nécessaire (les OMD fondés sur la théorie de J. Sachs).

³ Ce dernier point fut largement débattu lors des discussions sur l'apparition d'un fordisme périphérique durant les années 80 et de nombreuses contributions orthodoxes traitent aujourd'hui de problèmes d'assurance sociale, de mutuelles de santé, etc.

⁴ De façon traditionnelle, l'insatisfaction des besoins fondamentaux est la caractéristique du sous-développement. Selon la typologie classique depuis les années 70, les besoins fondamentaux sont physiques (alimentation, santé, logement) et psychologiques (éducation, emploi, participation sociale et politique).

Il faut alors se méfier dans les PMA d'une pensée planificatrice (que l'on retrouve chez des auteurs hétérodoxes et orthodoxes) : (i) qui ne prend pas en compte que ce qui est bon en théorie ne l'est pas forcément en pratique dès lors que cette dernière est fécondée par les conflits d'intérêt humains aux résultats peu prévisibles. Les problèmes d'économie politique ne sont en effet pas pris en compte dans les hypothèses critiques⁵ héroïques des cadres logiques; (ii) qui raisonne à partir de temporalités linéaires et n'intègrent ni la présence de chocs positifs et négatifs dans le processus de maîtrise du temps ni les effets de seuils. Cette maîtrise du temps est un des défis majeurs que doit relever l'économie publique opérationnelle dans les pays en développement (PED).

Ce Cahier du CEMOTEV vise, dans ce contexte intellectuel toujours présent dans les Objectifs de Développement Durable (ODD)⁶, à relancer le débat parmi les divers courants hétérodoxes sur deux sujets : (section 1) la complexité de l'intégration opérationnelle des phénomènes d'économie politique et d'action collective dans les évaluations et la difficulté à prendre en compte l'histoire longue et la dépendance au sentier dans ces mêmes évaluations ; et (section 2) le risque de modes d'évaluation sous-estimant les conséquences de la présence d'effets de seuil concernant les chocs positifs. Je prendrai comme cas de choc positif la fin d'un régime autoritaire et/ou dictatorial et l'engagement dans un processus de démocratisation ; ce dernier processus rencontrant de plus en plus de critiques.

1. La planification positiviste et ses échecs.

Les OMD furent durant quinze ans (2000-2015) le cadre idéologique et méthodologique de la politique de développement de l'ONU pour les PED, principalement pour les PMA. Dans ce contexte, et avec une feuille de route de rationalisation de l'aide publique au développement (APD), la prévision, la mesure et l'évaluation des politiques publiques stratégiques ou sectorielles étaient liées à l'idée de la planification de l'intervention publique, à sa rationalisation et à un projet de construction d'un Etat moderne, et donc pour les Etats fragiles (EF)⁷ à la construction de la Nation. Selon l'ONU, le processus de *Nation building* est sensé faciliter l'intégration des EF à l'économie mondiale et favoriser l'ordre, la sécurité, la coopération mondiale et dernier sujet, la régulation des flux migratoires issus des conflits violents. Les politiques stratégiques sont en général assez vagues en terme d'indicateur simple ou fiable (par ex. l'ODD n°3 sur l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes, le n°8 sur la

⁵ Une hypothèse critique concerne des facteurs externes qui échappent au contrôle direct du projet mais qui détermine sa réussite. L'hypothèse doit se confirmer à défaut de quoi le cycle du projet sera remis en cause et le résultat attendu ne sera pas atteint.

⁶ La montée du populisme dans les pays développés pourrait parfaitement déboucher sur un retournement avec une critique très forte de la « bonne gouvernance » et des politiques sociales et entraîner soit un retour à des thèses puisant dans une rhétorique proche des conservateurs américains toujours proche du *Public choice* soit dans les thèses de Consensus de Pékin (cf. *infra*).

⁷ Ces Etats présentent de manière cumulative un grand nombre d'handicaps structurels qui ne leur permet pas d'entamer un processus de croissance suffisamment fort et stable à long terme pour rejoindre les pays émergents. Ils possèdent une faible capacité institutionnelle, subissent de fortes contraintes d'économie politique pour entamer des réformes (voire pour sortir des conflits violents ou des guerres civiles) et sont particulièrement vulnérables au plan micro et macro à des chocs de grande ampleur (Cf. Chataigner et Magro, 2007). Au niveau diplomatique ils sont souvent caractérisés par les puissances occidentales d'Etats voyous.

gouvernance et le partenariat mondial) alors que les politiques sectorielles (par ex. l'ODD n°2 sur l'accès à l'éducation primaire pour tous, et le n°4 sur la réduction de la mortalité infantile) possèdent des indicateurs de suivi peu controversés, mêlant les données quantitatives (nombre d'enfants scolarisés dans le primaire) et qualitatives (niveau scolaire des enfants ayant suivi le cycle complet).

Les systèmes de planification dans les économies de marché démocratiques et développées fonctionnent de façon relativement satisfaisante et les échecs ne sont finalement pas plus nombreux que dans le cas de la planification stratégique des grandes entreprises privées. Cependant, quand le niveau de développement des institutions est faible, cela rend plus qu'hasardeux le projet de dupliquer ces méthodes d'évaluation. Le cadre méthodologique planificateur et positiviste⁸ des évaluations des ODD (qui conservent toujours l'objectif de réduction de la pauvreté) me semble encore plus problématique que son utilisation lors des OMD, car les ODD intègrent dans une même logique mondiale et un même processus universel les pays développés, émergents, en développement ou connaissant le chaos.

1.1. Qui planifie ? pour qui ? comment ? et dans quel but ?

La planification dans les PED se fonde malheureusement souvent sur une conception scientifique des sciences sociales⁹, c'est-à-dire sur la croyance en la possibilité d'une conclusion technique et scientifique, selon le critère des sciences exactes (l'unicité méthodologique) et refuse l'hypothèse du dualisme méthodologique. L'unicité de la méthode affirme qu'il faut copier le processus de la recherche dans les sciences sociales (sociologie, économie, anthropologie) sur celui des sciences de la nature (physique et biologie), alors que le dualisme méthodologique adopte la proposition de M. Weber qui sépare d'un côté les sciences de la nature sujettes à l'expérience et à la vérification d'une proposition de loi scientifique, et de l'autre les sciences sociales qui sont concernées par les interactions humaines qui impliquent des comportements, des motivations et des enjeux multiples souvent. La planification économique et sociale est le fait des ingénieurs économistes qui cherchent à organiser scientifiquement en expert l'humanité. La critique de cette démarche se construit sur le caractère subjectif des données dans les sciences sociales qui ne concernent pas les rapports mécaniques entre des objets (ou des cellules), mais le rapport des hommes aux objets ou des hommes entre eux.

⁸ Pour une présentation de notre analyse de la notion de positivisme en économie du développement, voir J. Cartier-Bresson (2013b).

⁹ Si la planification n'est conçue que comme un cadre logique et formel permettant d'organiser des scénarios plausibles et discutables (non scientifiques et sans vertu prédictive), et qui sont sujets à controverses et délibérations politiques, alors elle sort d'une méthodologie scientifique et rejoint une méthode participative des choix collectifs.

A- L'ingénieur économiste et sa tutelle.

Théoriquement, les experts planifient techniquement les investissements selon la demande politique formulée par leur tutelle. La légitimité démocratique de cette demande est offerte par le vote dans le cas d'un gouvernement, et elle se construit pour les bailleurs de fonds (institutions internationales et ONG) par l'apport des moyens financiers et humains, par leurs savoirs et par leurs discours. Ces experts (ingénieurs économistes) puisent dans une « boîte à outils » issue de diverses hypothèses théoriques (le surplus social et les analyses coûts-bénéfices, la méthode des effets, les prix hédoniques, les anticipations rationnelles, etc.) ou de modélisation (équilibre général calculable, etc.). Les questions et les demandes qui leurs sont adressées par leur tutelle concernent l'usage alternatif des investissements dans les stratégies de développement ou dans les politiques (ou projets) sectorielles, et elles possèdent des enjeux monodimensionnels ou multidimensionnels.

Il existe alors au moins deux types de planification des investissements. Le premier, le plus politique, concerne la planification stratégique ou dit autrement l'adaptation ou le changement du modèle structurel du pays (par ex. la forme de développement économique, l'insertion internationale, la forme de gouvernance politique, les changements institutionnels). Ce niveau de planification est celui qui détermine la variété des capitalismes ou les grands changements (par ex. le passage de la substitution d'importation à la promotion d'exportation, l'ouverture de la Chine de 1979, la démocratisation post guerre froide). Le second type de plan est d'enjeu sectoriel (éducation, santé, logement, etc.) ou concerne des projets locaux (l'assainissement d'eau dans une ville, la construction d'un groupe scolaire).

Ces deux types de plan, impliquent un organisateur des choix collectifs (la tutelle de l'expert) confrontant une offre de changement stratégique (ou d'investissement sectoriel) à une demande de changement (ou d'investissement sectoriel) selon divers prix (le coût du changement ou de la production sectorielle). D'ailleurs, une des fonctions de l'organisateur est de rendre les deux types de plan cohérents et complémentaires selon un processus d'auto renforcement : assurer l'éducation primaire à tous (l'OMD n°2) renforce la démocratisation (soubassement de l'OMD n°8) qui à son tour améliore l'accès à l'éducation pour tous. Deux hypothèses théoriques orthodoxes opposées existent¹⁰ concernant l'organisateur des choix collectifs : il est bienveillant (il planifie pour les citoyens) versus il est malveillant (il planifie pour ses intérêts).

