

Congrès AFSP Aix 2015

ST 54 « Les bonnes pratiques des organisations internationales »

Raphaëlle Parizet

Maître de conférence en sciences politiques

Université Paris-Est

**Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement.
Interroger la fabrique circulaire d'une « bonne pratique » appliquée aux
populations autochtones*.**

L'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a marqué une première inflexion dans la conception du « développement » au sein des organisations internationales (OI). Elle trouve son origine dans les critiques des indicateurs de pauvreté, qui, jusque là, ne prenait en compte que la dimension monétaire. Depuis sa création en 1990, l'IDH a toutefois fait l'objet de critiques qui mettent en évidence les limites désormais connues de l'indicateur. Plutôt que de les examiner dans leur ensemble, nous considérerons que le PNUD a ouvert un espace de réflexion sur la mesure du développement humain. Si les perfectionnements statistiques ont pu rendre complexes leur compréhension et leur comparaison, ils témoignent néanmoins de la capacité de l'agence onusienne à réviser ses choix méthodologiques et à remettre en question sa propre production institutionnelle pour la perfectionner. Si sa renommée s'est construite sur le succès de l'IDH, son intérêt pour la production d'indicateurs alternatifs ne s'est pas tari depuis¹. Le rôle du PNUD est central dans la volonté de diffuser une approche des dispositifs d'intervention cohérents avec leurs espaces de mises en œuvre, il recommande ainsi l'élaboration d'« indicateurs avec identité ». C'est dans cette perspective qu'a été élaboré l'IDH-peuples autochtones (IDH-PI) à l'initiative du bureau mexicain du PNUD, et en collaboration avec la Commission nationale pour le développement des peuples autochtones (CDI).

La promotion de la mesure du développement humain comme bonne pratique et la recommandation de l'élaboration d'indicateurs de développement spécifiques aux populations autochtones sur la base de la méthodologie portée par le PNUD renvoient à son universalité théorique, qui serait propice à sa large diffusion et à son acceptation. On entend ici par « bonne pratique », une catégorie mobilisée par les acteurs onusiens pour qualifier la mesure du développement humain en tant que méthode éprouvée et légitime de l'action de

* Une version de ce texte a fait l'objet d'une publication dans l'ouvrage collectif : Raphaëlle Parizet, « Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement », in Klein A., Laporte C., Saiget M., *Les « bonnes pratiques » des organisations internationales*, Paris, Presses de Science po, 2015, p. 77-92.

1. Classer les États, contester le PIB comme marqueur du progrès social, etc. Voir Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, « Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française », *Rapport de recherche pour la DARES*, Paris, DARES, 2003 ; Jean-Jacques Gabas *et al.*, « La mesure du développement : comment science et politique se conjuguent », *Revue Tiers Monde*, 213, 2013, p. 7-22.

développement. Trois dimensions méritent d'être soulignées. La première concerne son caractère instrumental dont l'objectif est l'efficacité de l'action de développement. Si le PNUD produit des indicateurs opérationnels pour l'action internationale de développement, l'objectif est qu'ils servent à la décision politique et soient intégrés dans les dispositifs d'action gouvernementaux. La seconde concerne le caractère technique et la modélisation scientifique (dans le sens de sa formalisation mathématique) de la mesure du développement qui prend la forme d'un indicateur : le PNUD formule depuis les années 1990 un certain nombre d'exigences et de performances attendues de ce qu'il considère comme de « bonnes » mesures et analyses du développement humain à travers, notamment, des notes techniques explicatives qui accompagnent chaque rapport depuis 1990. Enfin, la mesure du développement comme bonne pratique laisse entrevoir un système de normalisation voire de standardisation en renvoyant à un ensemble de savoir-faire bureaucratiques routinisés² qui abordent le développement sous un angle défini et tendent à homogénéiser la compréhension de ce phénomène.

La diffusion de la mesure du développement humain comme bonne pratique transposée aux populations autochtones suppose son caractère transférable d'un espace institutionnel à un autre, et d'un domaine général (le développement humain) à une question spécifique (la question autochtone). Les travaux portant sur les transferts de politiques publiques (*policy transfers*)³ et les réceptions locales de savoirs d'experts normalisés⁴ offrent des clefs de lecture pour interpréter les effets transformatifs liés à la diffusion et à la réception nationale et locale de ce qui est nommé par les acteurs des OI comme bonne pratique.

