

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Des théories aux stratégies de lutte contre la pauvreté dans le Tiers monde : l'exemple de la Banque mondiale From Theory to Strategy in the Fight Against Poverty in the Third World: The Example of the World Bank De las teorías a las estrategias de lucha contra la pobreza en el Tercer Mundo: el ejemplo del Banco Mundial

Jacques Fisette

Numéro 17 (57), printemps 1987

Survivances et modèles de développement

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034373ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034373ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Fisette, J. (1987). Des théories aux stratégies de lutte contre la pauvreté dans le Tiers monde : l'exemple de la Banque mondiale. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (17), 117–125. <https://doi.org/10.7202/1034373ar>

Résumé de l'article

Les années 1970 sont généralement perçues comme une décennie de changements profonds marquant un tournant dans les politiques des organismes internationaux vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Cette perception vient sans doute de l'importance que prennent les débats sur l'équité, la redistribution des richesses et la mise en place de programmes nouveaux axés sur la lutte contre la pauvreté en milieu rural et urbain. L'article tente de montrer que l'échec des attentes fondées sur la théorie du « trickle down » n'a pas mené à une véritable remise en cause des finalités des politiques ni des fondements intellectuels qui sous-tendent les actions pratiques. Ce sont essentiellement les instruments d'intervention qui ont pris une configuration nouvelle.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1987

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Des théories aux stratégies de lutte contre la pauvreté dans le Tiers monde : l'exemple de la Banque mondiale

J. Fisette

Avec les progrès immenses de la technologie dans les quelques dernières décennies, experts et scientifiques ont pris conscience du rôle majeur qu'ils ont joué dans les transformations des sociétés industrielles. Dans tous les domaines d'activité ils sont mis à contribution et consultés par les preneurs de décisions, en particulier dans des situations techniquement et socialement complexes : pollution industrielle, congestion urbaine, grèves ouvrières interminables. Tout est susceptible, en principe, de solutions et tout est objet potentiel d'une décision rationnelle de la part des dirigeants politiques. La science, de

son côté, développe ses méthodes, progresse dans la recherche opérationnelle et l'analyse des systèmes, produit des discours théoriques qui légitiment la place qu'occupe la connaissance scientifique dans la résolution des problèmes sociaux et confèrent à l'expert son autorité. « La connaissance scientifique devient le fondement rationnel des grands plans d'aménagement et un moyen de légitimer les décisions particulières » (Nelkin, 1975 : 36, notre traduction).

L'une des caractéristiques des trente dernières années concernant ce que plusieurs ont qualifié de « scientification de la vie sociale »

est l'échelle d'intervention nouvelle qu'englobe cette rationalité : nous partageons de plus en plus l'idée qu'il est possible de dépasser l'espace national et d'agir sur des problèmes planétaires tels que l'ordre économique mondial, la croissance démographique, l'urbanisation ou la lutte contre la pauvreté dans le monde. La création de certaines agences multilatérales témoigne précisément de cette ambition de régler des problèmes planétaires et de rationaliser ou de vaincre certaines situations jugées potentiellement catastrophiques parce qu'elles mettent en péril l'ordre mondial établi.

Cela témoigne d'au moins deux choses que j'aimerais examiner ici : premièrement, ces différentes institutions, composées d'une panoplie d'experts et de scientifiques, reposent sur le postulat implicite que la connaissance scientifique peut permettre de trouver des solutions rationnelles et universelles à certaines situations qui posent problème. De la connaissance scientifique des phénomènes concernés devraient découler les solutions adéquates aux problèmes.

Deuxièmement, nous croyons généralement qu'il y a dans le monde une idée minimale commune des finalités à poursuivre dans la mise en oeuvre des politiques nationales et de celles des agences internationales. Même si nous sommes conscients que les problèmes économiques, démographiques ou sociaux cachent des divergences d'intérêts, nous acceptons très souvent que ces divergences et ces désordres puissent être résolus à travers l'intervention rassurante des experts et scientifiques plutôt qu'à travers des luttes politiques.

Mon objectif est de montrer comment les références à la science, qu'elles soient implicites ou explicites, ne sont pas de réelles prises en charge méthodologiques mais sont plutôt des énoncés reposant sur une sorte de consensus entre experts et dirigeants politiques nationaux ; ces énoncés ne reposent aucunement sur des nor-

mes scientifiques et rationnelles correspondant à l'adéquation fins-moyens-résultats. De plus, j'aimerais montrer comment l'application de politiques dites rationnelles est elle-même la cause de situations qu'elle devrait en principe solutionner. Cela s'explique en partie par le refus d'admettre les réalités politiques et les transformations structurelles nécessaires à des changements réels.

lutte contre la pauvreté dans les pays du Tiers monde mises de l'avant par la Banque mondiale me serviront d'exemple concret pour illustrer ces processus.