¹⁰ Ces hypothèses théoriques deviennent l'enjeu d'un affrontement si les positions sont idéologiques, c'est-à-dire si elles sont des croyances universelles a-historiques et ne s'inscrivent pas dans un contexte institutionnel précis qui valide ou non l'hypothèse théorique. Sortir de l'idéologie sur ce sujet, comme sur celui de la comparaison des défaillances de l'intervention de l'Etat versus les défaillances des marchés non réglementés, demande alors une démarche d'étude de cas institutionnaliste et comparative, car il n'y a pas de lois générales, mais des régimes politico-économiques divers déterminant fortement les stratégies et politiques envisageables.

B- Les caractéristiques de la tutelle du planificateur : deux orthodoxies.

L'hypothèse standard de l'Economie publique du Bien-être néoclassique depuis les années 50, que nous retrouvons finalement chez des auteurs hétérodoxes « productivistes » post marxistes¹¹ est que la coordination des projets collectifs, choisis par une procédure de révélation des préférences, est opérée par le fameux dictateur. Le terme de dictateur signifie juste que le gouvernement est tout puissant pour réaliser les objectifs qui lui ont été donnés lors des votes. L'hypothèse est que le gouvernement (le dictateur) est (i) bienveillant, c'est-à-dire qu'il maximise une norme qui est l'objectif que doit permettre d'atteindre le plan : le Bien-être collectif, c'est-à-dire le surplus social pour les uns ou la croissance et l'industrialisation pour les autres ou l'indépendance nationale et la puissance, ou encore la décroissance¹², ou enfin la démocratisation ou la scolarisation primaire ; (ii) omniscient, c'est-à-dire qu'il possède toutes les informations nécessaires pour maximiser cette norme : ce surplus pour les uns ou bien l'industrialisation pour les autres, etc. Il connaît donc les fonctions d'utilité individuelles (les désirs) par le vote ou par d'autres moyens (assemblée locale) ce qui permet à chacun de révéler ses préférences (et ses contradictions). Ce point permet de vérifier la légitimité des choix politiques : le surplus social ou l'industrialisation, ou l'indépendance ou la décroissance. Dit autrement, il devient mécanique d'allouer des fonds supplémentaires (l'euro marginal) à la santé maternelle ou à la scolarisation, à l'industrialisation ou à la démocratisation ; (iii) omnipotent, c'est-à-dire qu'il ne rencontre pas de résistance à la politique qu'il veut mettre en œuvre, et donc que par exemple l'administration lui obéit sans dévoyer le projet initial ou que l'opposition (par ex. un groupe de pression religieux militant pour ses propres écoles) ne peut bloquer le processus. Cette figure théorique du dictateur me semble la symétrie dans le domaine des choix collectifs de la figure du commissaire-priseur des choix privés¹³.

Utilisant des mots microéconomiques pour traiter du politique, le *Public choice* (à la suite de Schumpeter et de ses réflexions sur les dictatures et la démocratie en 1942) s'est constitué en opposition radicale contre l'hypothèse de dictateur bienveillant, omniscient et omnipotent. Son hypothèse d'économie politique individualiste met au cœur de la réflexion les échanges entre les agents privés et les agents politiques et administratifs à travers les marchés politique et bureaucratique. Ces agents maximisent leur fonction d'utilité et non le bien-être collectif et cela grâce à l'imperfection de ces deux types de marchés « bizarres » où règnent l'asymétrie d'information et le coût exorbitant des contrôles. Les choix collectifs sont alors issus de procédures officielles (le vote), mais surtout de procédures opaques non officielles mises en œuvre par les groupes de pression (M. Olson). La concurrence imparfaite entre groupes de pression et l'impossibilité de sanctionner les engagements électoraux non tenus sont à l'origine d'une société de rentes dont les dirigeants ne maximisent pas le surplus social. Les élites sont donc responsables de la faible dynamique de la croissance et de la société. En effet, les *outsiders* sont exclus du jeu de l'accaparement des rentes. L'utopie de ce courant tient alors à une hypothèse qui n'est pas plus démontrée que celle du dictateur

¹¹ Par exemple H-J Chang (2011) et M. Khan (2011) militent pour un décollage « souverain » grâce à la mise en place par un « bon gouvernement » de protections et de politiques industrielles permettant l'accumulation primitive du capital qui enclenchera les étapes suivantes d'un développement dynamique de la société.

¹² Mettre en œuvre la décroissance pour un gouvernement bienveillant signifie que les citoyens ont formulés une demande d'un modèle de croissance selon les principes de la soutenabilité forte, sans substitution des capitaux.

¹³ Et si le commissaire-priseur était malveillant, la figure du réglemteur s'impose de nouveau.

bienveillant : la concurrence pure et parfaite sans régulateurs malveillants (donc sans Etat car aucun régulateur ne peut être bienveillant !) crée une société plus juste (les facteurs de production sont payés à leur productivité marginale) et plus ouverte (le pouvoir des *outsiders* est supposé être supérieur car la loi ne protège pas les rentes des *insiders*). Par ailleurs, certains membres de ce courant ont soutenu les dictatures politiques économiquement libérales au nom de la nécessité d'isoler les experts ingénieurs économistes des pressions populistes et de leurs demandes exaucées par les hommes politiques et par leurs relais administratifs dans la fonction publique. Ces ingénieurs économistes, formés à Chicago, sont sensés savoir ce qu'est la bonne politique, c'est-à-dire la concurrence pure et parfaite. La logique des conflits d'intérêt au centre de la pensée de ce courant ne concerne pas les experts qui seraient bizarrement neutres car scientifiques, comme se doivent de purs ingénieurs qui calculent des surplus. C'est ce moment technicien qui rend ces économistes positivistes.

C- Deux approches d'économie politique hétérodoxe.

A côté de cette opposition frontale concernant les caractéristiques du gouvernement qui existe parmi les théories orthodoxes et qui concerne aussi les théories hétérodoxes, certains hétérodoxes refusent toute analyse d'économie normative et pensent que leur fonction est purement de produire un savoir d'économie positive. Il faut juste s'en tenir dans un premier temps à décrire les contradictions ou les incohérences des systèmes de régulation et les conflits politico-sociaux qui en résultent (Marx). Puis dans un second temps, on peut présenter les résultats des compromis institutionnels (ou non institutionnels) qui ont été mis en place « dans l'histoire » (Gramsci) par les forces politico-économiques et proposer des périodisations. Ces auteurs (par ex. B. Amable) demeurent fidèles à la théorie critique du capitalisme (déconstructionniste) et mettent en lumière les contradictions des différents capitalismes, sans se donner le droit de penser la construction alternative, qui ne peut venir que des mouvements sociaux aux résultats imprévisibles.

L'économie politique hétérodoxe normative critique assez logiquement les hypothèses individualistes et la mobilisation des mots (ou les métaphores) de marchés politique et bureaucratique ainsi que l'utilisation de la microéconomie pour traiter les processus politiques et analyser la fonction publique. Les auteurs en situation d'expert ou de conseiller se retrouvent en porte-à-faux vis-à-vis de la théorie critique, car ils veulent améliorer les divers types de système capitaliste. Mais, quel est l'objectif normatif de l'économie hétérodoxe ? Quelle est la procédure de choix collectifs efficaces, légitimes et justes dépassant une référence très générale à la démocratie (le vote) et aux mouvements sociaux. La règle du vote majoritaire implique en effet un pouvoir de coercition sur les perdants qui doit être légitimé par une norme sociale qui n'est en général pas très clairement assumée par les courants hétérodoxes. La référence à la démocratie demeure donc au mieux pragmatique, opérationnelle et la légitimité du système est peu explicitée.

Au bilan, les divers processus concrets de planification soutenus par les hétérodoxes ou les orthodoxes ne sont pas indépendants de la nature du régime politique. Si le gouvernement n'est pas spontanément bienveillant, seule la démocratie (le vote et le respect des droits constitutionnels) est un cadre contraignant qui « oblige » le gouvernement égoïste à être bienveillant et permet théoriquement que la puissance de l'Etat soit au service de tous. Il me semble alors que les très fortes imperfections (théoriques et pratiques) de la démocratie dans les PED (sans parler des PMA et des EF) et le désenchantement vis-à-vis ce modèle

concernent tous les courants de la pensée économique et devraient susciter un nouveau regard sur la planification stratégique et sectorielle.

1.2. L'impossible démocratisation des Etats fragiles, l'ingénieur et les hypothèses de révélation des préférences.

Pour que le planificateur soit bienveillant, il doit être l'ingénieur d'une tutelle qui est bienveillante soit spontanément (le sens de l'histoire) soit par contrainte démocratique. Cette tutelle doit par ailleurs connaître les préférences des citoyens sinon elle est paternaliste et fait le bien des citoyens à leur corps défendant. Le paternalisme peut être efficace économiquement mais n'est pas légitime politiquement. Il est donc impossible d'avoir un planificateur bienveillant sans une réflexion théorique sur les procédures de révélation des préférences pour des biens collectifs (à consommation et financement collectif) et sans un scénario sur leur agrégation concrète. Mais ces réflexions sont peu satisfaisantes, car chacun sait qu'il est impossible d'agrèger de façon satisfaisante les préférences. La solution pragmatique équilibre la recherche d'un minimum de coûts de coercition, sans être au détriment de l'efficacité de la politique publique¹⁴, c'est-à-dire de la capacité du gouvernement d'avancer vers son objectif normatif assumé et soutenu par les citoyens. Les objectifs normatifs sont liés aux préférences des individus et sont donc évidemment très divers. Nous pouvons évoquer par exemple la maximisation du surplus social, la croissance, le développement durable, la réduction des inégalités et/ou de la pauvreté, la décroissance, l'indépendance nationale, etc.