Toutefois, dans une perspective de sociologie politique de l'international, on peut penser que la circulation du concept de développement humain et de sa mesure appliquée à la question autochtone ne reflète pas seulement des processus d'« apprentissage » d'une idée et de pratiques onusiennes via des acteurs nationaux uniquement soucieux de se conformer aux standards internationaux⁵. Au contraire, en considérant que de telles pratiques peuvent être soumises à des appropriations singulières propres aux acteurs impliqués dans ce phénomène circulatoire, nous suggérons que ces acteurs s'emparent de la mesure du développement en fonction des espaces institutionnels, professionnels et politiques auxquels ils appartiennent. C'est cette fabrique de la mesure du développement, comme savoirs d'experts normalisés, entre science, expertise et décision politique⁶, au sein des espaces institutionnels et politiques concernés (et les acteurs qui les composent) que nous proposons d'étudier. Loin de constituer seulement un instrument de connaissance et un outil d'aide à la décision, la mesure du

2. Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

3. Thierry Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Question de recherches*, décembre 2008.

4. David Mosse, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Ann Arbor (Mich.), Pluto Press, 2005 ; David Lewis et David Mosse (eds), *Development brokers and translators: The ethnography of aid and agencies*, Bloomfield (Conn.), Kumarian Press, 2006.

5. L'approche en termes d'apprentissage suppose une division irréductible entre l'innovation et l'environnement national de la circulation. Voir James G. March et Johan P. Olsen, « The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity », *European Journal of Political Research*, 3(2), 1975, p. 164 (p. 147-171).

6. Vincent Géronimi *Savoirs et politiques de développement : questions en débat à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Karthala-Gemdev, 2008.

développement est aussi un instrument politique, entre savoir et pouvoir, chargé de valeurs normatives malgré la qualification techniciste et la portée universelle que lui accordent ses promoteurs. Le présent chapitre se fonde ainsi sur une démarche ethnographique pour étudier le développement « au concret » à partir d'une analyse croisée de trois espaces où se fabriquent les politiques de développement qui concernent les populations autochtones au Mexique : le bureau mexicain du PNUD, l'administration mexicaine (la CDI) et les groupes sociaux indiens de l'État du Chiapas dans lesquels ces dispositifs sont mis en œuvre. Nous mobilisons pour cette étude une partie d'une enquête de terrain réalisée au Mexique entre 2010 et 2012⁷. L'étude est complétée par l'analyse de la littérature grise du PNUD et des textes officiels de l'administration mexicaine.

La promotion de la question culturelle dans la mesure du développement

En janvier 2004, un atelier international d'experts de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (UNPFII) présente « la collecte et la désagrégation de données concernant les peuples autochtones » comme « un enjeu méthodologique majeur⁸ » et recommande l'élaboration d'indicateurs de développement humain spécifiques aux populations autochtones. De ce point de vue, le *Rapport sur le développement humain* de 2004 marque un jalon important dans le débat sur le développement au sein de l'agence onusienne. Pour la première fois, le multiculturalisme, les revendications identitaires ethniques, la domination et l'exclusion culturelle apparaissent dans une publication mondiale du PNUD. Celui-ci investit la question de la liberté culturelle des populations autochtones, il l'analyse comme intrinsèquement liée au développement humain⁹ et promeut dans ses recommandations la création d'« indicateurs avec identité ». Parallèlement, le siège du PNUD invite ses équipes nationales, « bien mieux placées pour identifier les caractéristiques locales de l'inégalité et de l'exclusion », à proposer des analyses sur des problématiques spécifiques à un pays « qui reflètent plus fidèlement la situation [...] nationale¹⁰ ».

C'est dans ce contexte qu'en parallèle de son travail sur l'IDH classique au niveau national, le bureau mexicain du PNUD met en place un partenariat avec la CDI dont l'objectif est de mesurer le développement humain des populations autochtones à travers un indice de développement humain – peuples autochtones (IDH-PI).

L'alliance par l'expertise

Au Mexique, le début des années 2000 est marqué par l'alternance politique au pouvoir. Après 70 ans de domination du même parti, l'alternance politique coïncide avec l'introduction du « modèle de développement » promu par le PNUD, qui contribue à légitimer l'action

7. 59 entretiens auprès des agents et hauts fonctionnaires du PNUD et des fonctionnaires de la CDI ont alors été réalisés.