Des experts qui pensent

Il existe une analogie évidente entre la représentation traditionnelle que l'on se fait des méthodes utilisées pour déterminer la justesse d'une théorie scientifique et celles qui servent à évaluer la réussite d'un programme d'intervention sur un problème spécifique : le programme est d'abord conçu et élaboré (hypothèse), il est ensuite formalisé et donne lieu à quelques stratégies (argumentation cohérente), et finalement celles-ci sont mises en oeuvre (test). Pour faire la preuve de l'exactitude d'une politique, il suffirait de montrer qu'elle atteint les objectifs qui ont été annoncés au départ et que poursuivent les stratégies.

Dans les faits la chose est beaucoup plus complexe que dans un laboratoire. Il faudrait en effet pouvoir distinguer les effets spécifiques d'une décision ou d'une stratégie à travers un ensemble « bruyant »

de décisions simultanées prises par un grand nombre d'acteurs et à travers les fluctuations d'un système dont on ne contrôle pas toutes les composantes. De plus il faudrait disposer, pour pouvoir parler de démarche scientifique, d'une théorie permettant a priori de rendre compte des rapports effectifs et concrets entre les finalités, les stratégies et les résultats prévus. Les planificateurs, à ce propos, parlent de théorie « compréhensive » de l'action. Ces conditions sont la plupart du temps absentes (voir Ravetz, 1971) et il en découle, selon Majone (1981), des conséquences importantes :

- la seule évaluation possible des politiques repose sur le consensus qui se crée entre les faiseurs de politiques sur les politiques elles-mêmes, et non sur leurs résultats ;
- le consensus tend à s'établir sur les procédures et les « règles du jeu » de la formulation des politiques ; ainsi, les objectifs poursuivis et les résultats obtenus occupent une place secondaire.

Malgré cela, les modèles sous-jacents continuent d'exister et d'influencer les politiques ; ils occupent simplement moins le devant de la scène et font place aux problèmes de procédure, de stratégie et de mise en oeuvre. L'évolution des stratégies de la Banque mondiale concernant la lutte contre la pauvreté dans le Tiers monde illustre très bien ces hypothèses et c'est ce que je vais tenter de montrer ici en deux temps. D'abord, la Banque a tenté, durant les années 1950 et 1960, de déduire les moyens de régler le problème de la pauvreté d'une théorie abstraite de la croissance : la théorie du « trickle down » ou de l'effet « percolateur ».

Face à l'échec évident de cette approche du problème de la pauvreté et des politiques qui en ont découlé, il a bien fallu un jour modifier le tir. Durant les années 1970, on a vu apparaître de « nouveaux programmes » et de nouvelles stratégies. Il ne s'agissait cependant pas

de formuler de nouveaux modèles « compréhensifs » de lutte contre la pauvreté ; on fonctionnait plutôt sur le modèle de ce que la Banque appelait le « learning by doing ». Dans un rapport sur les problèmes à long terme de l'Afrique au sud du Sahara, on écrivait par exemple : « Les plans doivent surtout définir des stratégies. La production de plans rigides est sans intérêt pratique quand il s'agit de définir des politiques économiques ou de formuler des programmes d'action. Les programmes doivent être suffisamment souples pour intégrer les leçons de l'expérience et tenir compte de changements imprévisibles dans le volume des ressources financières disponibles » (Banque mondiale, 1984 : 4). Cette approche plus « incrémentale » de l'intervention ne changeait pas l'essentiel des postulats de base de l'action ni les finalités poursuivies, comme on le verra ; c'est le système de légitimité qui, petit à petit, prenait une configuration théorique différente.



Un percolateur obstrué

Les agences internationales ont elles-mêmes reconnu que durant les années 1950 et 1960 le problème principal tel que le concevaient les responsables internationaux et nationaux des politiques économiques était de maximiser le taux de croissance de la production finale (BIT, 1984 : 7). Il s'agissait de maximiser la croissance du secteur industriel à haute productivité en utilisant une technologie de pointe ;

on présumait que ce secteur absorberait dans un délai raisonnable la main-d'œuvre excédentaire « oubliée » provenant des zones rurales et attirée par la croissance de l'économie urbaine. On comptait sur les retombées graduelles (effet « percolateur ») de la croissance économique pour intégrer les groupes à faible revenu au grand courant du développement économique.

Cette stratégie axée sur une forte croissance du secteur industriel ne se fondait pas réellement sur l'idée que la seule chose importante était de maximiser la croissance du produit intérieur brut (PIB) sans tenir compte de la pauvreté qui existait dans les pays ; on considérait plutôt que la lutte contre la pauvreté devait être prise en charge en partie par les gouvernements, à travers des mesures de redistribution des richesses générées par la croissance. Ces mesures volontaires devaient accélérer l'effet automatique d'enrichissement des populations pauvres, associé en principe à une forte croissance du PIB (Stewart et Streeten, 1976).