A- Une mécanique faussement opérationnelle.

La bienveillance économique du gouvernement est indispensable pour justifier la planification et une approche purement technique (positiviste) de celle-ci. La vision d'un monde social fonctionnant techniquement comme une machine, sans épaisseur historique et sans épaisseur sociologique, se retrouve dans des approches très diverses.

Pour les orthodoxes, donnez leur un objectif de pollution optimale et le calcul suivra guidant scientifiquement la politique publique... Affaire réglée ! Le Consensus de Pékin attire les fervents hétérodoxes du modèle d'industrialisation asiatique¹⁵ (Corée, Taïwan, Singapour, Chine) et prône l'octroi politique de rentes bien choisies, bien distribuées et bien contrôlées à des entrepreneurs dynamiques. Ce modèle implique pour être opérationnel la présence d'élites

¹⁴ Dans la pratique, les choix de politiques publiques de la tutelle du planificateur, même hétérodoxe, font face à un arbitrage temporel complexe pour la démocratie. Il faut choisir entre la stratégie démocratique d'une longue négociation nécessaire à la création d'une décision légitime (car ayant un soutien quasi unanime) et un certain degré de coercition nécessaire pour prendre rapidement des décisions non populaires, et vite les mettre en œuvre en espérant une progressive légitimation grâce à des effets positifs observables.

¹⁵ Je pense encore à M. Khan (2011) ou à H-J Chang (2011) dont les propositions de stratégie de décollage par une accumulation primitive du capital sont très séduisantes. Pour M. Khan l'Etat doit principalement être un transformateur des structures sociales.

économiques et politiques « bienveillantes » très éloignées des kleptocraties « démocratiques » africaines¹⁶. Donnez-moi un Etat souverain (pas forcément démocratique, cf. les quatre cas de décollage cités supra), indépendant des préconisations du FMI et de la Banque mondiale et un ministère de l'industrie à la japonaise et l'affaire est réglée ! Enfin, les cadres logiques¹⁷ développés comme outil de pilotage de projets fonctionnent avec comme principale hypothèse critique une gouvernance de bon niveau et une participation forte et efficace des parties prenantes permettant la révélation des préférences, le consentement à payer et des négociations réduisant fortement les coûts de transaction¹⁸. On peut synthétiser leur déroulement ainsi : la finalité étant la réduction des inégalités, on avance un objectif intermédiaire tel l'augmentation de la scolarisation primaire, avec comme réalisation la construction d'écoles supplémentaires et comme moyen des marchés publics. Donnez-moi un montant d'APD suffisant et une bonne procédure d'évaluation *ex ante* (le choix des projets les plus productifs par rapport à l'objectif : école versus micro crédit) et *ex post* (les fonds ont été utilisés de façon efficiente ou tout du moins efficace) et l'affaire du décollage est réglée !

B- Les systèmes de régulation dans les PMA

Le problème de ces diverses pensées planificatrices des politiques publiques (sectorielles ou de projets) ou de la transformation sociale (institutions et méta-institutions), c'est qu'elles n'ont pas grand chose à dire dans des situations où l'histoire longue n'a pas créé le cadre d'un Etat nation moderne, et où l'Etat rentier prospère pour lui et appauvrit la majorité en gérant à son profit tous les déséquilibres et toutes les rentes. Leurs diverses rhétoriques glissent vite vers le « y a qu'à » faisant fi de l'épaisseur de l'histoire des PED, des PMA et des EF. Cette dernière se visualise facilement par l'image de la dépendance au sentier. Dans ces diverses configurations, la reproduction du système de régulation se fonde sur les compromis entre les diverses factions des élites. Cette reproduction s'appuie sur une faible séparation des phénomènes d'accumulation des ressources politiques et des ressources économiques (l'Etat rhizome de l'anthropologie politique de B. Hibou). Cette faible séparation rend caduque la mobilisation d'une référence à la théorie politique du *check and balance* (où seul le pouvoir arrête le pouvoir) comme à un possible système d'autocontrôle de chacun des pouvoirs : le politique et l'économique.

Plus précisément, dans les systèmes d'ordre clientéliste, deux cas de figure existent. Dans le premier cas, les hommes politiques sont aussi des hommes d'affaires car l'accumulation de pouvoir politique nécessite des ressources issues du business, et ce dernier implique des protections politiques. Dans le second cas, les hommes politiques offrent des protections aux hommes d'affaires contre de l'argent. Sous forme d'oxymore on peut dire que ces systèmes

¹⁶ Cela n'empêche pas le succès idéologique de ce consensus contre la démocratisation dans les pays africains. Ce discours se fonde en général sur la nostalgie de l'ordre ancien dictatorial sensé, malgré l'atteinte aux Droits de l'Homme, avoir réussi à faire bien fonctionner l'administration.

¹⁷ Les tableaux de synthèse des cadres logiques articulent (i) en ligne les objectifs, les objectifs intermédiaires, les résultats et (ii) en colonnes les indicateurs d'impacts, les indicateurs de suivi (les moyens de vérification) et enfin les hypothèses critiques formulées qui renvoient aux conditions préalables nécessaires à la réalisation du projet.

¹⁸ Voir l'article incontournable de F. Giovalucchi et J-P Olivier de Sardan sur les limites des cadres logiques (2009).

sont chaotiques (l'Etat ne fonctionne pas bien et l'incertitude est la règle qui oblige les arrangements) mais stables (le système se reproduit avec régularité). Croire aux bienfaits de la planification des politiques publiques - et donc à l'évaluation de celles-ci - dans cet univers politico-économique me semble relever d'une certaine myopie. L'origine de cette erreur se trouve dans l'absence de prise en compte de l'histoire longue de la régulation locale et dans une vision fragile de ce qui explique les grandes bifurcations qui seraient nécessaires pour que les choix collectifs soient efficaces et légitimes. Le changement de préférence des individus, et son interaction avec la transformation du comportement des élites impliquent dans les EF une rupture « révolutionnaire » dans le mode de régulation. La pensée planificatrice s'appuyant sur des lois générales et une hypothèse critique de bonne gouvernance est donc inadaptée aux EF. Dans les Etats fragiles les experts sont étrangers, les élites politico-économiques ne représentent pas les citoyens ou une Nation constituée par et dans l'histoire et enfin le réseau de relations personnalisées demeure la base de tous les fonctionnements.

Les problèmes de fond des PMA et des EF concernés par les OMD et maintenant par les ODD demeurent : (i) productifs et de financement. Il est indispensable de comparer dans l'environnement du projet, les défaillances relatives des productions marchandes, publiques, ou communautaires ; (ii) informationnels et relatifs à l'absence de révélation des préférences ; (iii) liés à la conflictualité des décisions prises et souvent bloquées et enfin (iv) le manque de légitimité de l'expert ingénieur et de son calcul ou de la faible légitimité du gouvernement même bienveillant... Une réponse apportée à ces diverses contraintes depuis une petite vingtaine d'années pour les PMA et les EF réside dans le soutien aux projets de « concernement » local permettant les processus d'évaluation participative. Cette dernière peut-elle tenir ses promesses ?

1.3. *L'évaluation participative comme alternative ?*

Par hypothèse, l'évaluation participative n'est adaptée qu'à des investissements collectifs de concernement local ayant peu d'effets macro ou de conséquences systémiques indirectes se révélant sur le long terme. Il existe déjà de nombreuses contributions et des revues de la littérature sur le sujet. Ici, notre objet est plus modeste et vise simplement à rappeler les grandes limites de ce processus dans les PED et tout particulièrement dans les Etats fragiles qui étaient la principale cible des OMD.

L'évaluation participative n'est évidemment pas adaptée aux grandes questions stratégiques. Ces dernières laissent donc une place incontournable aux procédures politiques classiques de la délégation de pouvoir à travers l'organisation partidulaire et ses comités d'experts, la construction officielle et encadrée de groupes de pression (des syndicats aux ONG), le vote (aux divers échelons spatiaux), le travail parlementaire des assemblées et la délégation de la mise en œuvre et du contrôle aux ministères compétents¹⁹. Changer le mode de régulation

¹⁹ Ainsi la préparation des ODD (OMD plus développement durable) qui court-circuite l'échelon national et parlementaire ressemble pour nous à une grande mascarade en ventant : (i) la mobilisation d'un « groupe de haut niveau de personnalités » ; dix-huit personnes de Severino à Banerjee en passant par les Présidents d'Indonésie ou du Libéria ou encore la Reine de Jordanie ; (ii) un pseudo processus participatif validant les idées des experts par votes internet et par des conférences préparatoires locales et régionales. Ce processus doit déboucher à la fin 2015 sur la grande conférence de synthèse intitulée : Le futur que nous voulons. Dans le titre de la conférence : Qui est le nous ? Qui va financer et contrôler ? Avec quelle technique ? Les problèmes soulevés sont déjà connus depuis l'agenda des Biens publics mondiaux.

politico-économique (les règles du jeu de la révélation des préférences ou du régime de taux de change), évaluer sa faisabilité, réfléchir aux effets potentiels des nouvelles propositions est clairement hors propos des évaluations participatives. Dans la même logique, cela signifie que si l'on adopte les propositions du processus de diagnostic macro proposées par D. Rodrik (2010)²⁰ et que l'on pense comme lui que les grands blocages au développement sur lesquels on doit prioritairement focaliser son attention, son énergie et ses moyens financiers demeurent macro institutionnels et productif (ou bien le manque d'industrialisation dans son texte de 2013), alors les processus politiques ne peuvent être que ceux de la démocratie nationale.

A- Les petits projets sont-ils plus légitimes et efficaces ?