8. UNPFII, *Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, 19-21.01.2004.

9. Pour la première fois, le multiculturalisme, les revendications identitaires ethniques, la domination et l'exclusion culturelle apparaissent dans une publication mondiale du PNUD.

10. Consulté sur : <http://hdr.undp.org>.

sociale du nouveau Président. Les conditions sont alors créées pour une réforme de la CDI¹¹ et la création de son département des indicateurs. Elle permet également celles de l'installation d'un bureau de recherche en développement humain (ci-après, « le Bureau ») du PNUD qui publie le premier *Rapport national sur le développement humain*¹².

L'alignement du Mexique sur les standards internationaux remplit une fonction symbolique : celle de permettre à l'État de manifester sa volonté d'appartenir à (et d'agir sur) la scène internationale¹³. En favorisant la publication de ce premier rapport, l'État mexicain s'attribue la légitimité associée à la mesure du développement humain que le système onusien valorise comme un instrument de compréhension universelle du progrès social. Cette publication est également le point de départ de l'installation d'un Bureau dédié à la mesure du développement humain au sein de l'agence mexicaine du PNUD. C'est ainsi qu'en collaboration avec la CDI, la question autochtone se retrouve au cœur de deux publications (2006, 2010) sur le développement humain avec la création de l'IDH-PI.

Pour le bureau onusien, ses activités s'inscrivent dans une stratégie de légitimation de l'OI sur la scène nationale mexicaine dans le but de mieux pouvoir influencer et modifier les pratiques nationales en matière de développement. Les OI sont essentiellement des bureaucraties avec leurs propres intérêts, règles, cultures et logiques d'action¹⁴. Or, à travers l'installation de ce Bureau dédié au développement humain, l'agence onusienne exerce son influence bureaucratique et politique : le gouvernement fédéral reconnaît son autorité en tant qu'OI¹⁵ ainsi que les normes internationales de mesure du développement humain qu'elle diffuse. Dans ce cadre, la publication des rapports contribue, d'une part, à renforcer la légitimité et l'influence de l'OI sur la scène nationale en tant que diffuseur de bonnes pratiques liées au développement, et, de l'autre, à légitimer l'action politique de la CDI sur le plan national¹⁶.

Le souci de mise en conformité avec les modèles dominants liés à la fois à la gestion publique et au modèle de mesure du développement est particulièrement crucial pour une administration publique comme la nouvelle CDI. Elle a pour mission de piloter¹⁷ « par le haut » l'action publique de développement autochtone, et dans ce cadre, est créé un département dédié à la production d'indicateurs qui reçoit le soutien extérieur du PNUD. Si la CDI adopte une approche gestionnaire et la mesure du développement comme instrument de l'action, on ne peut toutefois considérer que les normes et pratiques élaborées par des experts onusiens sont relayées par une élite mexicaine uniquement soucieuse de s'insérer dans les

11. Voir Raphaëlle Parizet, « La fabrique dépolitisée des élites locales. Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), 2013a, p. 77-101.

13. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México*, México, PNUD, 2002.

14. Elizabeth Boyle et John Meyer, « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », dans Yves Dezalay et Bryant G. Garth (eds), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.

15. Michael Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.

16. Martha Finnemore, « International Organizations as Teachers of Norms: UNESCO and Science Policy », *International Organization*, 47 (4), 1993, p. 565-597.

17. Yves Dezalay et Bryant G. Garth (eds), *Global Prescription* [...], *op. cit.*

18. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 14.

réseaux internationaux¹⁸. Discours et instruments mobilisés par les fonctionnaires mexicains ne sont pas de simples répétitions confirmant une adhésion aux impératifs prescrits par le PNUD : l'élaboration de savoirs d'experts sur le développement s'inscrit dans des rapports de force, des configurations d'acteurs et des enjeux de pouvoir liés à la construction de la légitimité de la nouvelle CDI sur le plan national.