La fin des années 1960 et la décennie qui a suivi ont montré que quelque chose ne fonctionnait pas dans ces postulats et ces modèles d'experts. Le continent africain a connu des moments extrêmement tragiques au début des années 1970, avec la famine et la chute des cours mondiaux des produits de base. Les experts de la Banque mondiale ont reconnu, en 1984, le recul relatif de l'Afrique au sud du Sahara et l'échec des politiques : « Dans les années 1950, le taux de mortalité infantile de l'Afrique au sud du Sahara dépassait d'environ 50 % la moyenne des pays en développement, aujourd'hui il atteint près du double de cette moyenne. Malgré la croissance rapide des importations de produits vivriers et de l'aide alimentaire, environ 20 % de la population africaine a un régime alimentaire inférieur au minimum

requis sur le plan sanitaire » (Banque mondiale, 1984 : 12). Seuls quelques pays d'Asie et d'Amérique latine semblent capables de tirer profit de leur intégration accélérée à l'économie mondiale, sans toutefois que cela profite de façon importante aux groupes les plus pauvres. Dans leur rapport sur le développement dans le monde en 1980, les experts de la Banque mondiale écrivent : « on n'observe pas de lien précis entre la croissance et le recul de la misère sur une période de 10 ou 20 ans ».

À quoi attribuer la responsabilité de cela ? Faut-il incriminer les modèles erronés et la méconnaissance des mécanismes économiques qui lient la croissance et la pauvreté, ou encore l'absence de volonté d'agir sur le partage des richesses dont souffriraient les gouvernements nationaux ?

Ces questions essentielles nécessitent des réponses pour que l'on comprenne les erreurs passées ; les modèles explicatifs ne manquent pas, par ailleurs. Mais a-t-on affaire à un problème de (mé)connaissance scientifique ou simplement à la manifestation d'intérêts contradictoires, opposant des groupes sociaux de force très inégale et sur lesquels on ne veut pas agir ?

Plusieurs avenues s'offrent ici pour expliquer l'échec des politiques fondées sur une forte croissance économique. Au plan politique, on peut évoquer par exemple la logique des gouvernements, qui ont tendance à protéger les richesses de ceux qui possèdent plutôt que de les redistribuer à ceux qui n'ont rien. Il ne s'agit donc pas de simples problèmes mécaniques ou techniques liés à l'application d'un raisonnement scientifique. Il serait pire encore de montrer comment le modèle théorique appliqué et les outils qui en découlent produisent des résultats inverses de ceux qu'ils annoncent. Je reprendrai ici la critique adressée par Stewart et Streeten

une montre et un moyen fiable de déplacement (afin d'arriver à l'heure), des vêtements confortables, etc. Cela fait que patrons et ouvriers qualifiés ne soutiendront pas des mesures de redistribution des richesses qui mettraient en cause leur style de vie, leurs valeurs et les conditions mêmes de survie du mimétisme technologique promu par les dirigeants.

De plus il peut être nécessaire de créer un marché local pour la consommation de certains produits de pointe ; la distribution inégale des revenus remplit donc une fonction économique importante et peut être une condition de croissance dans certaines circonstances. Les politiques gouvernementales sont elles-mêmes déterminées en partie par ces choix économiques et technologiques : les preneurs de décisions sont généralement des membres de l'élite locale, qui bénéficient de la croissance du PIB et de la forte concentration des richesses. Ils auront tendance à protéger leurs acquis politiques et leurs intérêts économiques plutôt qu'à lutter contre les inégalités sociales. En ce sens, donc, les politiques des gouvernements découlent généralement des stratégies qu'ils ont poursuivies antérieurement, avec l'appui des experts internationaux.

En résumé, la stratégie de forte croissance n'a pas réussi à éliminer la pauvreté parce que les plus pauvres sont constamment « exclus » (la Banque dirait « oubliés ») du processus sur lequel repose la croissance économique : la technologie utilisée ne fait aucune place aux pauvres dans le procès de travail et elle renforce les groupes sociaux les plus riches (patrons, ouvriers qualifiés, cadres) ; les conséquences politiques de cette situation consolident le processus de concentration des richesses plutôt qu'elles ne le combattent. Les modes de consommation associés à ce type de stratégie sont aussi des modes « excluants », dans la

mesure où ils sont tournés vers l'extérieur et créent du chômage et des inégalités à l'intérieur (voir Mathias, 1983).