La mode de la variable magique qu'est le capital humain, l'adoption des processus *bottom up* comme remède aux défaillances *top down* de l'intervention étatique (politique et administrative), et la critique de la macroéconomie (qu'elle soit post keynésienne ou des nouveaux classiques) ont ainsi construit un terrain intellectuel favorable aux petits projets locaux (l'école et la maternité), même si la somme de ces projets représente évidemment des grandeurs ayant des enjeux macro (le capital humain rentre bien dans un modèle de croissance endogène).

Le modèle de l'auto-organisation relatif au prélèvement des ressources de E. Ostrom me semble la référence la plus aboutie de la conception visant dans les PED à contourner un gouvernement malveillant, et/ou peu informé et/ou sans pouvoir sur « son » administration²¹. Ce modèle a aussi été appliqué à la production locale de biens collectifs. En toute logique néo institutionnaliste E. Ostrom propose de toujours comparer les coûts et les bénéfices des systèmes alternatifs (le Léviathan versus l'auto-organisation ou le marché) visant à éviter la malédiction des biens en commun ou des biens collectifs (le passager clandestin et le dilemme du prisonnier). L'auto-organisation ne fonctionne finalement bien que sous certaines conditions que l'on peut résumer ainsi. Elle est plus efficace que l'action publique classique si le capital humain, le capital social local et la maîtrise de l'information par les parties prenantes sont d'une qualité qui permet d'être plus efficace (défaillance moindre) que l'action des représentants de l'Etat. La variable clé comme chez R. Coase est l'absence de coûts de transaction élevés durant les nombreuses phases des débats et des négociations pour trouver la quantité optimale de prélèvement de ressources ou de production de biens collectifs avec leur financement. Evidemment, plus le groupe est grand, sujet à conflit (matériel ou symbolique), plus les inégalités (ou la rareté et la pauvreté) sont fortes rendant complexe un financement redistributif, plus l'avenir est incertain et les projections subjectives impossibles, plus le contrôle des engagements est difficile, plus les coûts de transaction augmentent et rendent de nouveau possible une efficacité supérieure d'un Etat, même très imparfait. Risquons le

²⁰ D. Rodrik propose de s'attaquer dans la logique de réformes peu nombreuses (ne pas tout faire à la fois), de réduire les principales distorsions macroéconomiques selon un arbre de décision propre à chaque pays. Par exemple, si le principal problème se trouve dans le faible niveau de l'investissement privé, est-ce le faible rendement de l'activité économique (le taux de profit, le taux de change, la nature des risques, etc.) ou bien est-ce le coût du financement (le taux d'intérêt) qui sont les causes du blocage au décollage ?

²¹ Remarquons que rien n'empêche théoriquement que face à un gouvernement malveillant, l'administration locale soit bienveillante et permette donc de contourner l'inefficacité du haut en développant une « bonne » politique locale en faveur de « sa » population. Une étude systématique de cas pratiques et une explication de l'absence de capture locale seraient nécessaires.

parallèle. Le réseau social (voire l'ONG) doit donc être bienveillant selon une procédure de *check and balance* et non par adhésion à une norme morale car E. Ostrom se réclame de la tradition de l'individualisme méthodologique et de la théorie des jeux coopératifs. Ce réseau doit de plus être omniscient et omnipotent. Le niveau local doit donc être isolé de la règle du jeu nationale. Dit autrement, pour prendre un exemple, le clientélisme partidaire et le néo patrimonialisme ne doivent pas être « descendus » jusqu'au niveau local. La capture locale des élites ou des ONG - ou bien le manque d'information fiable sur les préférences et les quantités optimales - doit alors être inférieure à la capture (ou le manque d'information) opérant au niveau national.

B- La somme des petits projets a-t-elle un effet systémique ?

Une fois opéré le calcul coût-bénéfice relatif au Léviathan tel qu'il est et de l'auto-organisation telle qu'elle est, et que le résultat est en faveur de cette dernière, le processus d'évaluation participative peut enfin être entamé. Ce calcul proposé par E. Ostrom n'est à ma connaissance jamais réalisé par les bailleurs de fonds et les ONG appuyant les micro projets et l'auto-organisation. En cela l'auto-organisation devient une idéologie. L'évaluation participative prend place *ex ante* (qui veut quoi ? et à quel prix ?), durant le processus (les gens concernés sont mobilisés comme contrôleur d'un projet qui leur tient à cœur car ils l'ont choisi) et enfin *ex post* (idem) à la « réception des travaux ». Tout le monde sait que ces processus participatifs ne peuvent concerner que la partie observable à court terme des petits projets contrôlables (la construction d'une école) et non leurs effets indirects et plus lointains, ou encore leur soutenabilité de long terme une fois que l'aide de départ est supprimée. Pour reprendre mon exemple sur les cadres logiques : les gens réclament une réduction des inégalités et savent que cela passe par une augmentation de l'éducation primaire. Ils ont une demande d'éducation qui justifie une aide et la construction de l'école et ils sont mobilisés pour contrôler celle-ci (marché public, présence des professeurs, etc.). Mais ils n'ont aucune information présente sur la relation entre l'éducation et l'emploi, aucune capacité d'anticipation sur le futur de cette relation et enfin ils n'ont aucun pouvoir sur l'état du marché du travail et sur les revenus que tireront leurs enfants ayant accompli leur cycle complet de formation. Personne (ni les acteurs sociaux concernés ni les planificateurs) ne peut connaître « scientifiquement » les effets de la somme des petits projets (cf. *infra* notre critique du J-PAL)

C- La somme des petits projets ne peut pas produire une bifurcation.

Les incertitudes « vécues » (qui sont parfois angoissantes) par les acteurs de l'auto-organisation sont ainsi au moins aussi grandes que celles auxquelles font face les experts, les partis politiques et les administrations. Par ailleurs, la progression de l'influence des pauvres sur les choix (*voice, accountability, and capabilities*) est incertaine, légitime mais pas forcément souhaitable en terme d'efficience si leurs habitus sont « destructeurs de richesse et de bien-être »²². Au bilan, l'évaluation participative ne peut se déployer de façon réelle qu'à la condition qu'existe au niveau local une forme de délibération démocratique (le pouvoir de tous) éclairée (pas de solutions techniquement rétrogrades) dans un contexte progressivement apaisé. M. Weber au village !

Si les marchés sont truqués (mauvaise gouvernance et gaspillage de fonds publics rares), si les écoles n'ont pas de professeurs (effet systémique), si les parents n'y envoient pas plus leurs enfants (manque d'information ou d'incitation), si les enfants scolarisés ne trouvent pas plus de travail et de revenus (effet macroéconomique)...alors nous n'aurons pas de réduction des inégalités et nous ne saurons même pas quel facteur incriminer,...malgré un processus participatif²³.

Résumons-nous. Les points forts en cas de capital social et humain de très bonne qualité sont une meilleure révélation des préférences et un contrôle efficace (à moindre coût car souvent volontaire voire bénévole) des processus de production des biens communs et des biens collectifs. Les points faibles résident dans l'incapacité des acteurs concernés (les fameuses parties prenantes) à prendre en compte les effets systémiques des investissements qui se révèlent au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique publique, se déploient dans le long terme, et peuvent subir des chocs négatifs. Ainsi si l'école est bien construite et de façon efficace (à moindre coût laissant d'autres fonds pour d'autres projets), rien ne dit à moyen terme que l'insertion des enfants dans le système productif et les revenus supplémentaires afférents seront des faits constatés à long terme ou constatables à moyen terme : (i) constatés, car il existe une incertitude sur les interactions (les complémentarités) systémiques, qu'elles soient stratégiques ou sectorielles (les hypothèses critiques devant être confirmées pour que le projet micro même réalisé atteigne son objectif systémique) et (ii) constatable car se développe sur ce type de projet des effets de seuil²⁴ importants.

Au bilan, le domaine de pertinence de l'auto-organisation est limité aux petits projets locaux simples aux effets observables qui ont par ailleurs la faveur des ONG rarement intéressées par les questions macroéconomiques. De plus, les hypothèses critiques relatives à l'efficacité de ce système sont plus qu'héroïques et les conditions préalables nécessaires à la réalisation du projet sont rarement remplies sur le terrain car dans les EF le capital humain et social est de

²² Nous faisons ainsi clairement face à une tension entre deux principes contradictoires. D'un côté, le paternalisme qui permet à l'expert et au planificateur de dire qu'ils savent mieux que les individus ce qui est bon pour leur bien-être, et de l'autre côté le principe de la liberté individuelle, même si celle-ci semble à l'expert engluier les individus dans l'aliénation et la myopie, ne lui laissant que son logos pour persuader...

²³ En effet, l'accès à un emploi ne dépend pas que du capital humain d'un individu, mais aussi des conditions de la croissance. Les évaluations des micro projets (même randomisées) ne peuvent malheureusement pas prendre en compte les effets relatifs sur l'emploi de ces quatre variables : capital social local, école, taux de change et croissance.

²⁴ La métaphore de l'eau chauffée se transformant en vapeur illustre les effets de seuil.

faible qualité. Ainsi le rôle complémentaire de l'Etat, du gouvernement et du planificateur s'impose de nouveau pour traiter des problèmes macro économiques et, macro sociaux dès lors que l'efficacité directe et indirecte d'un micro projet ne peut être isolée de son environnement institutionnel national. Dans les PMA et les EF il est donc indispensable de lier dans la formulation des stratégies d'investissement par le gouvernement les dimensions micro, méso, macro tant politiques qu'économiques et sociales. C'était l'hypothèse fondamentale de la méthode des effets prônée par M. Chervel dans les années 70. Notre hypothèse, à la suite de tous les travaux historiques sur la complémentarité et les effets de liaison indispensable au décollage, est donc qu'il ne peut y avoir de changement structurel par accumulation de petits projets, même si ceux-ci peuvent améliorer la vie quotidienne des individus. La qualité des institutions et les politiques macro déterminent très fortement l'efficacité des micro projets. Ainsi, il faut chercher à lier stratégie systémique (démocratisation et capacité administratives) et politique sectorielle quelles soient sociales (amélioration du capital humain) ou productives (amélioration de la productivité globale des facteurs de production dans les divers secteurs).