La stratégie qui a conduit à s'associer aux experts onusiens met en évidence trois principaux enjeux pour la CDI. Tout d'abord, en utilisant les savoirs et savoir-faire de l'agence onusienne : le PNUD, à travers des « ateliers de capacitation », a formé les fonctionnaires du nouveau département de la CDI, lui permettant d'être à l'avant-garde de la mesure du développement. Le concours du PNUD est également recherché pour les ressources matérielles qu'il peut apporter. L'élaboration des indicateurs nécessitant un matériel informatique technique spécifique, le PNUD fournit le département en ordinateurs, logiciels, licences nécessaires à l'élaboration des indicateurs. Enfin, en associant le PNUD à son travail d'expertise, la CDI cherche à activer les ressources relationnelles et politiques de l'agence onusienne, présentée comme un partenaire stratégique¹⁹. Le recours à l'expertise sur le développement humain apporte une caution scientifique à ses arguments, l'alliance avec l'agence onusienne conférant une autorité symbolique que les fonctionnaires valorisent dans leurs interactions avec les acteurs nationaux dont ils coordonnent l'action.

Ici, la circulation et la fabrique des savoirs d'experts sur le développement autochtone tiennent en partie à la rencontre et à l'alliance entre un espace national, la CDI, et un espace international, le PNUD.

Technicisation, rapports de force et compétences

L'analyse des stratégies qui gouvernent le recours aux savoirs experts permet de distinguer trois usages politiques du PNUD et de la Commission. Un premier usage du recours aux savoirs experts consiste à revendiquer publiquement, à travers la construction d'indicateurs de développement, la nature technique du problème autochtone. Un second usage renvoie à la sélection qu'il permet de réaliser entre les acteurs capables de maîtriser ces savoirs et ceux qui pourront participer à la mise en forme savante du problème autochtone. Enfin, un troisième usage de la mobilisation des catégories savantes renvoie à la construction de l'autorité et de la légitimité des institutions productrices des savoirs experts.

Le PNUD a construit sa légitimité et son autorité sur le succès spectaculaire de l'IDH, dont la diffusion mondiale a dépassé les seuls pays « en développement » auxquels il était principalement destiné. Il s'agit ici de saisir les fondements techniques sur lesquels s'appuie la légitimité du PNUD dans la fabrique de la mesure du développement. Comprendre la démarche technique appliquée par les agents onusiens lorsqu'ils décident de qualifier une pratique comme « bonne » permettra également de mettre en lumière les enjeux associés à

19. Patrick Hassenteufel « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 113-132.

20. Formulation employée par tous les fonctionnaires du département des indicateurs de la CDI.

cette catégorisation. Le PNUD et la Commission construisent ces usages dans leurs interactions avec deux catégories d'acteurs : les populations indiennes et les autres institutions impliquées dans la mise en œuvre de politiques de développement destinées aux peuples autochtones.

Des limites à l'innovation

La collaboration institutionnelle a été marquée par des relations conflictuelles et des divergences de points de vue très importants entre le département des indicateurs de la CDI et le Bureau du PNUD avec pour conséquence la production de deux rapports IDH-PI très différents, l'un en 2006 rédigé par les fonctionnaires de la CDI²⁰ et l'autre en 2010 par les agents PNUD²¹. Si ces éléments donnent un aperçu des relations complexes entre la CDI et le PNUD, dépasser cette « guerre des rapports » permet d'éclairer les enjeux de la circulation de la mesure du développement comme bonne pratique.

De fait, le système onusien n'impose pas une norme technique dans un espace national vierge de toute représentation de la pauvreté, du développement et de l'autochtonie, ni de toute pratique de la quantification de ces phénomènes.

Or, ce qui est considéré comme une bonne pratique par le PNUD renvoie à un modèle d'action de développement répondant à un impératif d'efficacité. Ce modèle repose sur la fabrique de savoirs d'experts normalisés, eux-mêmes au service de l'autorité et de la légitimité de l'OI dans le champ du développement. Les agents de son Bureau se présentent volontiers comme des « experts » de la mesure du développement et s'appuient sur une rhétorique qui associe à leur position d'experts une posture de neutralité, d'objectivité et d'indépendance au service de la production d'un bon indicateur. Ils n'hésitent pas à opposer chacun de ces termes aux fonctionnaires de la CDI. Ainsi, les agents onusiens présentent-ils la mesure du développement humain comme un élément de compréhension objectif et comparatiste, dépassant les particularismes et la subjectivité²². En ce sens, ils valorisent le prestige et la légitimité transnationale de leur agence à travers ce qu'ils considèrent comme l'universalité de la mesure du développement humain.