Les « mécanismes automatiques » de retombée des richesses ne fonctionnent pas et la redistribution « volontaire » des richesses par les pouvoirs publics se produit rarement de façon spontanée. Malgré cela, cette approche théorique du problème s'est maintenue pendant de nombreuses années et elle continue de jouer un rôle idéologique important dans la communauté internationale. Il suffit de voir quelle place occupe, dans les discours du nouveau président de la Banque, la question de la transmission de la croissance économique des pays riches vers les pays pauvres (voir le dernier numéro de *Finance et développement*, 1986). Cette stabilité du modèle ne s'explique pas par les résultats obtenus jusqu'ici mais par une sorte de convention tacite entre experts et preneurs de décisions aux niveaux national et international ; le modèle remplit sa fonction idéologique et sert encore les intérêts du pouvoir. Comme l'écrit Rule (1971 : 52), « en ayant l'air de résoudre un problème on se livre souvent à la tâche extrêmement délicate et exigeante de trouver le moyen de concilier des intérêts opposés sans susciter de protestations assez fortes pour créer une tempête politique. Il s'agit habituellement de poser un geste — ou d'avoir l'air de poser un geste — pour améliorer une situation insupportable, sans toucher aux puissants intérêts à qui elle profite » (notre traduction). Voilà qui exprime bien, je pense, les contradictions dans lesquelles agit la Banque mondiale quand elle cherche à intervenir sur la pauvreté. L'échec des politiques des dernières décennies l'a obligée à modifier quand même ses stratégies ; on verra qu'elle continue cependant de préserver l'essentiel de ses finalités et le modèle sous-jacent.

120 ten (1976) au modèle en cause. Ces auteurs montrent comment le type de stratégies suivies devait entraîner les inégalités effectivement générées.



Des riches qui s'enrichissent

La croissance économique a été, durant les années 1950 et 1960, synonyme d'ouverture sur l'économie mondiale et sur le commerce international. Qui veut faire face à la concurrence internationale doit user de la même arme que ses vis-à-vis, soit la technologie moderne, qui nécessite des intrants (travail et matériaux) similaires à ceux que l'on retrouve dans les pays industrialisés qui dominent la plupart du temps les marchés. Le corollaire : une forte spécialisation du travail, des travailleurs disciplinés, efficaces, qualifiés, mais qui exigent aussi des salaires correspondant à ces « qualités ».

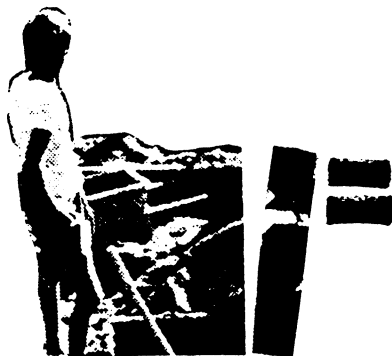
Ainsi, aux critères et aux normes de productivité et d'efficacité appliqués aux travailleurs se greffe un certain style de vie, de consommation... Pour aller au boulot il faut

Repli instrumentaliste

L'intellectuel travaille un peu à la manière d'un artisan avec des outils et des matériaux de nature conceptuelle ; le produit fini est un ensemble d'arguments, de réflexions et de conclusions sur les caractéristiques d'autres constructions intellectuelles qui forment ce que l'on appelle un « objet de recherche » (Majone, 1981). En ce sens la recherche scientifique, comme le soulignait Ravetz (1971), est un processus de résolution de problèmes sur des objets artificiels, c'est-à-dire sur des phénomènes qui ne sont pas les phénomènes naturels appréhendés directement. Ce sont des classes d'objets construites à travers des catégories abstraites.

De façon analogue, les objets de l'analyse de politiques ne sont pas les événements sociaux appréhendés directement, mais des constructions abstraites sur lesquelles il existe un certain consensus. Par ailleurs, ceux qui formulent les politiques sont en principe intéressés à vérifier si les résultats visés par les programmes sont atteints. Mais, on l'a vu, il est rare que l'on puisse comparer directement résultats et objectifs et en déduire que les politiques sont bonnes ou mauvaises. Je ne poserai pas ici la question de savoir comment s'opèrent les transformations dans les fondements et l'orientation des politiques, mais simplement je montrerai le type de glissement qui s'opère au plan des stratégies au milieu des années 1970 à la Banque mondiale. Il y a glissement, comme on le verra, du contenu ou de la substance des politiques, aux processus de mise en oeuvre et aux stratégies. Il ne s'agit pas d'une véritable rupture dans les fondements des programmes d'action, selon moi ; c'est plutôt un repli sur les outils d'intervention. Je pense que l'on peut à bon droit parler d'« instrumentalisme », dans la mesure où l'accent sera mis sur les moyens plutôt que sur une remise

en cause profonde des finalités poursuivies jusque-là par les programmes.