La question des processus chaotiques de la démocratisation et l'apparition d'une forte remise en cause de cette dernière pour le développement créent alors un nouveau défi. Il faut alors être capable d'évaluer sur le long terme les effets des tentatives de transformation des méta institutions et des règles du jeu sur les politiques sectorielles d'amélioration de l'accès aux biens publics et de croissance de la productivité globale des facteurs.

2. Les complémentarités sectorielles et les effets de seuil concernant les résultats des chocs positifs

L'approche macro économétrique des effets économiques et sociaux de la démocratisation a dominé le débat chez les économistes durant les années 90 sans avoir été capable d'offrir de résultats probants en dehors du fait que les effets positifs n'arrivent qu'avec une démocratie consolidée (selon les études entre 30 et 40 ans de régime démocratique sans rupture). Une des raisons de cet échec est un mode de raisonnement linéaire et imperméable aux chocs et aux effets de seuil. Par ailleurs, cette littérature ne propose ni raisonnement sur le déclenchement des processus de démocratisation (les fenêtres de tir) et sur les raisons de leur fragilité, ni analyse le déclenchement de l'effet de seuil. Ces deux questions étant au centre des préoccupations à visée opérationnelle.

La littérature sur les vulnérabilités²⁵ comme prolongement de l'élargissement de la problématique concernant les stratégies de réduction de la pauvreté a le mérite de traiter d'une façon innovante (en dissociant risques et incertitudes) les effets sur la croissance des chocs négatifs qui sont très présents dans les PMA et les Etats fragiles. Un choc négatif déclenche une bifurcation par rapport à une trajectoire de croissance de long terme. Les réflexions sur la résilience ouvrent alors le débat sur les politiques *ex ante* de prévention et de précaution face aux chocs non probabilisables (donc non assurable) ainsi que sur les moyens à mettre en œuvre *ex post* en cas de réalisation du choc négatif.

²⁵ Pour une présentation de nos réflexions sur les vulnérabilités et sur les temporalités, voir J. Cartier-Bresson (2013a, 2015).

Le déclenchement d'un processus démocratique prend selon moi l'aspect d'un choc positif qui demeure vulnérable à des contre chocs (chocs négatifs tels un coup d'Etat, ou le déclenchement d'une guerre civile). La réduction des vulnérabilités au contre choc et le retour au processus de démocratisation en cas de contre choc, implique une réflexion sur les phénomènes de la dépendance au sentier des institutions, des groupes et des individus.

Par ailleurs, les investissements effectués, en capital physique, en capital humain et en capital social dans les stratégies de démocratisation connaissent des effets de seuil très importants. Ces effets de seuil ne sont pas parallèles à ceux qui peuvent exister dans les politiques sectorielles productives. C'est la raison qui rend complexe l'observation de la relation dynamique entre l'amélioration de l'environnement institutionnel, l'amélioration de l'accès aux services publics et le renforcement de la compétitivité du système productif.

Cette section traite des temporalités d'un choc positif d'économie politique qui n'a pas à ma connaissance été traité comme un choc : la démocratisation (partiellement l'OMD n°8) et elle pose la question de l'horizon temporel pertinent pour évaluer les investissements ayant des effets de seuil importants.

2.1. Temporalités de la démocratisation dans un contexte résistant et jeux des acteurs sociaux.

La critique des processus de démocratisation et l'attrait pour le consensus de Pékin, se fondent sur la déception vis-à-vis des résultats, et parfois sur des résultats ayant été totalement contraires aux attentes des modèles théoriques. Même la presse anglo-saxonne commence à douter de l'agenda pro-démocratique et traite du désenchantement qu'il subit (*The Economist* par ex.). Ces processus très chaotiques n'ont ainsi souvent pas réduit l'arbitraire et l'atteinte aux Droits de l'Homme, ni amélioré la prise en compte des méta-demands sociales (l'agrégation des préférences concernant la gouvernance). Rappelons que ces demandes sont extrêmement diverses et peuvent concerner des sujets aussi différents que le surplus social, la croissance et l'emploi, ou bien l'industrialisation, la réduction des inégalités par une amélioration de l'accès aux biens publics, le développement durable, la réduction de la corruption et l'amélioration de la gouvernance, ou encore un Etat religieux ou au contraire laïc, etc.

Dans les EF, les très nombreuses tentatives de greffes de démocratisation n'ont au final que transformé la nature de la corruption et du système de redistribution clientéliste de la rente²⁶. L'emploi du mot greffe vise à exprimer que le processus n'a pas été produit principalement par une dynamique politico-sociale endogène, nationale et souveraine, mais a été très souvent imposée comme une nouvelle forme de conditionnalité. Ainsi, la démocratisation a été fréquemment et massivement ressentie comme issue d'une pression exogène, imposée comme nouveau catéchisme par les bailleurs occidentaux (en remplacement de celui des PAS) ; ouvrant alors toutes les justifications pour son adaptation « intéressée » et son contournement

²⁶ Le clientélisme et la corruption continuent de gangréner les décisions publiques même dans les pays émergents ayant connu une démocratisation selon un processus endogène. Le Brésil qui a expérimenté le pouvoir d'un parti antisystème (Le Parti des Travailleurs) est un bon exemple des difficultés à transformer les habitus politiques, même des anciens *outsiders*. Le chaos thaïlandais est un autre exemple.

(le choc n'a pas lieu concrètement). Rappelons qu'un manque de soutien à une politique renchérit très fortement son application et son contrôle.

A-Les blocages clientélistes à la démocratisation

La remise en cause du système clientéliste implique une rupture (un choc) fondamentale avec le système de régulation politico-économique. Elle est ainsi une réforme révolutionnaire ! Dans un nouvel univers de concurrence électorale (parachuté de l'extérieur) où la richesse continue de venir principalement de l'accès à la rente et non de l'exploitation du travail productif par des entrepreneurs, l'argent des pots-de-vin et l'octroi de postes et de faveurs demeurent indispensables aux campagnes électorales et à la construction de son réseau partidaire. La forte concurrence pour l'accès au pouvoir et donc aux rentes n'a souvent fait qu'empirer les problèmes de gouvernance (voir Cartier-Bresson, 1998 sur l'ancienne et la nouvelle corruption). Dans ce contexte, les conditions historiques pour l'émergence d'une alliance politique réformatrice sont rares, aléatoires et très contraignantes. En effet, le néo-patrimonialisme et le clientélisme produisent un ordre et ses règles formelles et informelles (une régularité et un équilibre sous-optimal). Ce système politico-économique crée alors sur une dépendance au sentier des institutions et des comportements. Cela signifie que les comportements, les faits ou les décisions passées influencent les *habitus*, les faits et les décisions actuels ou futurs. Le domaine du possible des réformateurs est englué dans l'histoire passée car de l'ancien réécrit (le clientélisme) demeure dans le nouveau (la démocratisation).

L'intuition est que des particularités historiques justifiées du clientélisme (selon une croyance, un critère de légitimité, de justice ou d'efficacité) à une époque ont pu cesser d'être rationnelles ou optimales d'un point de vue collectif et perdurent dans le temps parce que les changements impliqueraient un coût ou un effort trop élevé à un moment donné, alors que le changement pourrait être payant à long terme. En suivant D. North et. *al.* (2010) ou P. Keefer (2004), l'offre et la demande de clientélisme se justifient par la nécessité de rapports personnalisés dans les systèmes économiques et politiques sous-développés tant que ces rapports créent des engagements plus crédibles que les normes wébériennes impersonnelles. Ces dernières semblent toujours à l'ensemble des acteurs sociaux une pure fiction. Le piège de la « sous optimalité ordonnée » est le suivant : clientélisme stable grâce à la distribution de rentes \Rightarrow très faible croissance et peu de rentrées fiscales \Rightarrow manque de ressources budgétaires et dépendance vis-à-vis de l'APD et faible souveraineté \Rightarrow très fortes défaillances administratives \Rightarrow renforcement du clientélisme et partage des dépouilles créant un ordre excluant...ou une révolte politique des exclus (Cf. Cartier-Bresson, 2009). La richesse par habitant (même des exclus) est alors juste une fonction de la taille de la rente : la Libye pétrolière versus le Mali cotonnier.

Les faits à l'origine de la demande de changement (la demande de démocratisation) concernent des acteurs sociaux très hétérogènes aux agendas divers et connaissent un processus de dynamique cumulative. Plus les inégalités sociales sont fortes, plus le capital humain est hétérogène, plus l'ordre clientéliste semble stable et plus difficile sera la lente montée d'une demande de réforme, et plus ces demandes prendront la forme d'explosion (de choc). L'évolution de cette demande agrégée est parfois inexistante, parfois lente et connaît parfois des accélérations et des points de rupture. L'accumulation lente de contradictions « silencieuses », d'incohérences, de tensions \Rightarrow changement des demandes politiques \Rightarrow augmentation du nombre de soutiens et des ressources mobilisables par les oppositions au

système (les réformateurs) \Rightarrow déclenchement de la tentative de rupture qui prendra la forme d'un événement \Rightarrow changement rapide des règles du jeu officielles en cas de victoire, mais souvent présence d'une forte dépendance au sentier du comportement des individus par rapport aux règles anciennes devenues des règles non officielles \Rightarrow effet de seuil des investissements dédiés à l'amélioration de la gouvernance après la réduction du fossé entre règles officielles (*de jure*) et non officielles (*de facto*) \Rightarrow bifurcation vers une nouvelle forme de régulation mêlant l'ancien et le nouveau \Rightarrow irréversibilité si le processus est stabilisé et auto-entretenu (réduction de l'ancien et renforcement du nouveau).