Logiquement, les acteurs qui s'accordent sur le qualificatif normatif d'une « bonne » mesure du développement humain telle qu'elle est construite, diffusée et promue dans le monde par le PNUD depuis les années 1990, sont les acteurs onusiens. Ces derniers décrètent l'exemplarité de la mesure du développement humain sur sa seule légitimité onusienne et font finalement des opérations de hiérarchisation entre une pratique onusienne supposée « meilleure » qu'une pratique administrative nationale et des agents onusiens rompus aux procédures valorisées par l'OI face aux praticiens nationaux. L'accent mis sur la technicité de l'expertise offre au PNUD l'occasion de renforcer son autorité normative en s'érigeant en seul arbitre de ce qui constitue une « bonne » mesure du développement, délégitimant toute initiative voire innovation de la part d'acteurs nationaux.

21. CDI-PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México*, México, CDI, 2006.

22. PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*, México, PNUD, 2010.

23. Ces arguments sont ici à comprendre comme des mises en récit sur la mesure du développement.

Aussi, la diffusion d'une pratique fût-elle désignée comme « bonne » par les agents onusiens ne doit pas occulter les pratiques de différenciation des institutions nationales face à une OI. Toutefois, malgré les dissonances fortes qui les opposent, les institutions nationale et internationale convergent sur un point : le fait que les populations autochtones et leurs représentants sont écartés de la fabrique de la mesure du développement.

Une expertise excluante

On peut s'étonner que nous n'ayons pas encore mentionné le rôle des populations autochtones ou de leurs représentants dans ces espaces de production des instruments de mesure du développement. D'autant plus que le PNUD promeut la production d'« indicateurs avec identité » coproduits avec les populations concernées, cette recommandation renvoyant à l'idéal d'une « bonne » pratique du développement élaborée avec les « bénéficiaires ». De la même manière, la CDI s'est dotée dès sa création d'un conseil consultatif composé de représentants autochtones, qui selon les textes doit être consulté « dans les procédures techniques et méthodologiques²³ ». Or, dans la pratique, le PNUD s'affranchit de ses propres recommandations et ne prévoit pas la consultation des populations ou des représentants autochtones dans les rapports qui les concernent tandis que le département de la CDI écarte totalement le conseil consultatif autochtone du processus d'élaboration des indicateurs. Agents et fonctionnaires apportent une justification essentiellement en termes de compétences et de technicité du processus de fabrication des indicateurs, renvoyant les représentants autochtones à leur prétendue incapacité à y participer.

À la mise à l'écart des peuples autochtones dans les processus de fabrication des indicateurs, les agents des deux institutions apportent une justification en termes de compétence et de neutralité. Tout d'abord, selon eux, la *technicité* des processus de fabrication des indicateurs ne permet pas d'y inclure les représentants autochtones, les réduisant à leur supposée incapacité à y participer alors que l'activisme de ces acteurs sur la scène internationale a démontré leur capacité à agir en tant qu'experts²⁴. Ainsi, Gloria qui a participé à la rédaction du rapport idh-pi de 2010 explique l'exclusion des peuples autochtones dans la rédaction du rapport :

Avec eux [les peuples autochtones], surgit toujours la question de pourquoi nous n'avons pas réalisé ce rapport avec eux, je veux dire, avec dans le sens de les faire participer. Ils nous ont posé la question, notamment au moment de la présentation du rapport. Et bon, dans un certain sens, ils ont raison, mais ce qu'il faut comprendre, c'est que le but du PNUD dans ce rapport ce n'est pas de les faire participer. Enfin... je veux dire participer à ces rapports C'est extrêmement technique, il faut des compétences spécifiques, et le PNUD embauche d'ailleurs des personnes selon des compétences spécifiques pour la réalisation des rapports. Donc oui ! Nous ne les avons pas consultés, c'est vrai [silence]. Mais la réalité de ces rapports n'est pas anthropologique. J'adore l'anthropologie, même si je ne suis pas anthropologue

24. Article 2-IX, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena, *DOF*, 21.05.2003.

25. Voir Irène Bellier., « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, vol. 1, n°54, 2012, p. 61-80.

[rires]. Mais il faut comprendre que les rapports sur le développement humain ne s'inscrivent pas dans une perspective anthropologique, même si là il s'agit de prendre en compte la perspective des peuples autochtones. Ce sont des données macro et des analyses très pointues élaborées sur la base de ces données macro. Et bon ! Ce sont des procédures, des techniques et des compétences qui font qu'on ne peut pas les faire participer. Ce serait vraiment bien de les impliquer, mais bon... on sait qu'on n'arriverait pas à financer les rapports dans ces conditions, et puis la ligne éditoriale des rapports n'est pas celle-ci. Entretien avec Gloria, embauchée en freelance pour le rapport IDH-PI de 2010, rencontrée en 2010 alors qu'elle était analyste en développement humain du Bureau de recherche sur le développement humain du PNUD, Mexico, juillet 2012.