Trouver des chemins, c'est l'affaire des experts

Les années 1970 sont généralement perçues comme une décennie de changements profonds marquant un tournant dans les politiques de la Banque mondiale vis-à-vis des pays en développement. Tournant, en raison de l'importance que prennent, au sein même de la Banque, les débats sur l'équité, la pauvreté et la redistribution des richesses, et aussi en raison de la définition de programmes nouveaux axés sur la lutte contre la pauvreté en milieu rural et urbain (voir Hürni, 1980).

L'échec des attentes fondées sur la théorie du « trickle down » devait mener, en principe, à une remise en cause de l'analyse et des politiques de développement qui en découlaient. Je me propose de montrer que cela ne s'est fait qu'en surface. En effet, la Banque a réorienté ses instruments d'intervention et redéfini les populations cibles de ses programmes. Mais l'essentiel n'a pas changé, c'est-à-dire que les finalités et les fondements intellectuels qui sous-tendent l'action pratique sont restés les mêmes. Deux éléments me semblent expliquer cette absence de changement profond d'orientation : le refus d'une analyse en profondeur des causes de la pauvreté et du sous-développement, et le maintien de la croissance de la production et

de la hausse de la productivité comme finalités ultimes des politiques.

Les efforts de la Banque n'ont pas porté sur l'analyse des causes de la pauvreté ou des échecs antérieurs des politiques, mais plutôt sur des aspects très opérationnels et stratégiques, comme les populations nouvelles devant être « ciblées » par les nouveaux programmes. Les découpages qui apparaissent suite à ce changement sont par ailleurs très révélateurs des postulats et des finalités qui persistent à la Banque, malgré les nouveaux moyens élaborés pour lutter contre la pauvreté. On découvre par exemple qu'il existe deux catégories de pauvreté dans les pays en développement (Ayes, 1983) :

- une pauvreté absolue, celle des populations qui vivent dans des conditions très précaires (malnutrition, analphabétisme, absence d'abri contre les éléments, etc.), n'ayant pas le strict nécessaire pour combler leurs besoins essentiels. Pour des raisons pratiques la Banque établit une norme monétaire pour caractériser ce groupe social important de la population mondiale (780 millions de personnes au début des années 1980, dans le Tiers monde) : c'est la population des pays où le revenu personnel moyen annuel est inférieur à 75 \$US (1971) ;
- une pauvreté relative : au sein d'un pays donné, c'est la pauvreté de la population dont le revenu n'équivaut pas au tiers de la moyenne nationale du revenu par habitant. Il s'agit bien sûr d'une mesure du degré d'inégalité dans la distribution des richesses d'un pays. La pauvreté relative ne nous dit rien sur les niveaux de revenu, ni sur la couverture des besoins essentiels pour les différents groupes sociaux.

Ces définitions ont une portée stratégique extrêmement importante. Des programmes qui viseraient par exemple à atténuer la pauvreté relative dans un but de jus-

tice sociale devraient améliorer la redistribution des richesses au profit des plus pauvres, et supposeraient une évaluation minimale des projets en fonction du partage des bénéfices engendrés par eux entre les groupes sociaux. Pour éviter cela, la Banque a plutôt choisi d'orienter ses programmes vers la lutte contre la pauvreté absolue. Elle trouve plus simple, cependant, d'aider les groupes pauvres ayant un minimum d'actif tangible : petits fermiers, entrepreneurs indépendants, commerçants... Certains en ont conclu (Payer, 1982) que la Banque était moins intéressée par ces petits entrepreneurs que par leurs actifs, en particulier quand il s'agissait de terres arables.

Cette stratégie constitue un choix délibéré entre trois approches nouvelles (par rapport à la stratégie de maximisation de la croissance du PIB suivie auparavant) du problème de l'amélioration du bien-être des groupes à faible revenu : on pouvait 1) diriger l'investissement vers les groupes pauvres ; 2) redistribuer les revenus de façon à augmenter la consommation des groupes pauvres ; 3) transférer les actifs existants (terre, capital) aux groupes pauvres (Stewart et Streeten, 1976).

La dernière approche a évidemment été jugée trop radicale et politiquement irréaliste en dehors d'une révolution. D'ailleurs, du point de vue des technocrates internationaux en général, révolution signifie par-

tage ou redistribution — plutôt qu'élimination — de la pauvreté.

La seconde approche équivaut à tenter de sauter les étapes « normales » qui séparent la société sous-développée d'une société de consommation de masse, et cela exigerait des investissements trop grands sur une période trop longue pour donner des résultats.