La notion d'évènement en histoire renvoie à plusieurs caractéristiques : (i) la singularité et la contingence historique, ainsi qu'un effet de rupture ouvrant une potentielle bifurcation selon l'intensité de la rupture ; (ii) la production d'une différence entre le passé et le futur et donc, un temps qui n'est pas reproductible, empêchant de faire des expériences toutes choses étant égales par ailleurs ; (iii) un caractère inattendu et donc extraordinaire. Pour un économiste la dernière caractéristique de l'évènement des historiens dissocie le risque qu'un fait se produise (probabilisable grâce à la connaissance de la répétition du phénomène) de l'incertitude (non probabilisable). Cette présence de l'histoire fait que même s'il est possible de formuler un modèle théorique (cf. Rodrik, 2013), il ne peut pas y avoir de « théorie scientifique » (au sens d'une loi prédictive vérifiable empiriquement) de l'évènement et la narration plausible et rigoureuse de scénario est alors la seule solution (voir Cartier-Bresson, 2013b).

B- La difficile constitution d'un bloc réformateur et les temporalités

Les gouvernements réformateurs affrontent divers types de problème qui s'avèrent souvent insurmontables (Cartier-Bresson, 2011) : (i) leur opposition conservatrice (y compris dans leur propre parti) est puissante et ils doivent faire de nombreux compromis ; (ii) la politique qu'ils souhaitent mettre en œuvre n'a pas le soutien de la communauté internationale car elle est jugée trop timorée, trop hétérodoxe, ou trop expérimentale ; et enfin (iii) ils manquent de ressources (internes et externes) budgétaires, humaines, et de relais compétents. Si les réformateurs sont dans l'opposition, ils font aussi face à divers problèmes : (i) le gouvernement est relativement homogène, uni et ne respecte pas les règles du jeu démocratique ; (ii) le projet de réforme semble utopique, non crédible et le fatalisme l'emporte ; (iii) ils sont incapables de former un bloc politique soutenant les réformes qui à court terme entraînent des coûts pour tous ou pour une fraction des élites. Au bilan, la gestion du temps est un problème essentiel.

Les conflits de temporalité apparaissent au moins deux fois. Une première fois avec la pression internationale qui s'exerce sur le gouvernement réformateur en demandant une accélération des réformes ; accélération que le gouvernement trouve politiquement incompatible à son maintien au pouvoir déjà fragilisé par la montée en puissance des perdants et le manque de mobilisation de ses soutiens. Le gouvernement faiblement souverain, car dépendant de l'APD, doit souvent accepter formellement les injonctions et les contourne alors informellement. Le conflit de temporalité apparaît une seconde fois dès lors que les effets économiques et sociaux positifs des réformes n'apparaissent en général qu'à long terme à la suite d'investissements efficaces et cumulés dans le temps, alors que les coûts visibles se développent dès le début du processus. Les seuls bénéfices perceptibles immédiatement sont plutôt de nature politico-juridique telle la libération des prisonniers politiques, la liberté d'expression et d'organisation et la suppression de discriminations raciales, sexuelles,

religieuses, etc. Ces faits relatifs aux Droits de l'Homme ne coûtent pas cher en termes budgétaires, mais ne semblent pas suffisants pour asseoir un régime de légitimation, si la dimension matérielle du bien-être ne s'améliore pas (alimentation, santé, éducation, logement). Actuellement, seules les croyances religieuses semblent être capables de créer un système de légitimation sans amélioration du bien-être matériel.

Le risque d'enregistrer des effets contraires à ceux attendus par un processus de démocratisation (par ex. en terme de croissance ou de bien-être) est fort, parce que : (i) les règles du jeu politico-économique n'ont changé que dans la rhétorique et non dans les pratiques ; (ii) malgré la présence d'une volonté de changement la participation démocratique est insuffisante car son effet est décevant ; (iii) il n'existe pas d'informations claires et fiables sur les demandes sociales à agréer, et que celles-ci peuvent être légitimes mais être trop contradictoires et rendre impossible leur agrégation. Ce qui ne facilite pas une solution consensuelle ; (iv) ces demandes légitimes peuvent avoir un effet négatif sur le bien-être et/ou la croissance, ce qui justifie un paternalisme non démocratique ; (v) les budgets et l'APD sont très insuffisants pour financer les progrès de la base matérielle de la citoyenneté.

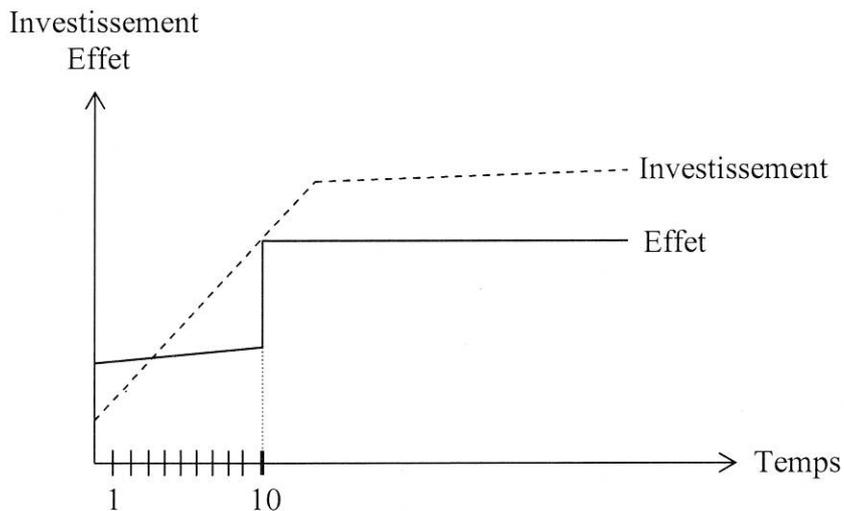
Face au regain de discours et/ou de pratiques non démocratiques (dont les guerres civiles ne sont qu'une face du problème), deux argumentations complémentaires sont possibles pour défendre la démocratisation. La première déontologique rappelle que le principe démocratique est bon en lui-même comme norme d'une philosophie politique humaniste et cela en-dehors de ses conséquences. La seconde dans une logique conséquentialiste s'attache à trouver dans les PED les preuves concrètes des bienfaits de la démocratie comme objectif et de la démocratisation comme processus stratégique. Rappelons-nous de la mode des années 90 d'une macroéconométrie à la R. Barro « prouvant scientifiquement » la causalité allant de la démocratisation à la croissance. Oubliant en passant l'histoire « dérangeante » de l'URSS et de Cuba ou des croissances avec dictature (Brésil, Singapour, Corée du Sud, Chine), cette macroéconométrie fortement critiquée aujourd'hui a été remplacée par la causalité linéaire allant du capital humain à la croissance.

C- Dépendance au sentier et effet de seuil

L'erreur concernant les raisonnements fondés sur ces variables magiques est l'image d'un processus ou les investissements dans ces variables (gouvernance ou capital humain) ont un effet linéaire sans effet de seuil. En l'absence de dépendance au sentier des comportements l'évolution pourrait être linéaire, chaque investissement marginal ayant une conséquence immédiate et directe sur la productivité globale des facteurs et donc sur la croissance. L'acceptation d'un effet de seuil (Tableau n°1) permet de saisir que les investissements dans la variable magique n'ont pas ou que peu d'effet sur la croissance ou le bien-être durant plusieurs périodes (par ex. de l'année de T0 à l'année T9) avant de déclencher un effet massif durant une période (en T10). La logique de la planification linéaire ne permet pas de saisir les processus dialectiques et cumulatifs des méta-stratégies et des politiques sectorielles. Ces processus concrètement ne permettent qu'à partir d'un certain seuil l'apparition d'une dynamique d'autorenforcement et une accélération de leurs effets malgré la stabilisation des investissements. Plus grave, la logique linéaire risque de créer de fortes déceptions durant les phases sans effets (de T0 à T9) et donc une baisse des soutiens au processus.

L'approche conséquentialiste de la démocratisation et la présence d'effet de seuil des investissements dans ce processus obligent à changer la façon d'évaluer la relation entre politiques stratégiques et politiques sectorielles dès lors que la productivité des investissements sectoriels est fonction de l'environnement et donc des politiques structurelles.

Tableau n°1. Niveau d'investissement dans la gouvernance et effet produit



2.2. *Les conflits de temporalité entre les plans stratégiques et les plans sectoriels, les effets de seuil et les conséquences pour les évaluations systémiques*

En reprenant la typologie de P. Hall (1986) il existe trois formes de changement dans les politiques publiques : (i) les changements de premier ordre ne sont que des modifications des quantités et des niveaux d'utilisation des instruments existants ; (ii) les changements de second ordre correspondent à l'introduction de nouveaux instruments ; (iii) les changements de troisième ordre impliquent de poursuivre simultanément une transformation des objectifs de la politique publique, des instruments employés et de leur niveau d'utilisation. L'amélioration de la gouvernance est clairement un changement de troisième ordre qui nécessite une rupture de paradigme, alors que la mise en place d'un salaire incitatif pour les instituteurs ou le recours à des marchés publics pour construire les écoles est de second ordre et qu'enfin la construction de nouvelles écoles pour augmenter la scolarisation primaire est du premier ordre. Dans les PMA et les EF, la prégnance du politique existe non seulement comme partout dans les changements de troisième ordre, mais aussi dans les changements de second et de premier ordre.