Le témoignage de Gloria met au jour deux aspects méritent d'être soulignés : d'une part, les populations indiennes sont considérées comme incompetentes pour participer au processus technique de la production des indicateurs, de l'autre, en soulignant qu'« ils n'arriveraient pas à faire financer le rapport » dans ces conditions, les limites de la capacité d'action du PNUD, dont les rapports dépendent de l'initiative de la cdi, et non pas de celle du PNUD apparaissent à nouveau comme centrales.

Ensuite, les agents de la cdi et du PNUD ne considèrent pas l'exclusion des peuples autochtones de ces processus comme problématique, la *neutralité* et l'*objectivité* des savoirs experts garantissant et assurant selon eux leur impartialité. Les processus de technicisation **Erreur ! Signet non défini.** posent toutefois des limites à l'exercice de la participation et de la consultation des peuples autochtones dans la fabrique des politiques de développement. Contrairement à ce que les agents institutionnels laissent entendre, la mise en forme savante ne relève pas d'une simple opération technique puisqu'elle vise à soutenir la prise de décision politique, processus dont sont exclus les peuples autochtones et leurs représentants. Le recours aux savoirs experts comme stratégie de *distinction* permettant de renforcer les frontières entre des profanes et des initiés n'est pas l'apanage des « indicateurs avec identité ». Néanmoins, dans le cadre de la question autochtone, la technicisation des savoirs liés au développement renvoie à la domination des savoirs experts sur des savoirs locaux. Dans un même temps, la compétence experte résulte d'un travail de construction sociale²⁵ : elle peut être appréhendée comme un mécanisme de clôture d'un processus savant par les experts face aux « profanes ». Leur exclusion de la mise en forme savante du problème indien, conduit les quelques acteurs sociaux autochtones qui ont connaissance de l'existence de ces rapports à cataloguer les indicateurs comme des « décisions de bureau ». *Carnet de terrain, décembre 2009, février 2010, août 2012.*

Contrairement à ce que les agents institutionnels laissent entendre, la mise en forme savante ne relève pas d'une simple opération technique puisqu'elle contribue à soutenir la décision politique. La compétence experte résulte d'un travail de construction sociale²⁶. Il fonctionne comme un mécanisme de clôture du processus savant par les experts, face aux « profanes ». Techniciser la bonne pratique démontre les limites de l'idée selon laquelle elle répondrait à un idéal d'action du développement produite « avec les bénéficiaires » : la mesure du

26. BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Klincksieck, 1986.

27. Elle n'est bien sûr pas l'apanage des indicateurs dits « avec identité ».

développement se révèle réservée à des spécialistes capables de se prévaloir de leurs compétences.

Alors que le recours aux savoirs experts pourrait constituer une occasion d'interactions entre l'agence onusienne, la Commission et les populations indiennes que ces institutions solliciteraient (afin de recueillir leur opinion voire leur soutien et de s'appuyer sur leurs savoirs), la mise en forme savante du problème autochtone contribue à (re)définir les formes d'autorités et de compétences **Erreur ! Signet non défini.** jugées nécessaires à la construction et à la mise en œuvre de politiques de développement. La légitimité des chiffres du développement en tant que savoirs experts s'appuie à la fois sur l'autorité des sciences, la production de connaissance renvoyant à une finalité en soi, et sur l'autorité de l'État. C'est ce qu'a souligné Alain Desrosières : « Le crédit [accordé à la statistique] provient d'une interaction originale [...] entre deux formes d'autorités par ailleurs nettement distinctes : celles de la *science* et de l'*État*²⁷ » qui contribuent à exclure les populations en général, et précisément les populations indiennes.