C'est donc la première approche qui a été retenue, pour des raisons fort simples : la pauvreté s'explique par un manque d'emplois, et le manque d'emplois par la faible productivité du travail ; celle-ci, à son tour, s'explique par la faiblesse des investissements technologiques et de l'épargne. Ainsi, technologie et crédits continueront d'être les piliers de la « nouvelle » politique d'intervention de la Banque. Rien de bien neuf jusque-là !

On ne remarque aucune réflexion sur les inégalités dans le partage des richesses ni sur la mobilisation de la volonté politique susceptible de modifier ce partage au sein de chacune des régions en développement. On prend pour acquis qu'il existe une bonne volonté de tous d'aller dans le sens d'une élimination de la pauvreté. Ce qui change, c'est d'abord la population ciblée par les programmes.

D'autres changements apparaissent tout de même ; les critères d'évaluation des projets et les projets eux-mêmes sont redéfinis. Les considérations de pure rentabilité à court terme ne sont plus l'unique aspect pris en compte : santé, éducation, nutrition, emplois, etc. sont des facteurs considérés. Autre nouveauté, des aspects de recherche sont intégrés dans les projets agricoles : on rapporte qu'en 1976, 33 projets sur 64 comportaient cet aspect, contre 18 sur 51 en 1974 (Scott, 1977). La dimension formation prend aussi de l'importance, de même que les considérations environnementales, la place des femmes dans le développement, etc. Je propose de regarder de plus

près un exemple de cette nouvelle approche, soit la nouvelle version des programmes de développement rural.



Des pauvres qui s'appauvrissent ou le refus des causes

L'objectif officiel de ce nouveau programme de développement rural est d'augmenter la production des petites fermes afin qu'en 1985, dix ans plus tard, leur production ait augmenté de 5 % annuellement. Pour cela on compte injecter 100 milliards de dollars sur toute la période. Ces programmes prennent en compte des considérations régionales et ne s'arrêtent pas à l'unité de production : infrastructures, marchés publics, services de santé, approvisionnement en eau potable etc. Tous ces aspects se complètent pour améliorer les conditions de vie en général dans une région donnée ; on prend conscience que la productivité du travail est influencée par ces facteurs, même s'ils sont externes à l'unité de production ; ce n'est donc pas par pur humanisme que ces éléments sont maintenant mis de l'avant.

Ayres (1983 : 94) donne cette définition du programme : « le développement rural est généralement considéré comme une activité multisectorielle comprenant, outre le développement de l'agriculture et l'industrie rurale, la création ou l'amélioration de services ou d'infrastructures généraux à caractère social (écoles, cliniques, routes, communications, approvisionne-

ment en eau) ainsi que de services ou de programmes sociaux de prévention de la maladie, d'amélioration de la nutrition, d'alphabétisation des adultes ou de contrôle des naissances » (notre traduction).

Au plan opérationnel on trouva cette définition encombrante, parce qu'un peu abstraite pour les fins de l'évaluation des projets, et finalement on lui ajouta une définition plus quantitative, que rapporte Ayres (1973) : un projet de développement rural est un projet dont au moins 50 % des bénéfices retombent sur les groupes les plus pauvres visés, dans une région rurale donnée. Ainsi, un projet d'envergure nationale, dans la mesure où ses retombées sont favorables au groupe ciblé, peut être défini comme un projet de développement rural.

L'évaluation du programme comportera tout de même des difficultés similaires à celles qui s'étaient posées auparavant avec le modèle théorique axé sur la forte croissance économique. Je vais reprendre ici le même raisonnement pour situer les critiques adressées à la Banque à propos de ce programme par quelques chercheurs qui l'ont étudié.

D'abord, on prévoyait une augmentation des revenus et des volumes de production des fermiers visés par les projets, augmentation qui devait s'expliquer par l'intervention des experts de la Banque (crédits agricoles alloués, infrastructures sociales mises en place, etc.). En principe, donc, il s'agissait de comparer la situation précédant le programme avec la situation observée au moment de l'évaluation.

Ayres constate qu'il est très rare qu'une telle analyse d'impacts soit réellement faite : les résultats ne sont jamais aussi immédiats et il est très difficile d'isoler une ou plusieurs variables causales dans l'ensemble des variables qui interagissent. Il constate que c'est plutôt la capacité de mobiliser les « inputs » prévus par le programme qui cons-

titue la vraie évaluation d'un projet et la meilleure mesure, du point de vue de la Banque, de la réalisation des objectifs d'un programme (Ayres, 1983 : 100). Autrement dit, un projet est réussi quand la livraison des crédits et des services prévus se déroule bien ; l'accent de l'évaluation porte ainsi essentiellement sur les moyens et non pas sur les finalités.