Pour les évaluateurs, un nouveau chantier de réflexion s'ouvre sur la relation complexe entre les deux niveaux de la planification. Il faut évaluer (i) l'effet des méta-transformations institutionnelles qui concernent les stratégies d'amélioration des règles du jeu politico-économique, du capital social et de la révélation des préférences dans des univers très conflictuels ; (ii) l'effet des politiques publiques sociales focalisées sur l'amélioration du

capital humain²⁷ ; et enfin le plus complexe et le plus important selon moi (iii) l'interaction entre ces deux niveaux et la croissance économique qui offre les bases matérielles des projets grâce à l'augmentation des revenus²⁸. Les temporalités de l'amélioration des deux niveaux en interaction ne sont pas les mêmes et sont donc pour les décideurs politiquement en conflit.

Depuis les années 70, le constat du *no bridge* entre le niveau micro et macro a débouché sur des propositions hétérodoxes d'analyse méso. Ce terme disparu de la littérature me semble devoir être réétudié afin d'analyser sa capacité à proposer une autre forme de « bricolage narratif » dans les situations où les évaluations pour avoir une portée opérationnelle et être pertinentes doivent relier les deux niveaux. De façon simple : pas de changements fondamentaux dans l'éducation sans école et pas d'école efficace sans un univers participatif (démocratique ou autogéré).

A- Pas de changements fondamentaux avec la logique du bottom up.

Les propositions du J-PAL (Duflo, 2009) à la mode dans les agences de développement ne peuvent déboucher sur les méta-transformations nécessaires à l'amélioration des micro projets. Ce courant de la pensée économique affirme que ce sont les petites transformations sociales grâce à des micro projets (choisis grâce à la science de la randomisation) qui offrent la possibilité de réduire la pauvreté (voir notre critique, Cartier-Bresson, 2013, a). Ces micro projets dans les pays où la pauvreté est le produit à la fois des structures économiques (un dualisme économique) et du mode de domination politique peuvent améliorer le bien-être des personnes qui en bénéficient, mais en aucun cas leur cumul sera capable d'ouvrir une période de changement des règles du jeu. Seul ce changement serait pourtant apte à démultiplier les effets des micro investissements. La pensée *bottom up* du changement du J-PAL n'explicite à aucun moment les étapes du processus qui permettrait que la somme des petits changements permette une rupture du mode de reproduction économique et de domination politique du système. Par exemple, ce n'est évidemment pas la qualité du capital humain soviétique qui a permis de la chute du mur de Berlin. Ainsi la relation qui existe entre les progrès concernant la qualité du capital humain et les événements historiques demeure profondément complexe, mystérieuse, donc non planifiable. C'est pour cette raison que le débat entre les tenants de la relation causale et linéaire allant de l'amélioration de la gouvernance et/ou du capital humain à la croissance et ceux défendant la causalité inverse ne peut être tranché malgré des efforts économétriques très importants.

Malgré cela, les agences d'aide n'ayant pas de prise sur la gouvernance nationale ont déserté les grandes questions et se sont repliées sur le court terme et le mesurable par des indicateurs qui leur offrent la légitimation grâce à des résultats présentés comme scientifiques. Leur logique est donc étapiste : (i) construction d'une école \Rightarrow (ii) scolarisation en hausse \Rightarrow (iii)

²⁷ Bizarrement, les effets de la réduction des discriminations des minorités (par ex. une ethnie commerçante) sont rarement pris en compte dans la littérature qui se focalise sur les pauvres et les femmes, qui ne sont pas une minorité !

²⁸ D. Rodrik (2013) étudie théoriquement la croissance économique comme issue de la relation entre les investissements dans les "capacités fondamentales" (le capital humain et les institutions) et les investissements dans les transformations structurelles (l'industrialisation). Notre texte ne traite que de la relation entre le capital humain et les institutions.

augmentation de la productivité \Rightarrow (iv) meilleurs revenus \Rightarrow (v) réduction de la pauvreté et *in fine* amélioration de l'*empowerment* et donc de la démocratie. Mais ces agences savent que la question de l'*empowerment* est cruciale pour la réussite de chacune des étapes. Il s'agit ainsi comme nous l'avons montré dans la première section d'une hypothèse critique décisive.

Comme la logique du J-PAL ne peut s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté, elle s'apparente à de l'assistanat (ce qui est mieux que rien), et elle soutient alors sans le savoir une vision déontologique et scientifique de l'aide au développement, mais non un programme macro conséquentialiste²⁹. Dit autrement, si la pauvreté est un phénomène dont l'origine est systémique et multidimensionnelle et que les effets de cette pauvreté se propagent dans de très nombreux domaines, alors une analyse débouchant sur une causalité simple entre deux variables (par ex. l'analphabétisme et la pauvreté) passera à côté du problème de fond : le multidimensionnel et l'interaction complexe entre les nombreuses variables dont il faut évaluer l'effet relatif, tout en sachant que les variables de l'économie politique sont essentielles.

B- La production de la bienveillance du gouvernement et la productivité globale des facteurs de production

Les plans concernant les investissements stratégiques et ceux concernant le niveau des projets sectoriels doivent être pensés dès le début de façon complémentaire et cohérente.

Ainsi notre hypothèse est que la réussite des objectifs sociaux des OMD recherchant des effets systémiques est conditionnée aux progrès concernant la bienveillance du gouvernement. Mais, ce qui est déstabilisant pour les réformateurs démocrates, c'est que la bienveillance peut se fonder autant sur le Consensus de Pékin (parti unique, nationalisme et souveraineté) que sur le post Consensus de Washington (démocratie, libéralisation et acceptation de l'ordre international des grandes institutions occidentales). Le taux de scolarisation primaire et son effet ne sont donc pas corrélés à la nature du régime politique, mais à l'efficacité de l'administration et aux nombres d'emplois modernes (au sens de la théorie dualiste d'A. Lewis) créés par les entrepreneurs. La défense de la démocratisation ne peut alors pas se passer des arguments déontologiques pour le moyen terme et ne peut s'appuyer sur des arguments conséquentialistes qu'avec un horizon de très long terme.

En effet, dès lors que les effets politiques, économiques et sociaux d'une démocratisation subissent des effets de seuil, les évaluations de court terme (en général sur trois ans) n'apportent aucune preuve relative à la pertinence du projet et à sa soutenabilité. Le terme de démocratie consolidée est pertinent car c'est le seul qui offre une preuve économétrique sur la relation démocratie-croissance. Selon les recherches réputées de D. Treisman (2000) la consolidation implique quarante-cinq ans de démocratie sans interruption, c'est-à-dire sans recours à des processus inconstitutionnels ou à la violence. Ce terme de démocratisation consolidée permet de saisir que le processus de démocratisation dans ses débuts ne produit pas forcément de l'ordre, des contre-pouvoirs, une éthique publique et une amélioration des performances administratives. Le nombre de périodes sans effets sera d'autant plus important que les conflits et la nature de ceux-ci - qui existaient au point de départ du processus - étaient

²⁹ Voir J-D Naudet, 2006, pour une très bonne présentation des bases éthiques de l'APD.

graves. Plus le point de départ est conflictuel plus long sera la constitution d'un Etat Nation et plus la distribution clientéliste perdurera dans un univers de recherche de rente continu.

Toutes les transformations dont les conséquences positives ne sont pas progressives et linéaires mais à effets de seuil, ne peuvent être évaluées avec des méthodes classiques. Ces dernières doivent être réservées aux évaluations *ex ante* et *ex post* de projet ayant les caractéristiques d'une problématique de type « tunnel » (protégées des chocs extérieurs au projet), et qui concernent des « traitements stables » et ayant des « chaînes de causalités courtes » (Cf. Naudet, 2012). Dit autrement les projets ayant des effets forts et diffus sur la dynamique générale et systémique du pays et qui connaissent des effets de seuil, demandent un type d'évaluation spécifique intégrant les niveaux micro, méso et macro sous la forme de scénario dans la logique des *analytics narratives* de Rodrik (2003).

Evaluer sur trois ou quatre ans les effets des réformes concernant la démocratisation dans les PMA, c'est-à-dire de projets qui mettent du temps à acquérir une crédibilité, débouchera sur le manque d'intérêt pour celui-ci selon les critères scientifiques, techniques et a-politiques qui sont à la mode actuellement. Ce biais court-termiste pour les petits projets nous semble logique au vu des grands échecs des méga projets idéologiques planificateurs, et explique le succès des évaluations randomisées (voir Banerjee et Duflo, 2011 et la critique par Cartier-Bresson, 2013) focalisées sur des problèmes micro : les moustiquaires imprégnées ; la présence des instituteurs en cours, etc. Se replier sur les micro projets, à la suite de déceptions récurrentes relatives aux grandes transformations, peut parfaitement se justifier comme *second best* et/ou comme position éthique (c'est mieux que rien), mais il est impossible de penser que les effets seront autres que marginaux pour ce qui concerne le décollage tant attendu des PMA.

Le risque est alors que seuls les projets aux effets marginaux sans conséquences majeures collatérales seront jugés scientifiques et dignes d'une évaluation sérieuse et d'un soutien par les agences d'aide³⁰. Plus le montant du projet d'investissement est important et large (l'ensemble du territoire), plus il est spécifique (pas de comparaison facile), plus il est complexe et implique plusieurs objectifs (multidimensionnels), plus nombreux sont les acteurs concernés (le mandant et les mandataires), plus l'évaluation des effets et donc le contrôle des attendus seront difficiles. Evaluer l'efficacité de l'aide affectée à la potentialisation est plus difficile que d'évaluer les conséquences de la construction d'un port.