Contrairement à l'idée d'une fabrique par le bas²⁸, la bonne pratique de la mesure du développement n'a pas conduit à une consultation des populations bénéficiaires de l'action de développement ni à laisser une place à l'innovation des acteurs praticiens nationaux. En ce sens, si la mesure du développement en tant que bonne pratique renvoie à un instrument de connaissance, elle constitue un instrument normatif par les inductions prescriptives et les usages sociaux qui en sont faits par les acteurs onusiens. La normativité de la bonne mesure du développement révèle des enjeux de pouvoir profondément politiques malgré sa prétendue neutralité technique.

Si la mise en forme savante est un instrument et une justification de l'exclusion des peuples autochtones de ce processus, elle contribue dans un même temps à renforcer la légitimité et l'autorité de la CDI et du PNUD, chacune de ces institutions étant insérée dans des configurations institutionnelles spécifiques²⁹. Le recours à l'expertise **Erreur ! Signet non défini.** offre aux acteurs institutionnels capables de se faire reconnaître une autorité, des compétences **Erreur ! Signet non défini.** et l'opportunité d'intervenir dans la gestion publique de la question autochtone. Parce qu'elle s'apparente à une redéfinition des formes d'autorité et des types de compétences nécessaires à la conduite de l'action publique, les pratiques du recours à l'expertise apparaissent comme un enjeu essentiel dans l'exercice du pouvoir sur la question autochtone. Comme l'a souligné Nikolas Rose, les savoirs experts, ici les chiffres du développement, sont des formes de justifications qui donnent une légitimité et une autorité au pouvoir politique des instances qui les mobilisent³⁰.

28. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 27. Souligné dans le texte.

26. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès suggèrent que les bonnes pratiques traduisent une approche non dirigiste de l'action publique, *op. cit.*, p. 363.

29. Voir Raphaëlle Parizet, « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, 213, 2013b, p. 145-150 (p. 143-160).

30. Nikolas Rose, « Governing by Numbers: Figuring out Democracy », *Accounting Organizations and Society*, 16 (7), 1991, p. 675 (p. 673-692).

Derrière le technique, une approche politique du développement

Selon le discours des agents du bureau du PNUD et des fonctionnaires du département de la CDI, la mesure du développement permet d'objectiver la situation des peuples autochtones et d'apporter les éléments concrets nécessaires à la décision politique. L'ambition constamment rappelée de formuler une réponse optimale, efficace et rationnelle au problème de développement autochtone conduit à considérer les décisions en jeu comme étant essentiellement de nature technique et donc l'affaire d'experts.

Cette lecture causale technique³¹ du problème de développement autochtone est alimentée par la perspective comparatiste et par une croyance dans les chiffres³². D'une part, le recours aux savoirs experts s'accompagne d'effets de croyance pour les acteurs institutionnels qui les produisent³³. D'autre part, depuis les années 1990, la mesure du développement permet de classer et comparer en fonction de la norme du développement. Cette perspective est reproduite dans les rapports IDH-PI à ceci-près qu'elle permet de comparer le développement des populations autochtones et celui des populations non-autochtones. La perspective comparatiste empêche toute prise en compte des spécificités sociales et culturelles des populations concernées, pourtant au cœur du programme initial de ces indicateurs dits « avec identité ».

L'approche technique véhiculée par la mesure du développement se nourrit d'une disqualification de l'approche politique voire de toute considération politique du « problème » autochtone. Les savoirs experts dépolitisent la question autochtone dans le sens où ils la soustraient du débat politique, alors qu'ils opèrent en amont des choix politiques sur le développement de ces populations³⁴.

Tout d'abord, en écartant les représentants autochtones du processus d'élaboration des indicateurs et en adoptant une seule perspective comparatiste, la mesure du développement impose une manière de penser le « problème » autochtone : celle d'une perspective développementaliste technicisée qui se passe d'un argumentaire politique.

Ensuite, le PNUD et la CDI refusent d'aborder les antagonismes entre l'État et les mouvements sociaux et font en sorte que le « développement autochtone » ne fasse pas l'objet d'un débat contradictoire qui mettrait à jour des arguments politiques alternatifs du « problème » autochtone. C'est ainsi que préalablement à la publication des rapports IDH-PI, à l'occasion de négociations préalables les deux institutions se sont accordées sur le fait que les mouvements sociaux indianistes – notamment zapatiste – n'apparaissent pas dans les rapports.