D'autres impacts sont par ailleurs sous-estimés ou ignorés parce que, dit-on, ils ne sont pas quantifiables. Ces programmes ont par exemple un impact majeur au plan de l'accélération des interactions entre les secteurs modernes capitalistes et les secteurs traditionnels, à cause en particulier du type d'inputs techniques et financiers utilisés dans ces programmes. Il se développe un processus qui force l'intégration de l'agriculture traditionnelle au secteur commercial et fortement monétarisé.

Implicitement, ces programmes obligent les fermiers à échanger contre de l'argent leurs surplus de production, c'est-à-dire à le vendre sur les marchés nationaux ou internationaux pour rembourser les dettes contractées lors de l'achat de technologie étrangère, d'engrais ou de pesticides, etc. Les populations les plus pauvres ne peuvent être les bénéficiaires de ces programmes : les fermiers visés doivent posséder un minimum d'actifs, comme on l'a vu, et « les gens qui possèdent ces biens matériels ne comptent pas parmi les plus pauvres : il est probable qu'ils engagent eux-mêmes de la main-d'oeuvre » (Payer, 1982, notre traduction). Tous ceux qui vivent dans les campagnes mais n'ont pas de terre (locataires, occupants illégaux par exemple) ne peuvent avoir accès à ces programmes. Dans beaucoup de cas ces populations ont été évincées de leur terre au profit de propriétaires effectuant des remembrements fonciers. C'est ce qui fait dire à Payer (1982 : 208) que « l'objectif véritable de leurs pro-

grammes et de leurs projets n'est pas d'abolir la pauvreté ni même de l'alléger, mais de prendre aux pauvres leurs terres et de les faire produire au profit des marchés nord-américains, européens et japonais, et pour le bénéfice des élites installées dans leurs propres grandes villes » (notre traduction).

Une autre critique de Payer contre ces programmes porte sur l'équation que fait la Banque entre pauvreté absolue et agriculture de subsistance : « mais dans un pays pauvre, une famille qui pratique l'agriculture de subsistance et n'a un revenu monétaire que de cent dollars par an peut fort bien mener une existence plus saine et plus aisée qu'un ménage nord-américain vivant dans un taudis et ayant un revenu de plusieurs milliers de dollars » (p. 219, notre traduction). Il s'agit en effet de s'interroger sur les besoins réels d'argent des petites communautés d'agriculteurs : pour plusieurs d'entre elles, les besoins monétaires sont très limités et s'arrêtent à l'achat d'un peu de tissu, de café, de thé, de sel ou de sucre si elles ne produisent pas elles-mêmes. On peut donc voir dans cette stratégie de la Banque une menace à l'agriculture de subsistance et, sous couvert de modernisation, une création de liens nouveaux mais puissants de dépendance économique entre ces agriculteurs et les mécanismes des marchés internationaux du crédit, des produits de base, etc.

La critique la plus fondamentale de ces stratégies porte sur le refus de la Banque de mettre en cause les structures sociales, économiques et politiques en place dans les différents pays en développement. Elle accepte, sous couvert de « pragmatisme », de fonctionner dans les conditions de tenure foncière existantes (Ayres, 1983 : 104). Elle refuse donc de prendre en compte la distribution inégale des terres et celle des richesses en général, obstacle fondamental à

124 l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres (pauvreté relative). Elle prétend pouvoir s'accommoder de cette situation quel que soit le pays en cause. Ce refus de heurter les intérêts économiques en place et cette persistance à financer des projets dans de telles conditions ne peuvent que renforcer ces mêmes intérêts.

Résultats avoués, cachés ou refoulés, la nouvelle approche de la Banque repose sur exactement les mêmes postulats de base : les pauvres seront atteints une fois le mouvement de croissance de la production fortement engagé. Ce n'est certes par l'évidence de la preuve qui conforte les défenseurs de cette thèse, mais peut-être la peur qu'en dehors d'elle les institutions mises en place pour intervenir sur le développement perdent leur raison d'être.

Idéal technocratique et pauvreté dans le monde

« Dans une société dominée par une fin unique, il ne pourrait y avoir de discussions que sur les meilleurs moyens d'atteindre cette fin, et les discussions sur les moyens sont en principe techniques, c'est-à-dire de caractère scientifique et empirique : elles peuvent être réglées par l'expérience, l'observation, ou toute autre méthode employée pour découvrir des causes et des corrélations ; elles peuvent être réduites à des sciences positives. Dans une telle société il ne surgirait pas de

questions sur les fins ou valeurs politiques mais seulement des questions empiriques sur les chemins les plus efficaces pour atteindre le but » (Berlin, 1961 : 316).