Finalement la démocratisation s'apparente à la variable (A)³¹ de la théorie macroéconomique de la croissance proposée par J. Stiglitz (2001) : $Y = f(K, L, H, A)$. Notre apport est d'insister sur la dynamique à effet de seuil des investissements dans cette variable (cf. tableau n°1). Ces investissements fonctionnent alors comme les investissements dans les nouvelles technologies selon l'image de la nouvelle économie. Lors d'une première étape les investissements sont

³⁰ J.-D. Naudet écrivait joliment en exergue de son article : « tout ressemble à un clou pour qui ne possède qu'un marteau ».

³¹ De façon classique, K est le capital physique, L le travail et H le capital humain auquel on ajoute A : l'information, le savoir et le capital social. Les trois composantes de A étant des biens collectifs, elles donnent une place essentielle à la production étatique. J. Stiglitz insiste fortement sur la relation dynamique entre d'un côté le capital social, qui engendre la confiance nécessaire à la coopération entre les individus et de l'autre la production et l'utilisation de l'information économique, politique et sociale. C'est, selon lui, la nature des institutions qui expliquerait principalement pourquoi les incitations à investir et les opportunités pour investir dans ces trois composantes sont si diverses et pourquoi les investissements dans l'amélioration de la variable A et dans le capital humain (santé et éducation) sont complémentaires. Les facteurs H et A de Stiglitz nous semble identiques que le facteur θ (capital humain et institutions) de Rodrik (2013).

immenses et les effets sur la productivité faible, voire impossible à observer. C'est donc une phase très coûteuse et pas facile à évaluer, ce qui permet d'être soit exubérant soit sceptique. Puis lors de la phase suivante la nouvelle technologie (la démocratie, comme support de la variable A) se diffuse sans investissement supplémentaire et produit un saut dans la productivité globale des facteurs. Si la première phase dure plus de neuf ans, les évaluations standard offriront une « preuve » de l'inefficacité de la réforme des institutions politiques et fortifieront le camp du Consensus de Pékin ou de ceux qui pense qu'il est possible de réussir une industrialisation (réduction du dualisme) sans réforme importante des institutions. Reste deux questions Quelle forme de pouvoir étatique coordonne le mieux les investissements stratégiques (dans les trois composantes de la variable A) et les investissements sectoriels dans le capital humain ou dans l'industrialisation. Quelles temporalité pour ses investissements aux temporalités diverses ?

Comparer, selon la méthodes des *analytics narratives*, la variable A des BRICS, comparer la diversité de leur régime politique, comparer la diversité de politiques macroéconomique ou des politiques productives mises en œuvre, ... et cela sans recours à des indicateurs agrégés qui sont de très mauvaise qualité et non fiables est un travail prometteur pour formuler des scénario plausibles de décollage des PMA. La question de la croissance, de la démocratisation et de la gouvernance, ainsi que de leur relation aux variables A et H demande alors de penser en historien de l'économie politique... donc en hétérodoxe !

Conclusion

Défendre les projets de démocratisation – à une époque ou une remise en cause pointe et sachant que le processus nécessaire pour atteindre un objectif de démocratisation consolidée demande une quarantaine d'années - nécessite de lier des raisonnements déontologiques et conséquentialistes. Dans cette dernière dimension, il faut trouver des objectifs de moyen terme permettant des progrès suffisamment clairs et simples à observer pour renforcer le soutien à l'objectif final. Il faudrait trouver des scénarios pour une démocratisation (le choc de départ et la dynamique enclenchée) qui ne réduise pas la croissance, et n'augmente pas le chaos et une croissance réalisant les objectifs de la démocratisation (la progression du bien-être pour tous, même si cette progression est inégale). Cette recherche est de la responsabilité des réformateurs, même si les planificateurs peuvent tenter d'éclairer les choix politiques... par des scénarios plausibles.

Cette contribution n'est qu'une ébauche de réflexion visant à susciter un débat parmi les divers courants hétérodoxes sur les déconvenues que pourraient créer des politiques positivistes hétérodoxes hermétiques aux processus historiques et d'économie politique abordés dans notre texte grâce à la mobilisation de deux images : (i) une dépendance relative au sentier qui n'empêche pas les chocs et parfois les bifurcations ; (ii) des investissements dans les processus de démocratisation qui connaissent une dynamique à effet de seuil important.

Il faut ainsi articuler plusieurs niveaux dans un raisonnement systémique : projets – politiques productives et sociales – macroéconomie – démocratisation.

Références

- Banerjee A., Duflo E., 2011. *Repenser la pauvreté*, Seuil.
- Cartier-Bresson J., à paraître 2015. Conflits de temporalités de la réforme des politiques publiques dans les pays en développement, in : Bresson M., Cartier-Bresson J., Geronimi V. (eds), *Temporalités Plurielles et Défis de la Mesure*, GEMDEV-Kartalha.
- Cartier-Bresson J., 2013a. L'analyse économique des vulnérabilités microéconomiques dans les pays en développement, in : Bresson M., Geronimi V., Pothier N. (eds), *La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Academic Press Fribourg, 225-243.
- Cartier-Bresson J., 2013b. Le pouvoir du positivisme et ses limites : microéconométrie et macroéconométrie actuelles du développement, *Cahier du CEMOTEV*, n° 2013-03, 48 p. (www.cemotev.uvsq.fr).
- Cartier-Bresson J., 2010. Le comparatisme à la croisée des chemins : la corruption entre analyse positive et analyse normative, in : Darbon D. (dir), *Le comparatisme à la Croisée des Chemins*, Kartalha.
- Cartier-Bresson J., 2006. AIPS : L'analyse des impacts sur la pauvreté et le social, une première revue, *Réseau Impact*.
- Cartier-Bresson J., 1998. Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption : quelques enseignements pour les PED, *Mondes en développement*, 102, 25-40
- Châtaigner J.-M., Magro H., 2007. *Etats et Sociétés Fragiles*, Karthala.
- Chang H. J., 2011. Institutions and economic development : theory, policy, and history, *Journal of Institutional Economics*, 4, 473-478.
- Commission des communautés européennes, 1993. *Gestion du cycle de projet, approche intégrées et cadre logique*, Direction du développement, unité d'évaluation.
- Easterly W., 2006. Traduction française 2009. *Le fardeau de l'homme blanc. L'échec des politiques occidentales d'aides aux pauvres*, Markus Haller.
- Giovalucchi F., Olivier de Sardan J.P., 2009. Planification et gestion dans l'aide publique au développement, *Revue Tiers Monde*, 473-498.
- Hall., 1986. *Governing the economy*, Oxford University Press.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2009. Governance Matters VIII, *Policy Research Working Paper n°4978*, World Bank.
- Keefer P., 2004. A review of the political economy of governance. From property rights to voice, *World Bank Working Paper*.
- Khan M., 2011. Political settlement and gouvernance of growth enhancing institutions, *Working Paper pour le séminaire du CEPN*.
- Naudet J.-D., 2012. Evaluation d'impact : un outil de redevabilité ? L'AFD tire les leçons de l'expérience, *9^{ème} Conférence AFD/EUDN et Revue d'Economie du Développement n°4*.

Naudet J.-D., 2006. Les OMD et l'aide de la cinquième génération, *Afrique Contemporaine*, 141-173.

North D., Wallis J., Weingas B., 2010. *Violence et ordres sociaux*, Gallimard.

Rodrik D., 2013. The Past, Present, and Future of Economic Growth, *Working Paper*, Global Citizen Foundation.

Rodrik D., 2010. Diagnostics before Prescription, *Journal of Economic Perspectives*, n° 2, 33-44

Rodrik D., 2003, In search of prosperity: analytics narratives on economic growth, *Princeton University Press*.

Sachs J., 2005. *The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books

Stiglitz J., 2001. Development thinking at the millennium, *Annual Bank Conference on development Economic 2000*, World bank, 13-38.

Treisman., 2000. The Causes of corruption : A cross national study, *Journal of Public Economics*, 399-457.

De la difficulté d'évaluer à moyen terme les politiques d'investissement dans les institutions : le problème de la dépendance au sentier et des effets de seuil³²

Résumé

La conception « moderniste technocratique » des politiques publiques se fonde sur la mesure et le contrôle. L'évaluation est alors au cœur du processus. Cette conception est appliquée sans adaptation dans les pays en développement (PED) non seulement pour évaluer les politiques sectorielles et les projets, mais aussi pour suivre les réformes institutionnelles.

Ce cahier présente les limites des approches technocratiques de l'évaluation, dans les PED, des investissements dans la démocratisation et le renforcement des capacités à partir de deux concepts : la dépendance au sentier et les effets de seuil.

Mots clés : Institutions, démocratisation, dépendance au sentier, bifurcation, effet de seuil.

The difficulty of evaluating policies of investment in the institutions in the medium term: the problem of path dependency and threshold effects

Abstract

The "technocratic modernist" notion of public policies is based on measurement and check. Hence, evaluation constitutes the core of the process. This notion is applied in Developing Countries without adjustment, not only to evaluate public policies, but also to monitor institutional reforms.

Drawing on both concepts of path dependency and threshold effects, this contribution presents the limitations of the technocratic approaches of evaluation of investment in democratization and capabilities reinforcement in developing countries.

Keywords: Institutions, Democratization, Paths dependency, bifurcation, threshold effects.