La technicisation de la question autochtone en « problème de développement » permet d'anticiper les oppositions ou résistances susceptibles d'être rencontrées par l'action publique

31. « Problématiser techniquement une question, ce n'est pas suggérer *qu'il ne s'agit que* d'une question technique, c'est plutôt affirmer que celle-ci est *techniquement soluble* », in Yannick Barthe, « Le recours au politique ou la problématisation politique “par défaut” », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 479.

32. Voir Raphaëlle Parizet, « Mesurer le développement », art. cité.

33. Nikolas Rose, « Governing by Numbers: Figuring out Democracy », *Accounting Organizations and Society*, 16 (7), 1991, p. 673-692.

34. Raphaëlle Parizet, « Mesurer le développement », art. cité.

de développement. La menace potentielle interne que représente le mouvement indianiste pour l'État mexicain est à ce point intégrée par les acteurs étatiques qu'elle est écartée par la CDI, et du côté du PNUD, les revendications collectives identitaires sont considérées comme des « menaces » et des « sources d'instabilité » pouvant faire « régresser le développement³⁵ ».

En somme, la soustraction de la question autochtone du débat public et politique est justifiée par deux types de raisonnements, souvent entremêlés, et pourtant contradictoires. Un premier élément justifiant le confinement du débat sur le « problème » autochtone est la référence à un impératif moral d'action. Le discours centré sur l'obligation morale de « sortir les indiens de la pauvreté » conduit à préserver les interventions de développement de toute critique. La seconde justification d'ordre techniciste n'est pas l'apanage de la question autochtone mais correspond plus largement aux dispositifs de développement³⁶. En ce sens, la dépolitisation ferait référence à la confiscation de choix et de pratiques démocratiques³⁷ par des acteurs experts qui promeuvent des savoirs d'experts normalisés en se positionnant comme des interprètes rationnels d'une question sociale et de ses contours politiques. .

Conclusion

De quelles bonnes pratiques parle-t-on, et pour qui ces pratiques sont-elles bonnes ?

Ce chapitre montre comment, dans le contexte mexicain, définir une pratique comme « bonne » permet au PNUD non seulement de renforcer la position institutionnelle des acteurs technico-administratifs du développement mais de manière plus importante encore, de légitimer sa vision spécifique du développement. En ce sens, la démarche poursuivie par le PNUD au Mexique renvoie à une forme de clôture des espaces administratifs et techniques du développement propre à la gouvernamentalité contemporaine³⁸. Or, indépendamment de la normativité portée sur eux, pour qu'ils fonctionnent, soient appliqués et réappropriés, les « modèles » doivent nécessairement être transformés par les acteurs praticiens du développement³⁹, y compris dans des pratiques potentiellement déviantes ou innovantes.

L'analyse de la circulation de la mesure du développement humain au Mexique en tant que bonne pratique a permis de mettre en évidence les dynamiques paradoxales de (dé)politisation liées aux jeux de savoir(s) et de pouvoir(s) entre divers univers institutionnels. Loin d'être dépolitisée par nature, la mesure du développement contribue à renforcer les choix politiques du développement dans un contexte national donné⁴⁰ : en ce sens, on peut affirmer que la

35. PNUD, *Rapport sur le développement humain, op. cit.*, p. 1-2.

36. Par exemple, Moritz Hunsmann, « Limits to Evidence-Based Health Policymaking: Policy Hurdles to Structural HIV Prevention in Tanzania », *Social Science & Medicine*, 74, 2012, p. 1477-1485.

37. Voir Alain Desrosières, *Prouver et gouverner*, Paris, La Découverte, 2014 ; Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, Londres, Verso, 2005.

38. Voir Michel Foucault, *Dits et écrits, II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, 2001, p. 635-657.

39. Sur les « idées qui font de “bonnes politiques” ne sont pas celles qui donnent de bons guides pour l'action », voir David Mosse, *Cultivating Development, op. cit.*, p.230. Voir également Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Apad-Karthala, 1995.

40. Voir Raphaëlle Parizet, *Les paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des populations indiennes au Mexique*, Paris, Dalloz, 2015.

dépolitisation par des opérations de technicisation d'une question sociale qui encadrent la décision et l'action politiques de développement, réduit les coûts de mise en débat politique et idéologique.