Les experts de la Banque mondiale sont en quelque sorte, face à la pauvreté, des technologues, comme le biologiste face à la faiblesse du rendement de telle catégorie de plantes ou d'arbres et désireux de créer une variété plus performante, ou encore comme l'ingénieur en mécanique à la recherche d'une machine plus performante... La pauvreté est analogue à tout autre problème technique, elle manifeste simplement le manque de connaissances adéquates ou le manque de ressources financières ; les solutions viendront au moment où seront réunis ces éléments cognitifs et financiers. Ces solutions doivent, de plus, s'imposer d'elles-mêmes auprès des responsables politiques et des citoyens, comme une évidence. Ainsi, au départ, on accepte comme contrainte l'ordre politique existant. Mais comment viser un idéal qui n'existe pas par définition, l'élimination de la pauvreté absolue, tout en renforçant l'ordre établi ?

C'est qu'en fait l'idéal de changement s'arrête à mieux administrer le monde tel qu'il est. L'idéal d'ordre ou d'élimination du désordre que constitue la pauvreté n'affirme en fait jamais son contenu réel ; on lutte contre un prétendu désordre sans dévoiler la substance de l'ordre poursuivi. La finalité réelle de la technocratie, écrivait Gadamer à propos du nouvel ordre économique, c'est que tout devrait être soumis au même ordre. C'est d'ailleurs l'essence de la technique que de ne pas exister pour sa propre finalité mais pour la perfection de l'objet à réaliser quel que soit l'objet (Gadamer, 1966). Bien pauvre l'imagination de ceux qui s'arrêtent, à propos de cet objet ou des finalités de la technique tout autant que des institutions, à tenter de repro-

duire partout l'ordre existant des pays industrialisés.

Jacques Fiset
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Bibliographie

- ASCHER, William. 1983. « New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank », *International Organization*, 37, 3, été : 415-440.
- AYRES, Robert L. 1983. *Banking on the Poor*. Cambridge, Mass., MIT Press, 282 p.
- BANQUE MONDIALE, 1979-1986. *Rapport sur le développement dans le monde*. Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE. 1984. *Programme d'action concertée pour un développement stable de l'Afrique au sud du Sahara*. Washington, D.C.
- BERLIN, Sir Isaiah. 1961. « La théorie politique existe-t-elle », *Revue française de science politique*, 11, 1961 : 309-337.
- BIT (Bureau international du travail). 1984. *Le Travail dans le monde*. Genève.
- GADAMER, Hans-Georg. 1966. « Notes on Planning for the Future », *Daedalus*, été : 572-589.
- HÜRN, Bettina S. 1980. *The Lending Policy of the World Bank in the 1970's : Analysis and Evaluation*. Boulder, Colorado, Westview Press, 173 p.
- JACQUEMOT, Pierre et Marc RAFFINOT. 1985. *Accumulation et développement*. Bibliothèque du développement, L. Harwattan, 408 p.
- LATOUCHE, Serge. 1986. *Faut-il refuser le développement ?*. Paris, PUF, « Économie en liberté », 216 p.
- MAJONE, G. 1981. « Policies as Theories », *Policy Studies*, 5 : 15-26.
- MATHIAS, Gilberto. 1983. « Urbanisation et sous-développement : secteur informel et stratégies de survie », *Critiques de l'économie politique*, octobre-décembre : 21-39.
- NELKIN, Dorothy. 1975. « The Political Impact of Technical Expertise », *Social Studies of Science*, 5 : 35-54.

- PAYER, Cheryl. 1982. *The World Bank*. New York, Monthly Review Press, 414 p.
- PETRAS, James F. et Robert LAPORTE, Jr. 1969. « Modernization from Above Versus Reform from Below : U.S. Policy Toward Latin American Agricultural Development », *Journal of Development Studies*, 6 : 248-266.
- RAVETZ, Jerome R. 1971. *Scientific Knowledge and its Social Problems*. New York, Oxford University Press, 449 p.
- RULE, James B. 1971. « The Problem with Social Problems », *Politics and Society*, 2, 1, automne : 47-56.
- SCOTT, Brian. 1977. *The World Bank Group*. Harvard Business School, 37 p., document photocopie.
- STEWART, Frances et Paul STREETEN. 1976. « New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth », *Oxford Economic Papers*, 28, 3 : 381-405.

LA REVUE CANADIENNE DE PSYCHO-EDUCATION

Politique éditoriale

La Revue canadienne de psycho-éducation publie des articles sous les cinq rubriques suivantes:

- a) articles théoriques relatifs aux sciences humaines;
- b) rapports de recherche de divers types;
- c) mémoires cliniques ou présentation d'expériences professionnelles au sens large;
- d) idées nouvelles: tout apport original susceptible d'enrichir le champ psycho-éducatif;
- e) critiques et recension de livres.

Parutions et abonnement

La Revue canadienne de psycho-éducation est bi-annuelle et paraît aux mois d'avril et novembre. L'abonnement pour 1987 est de 10,00\$ (individus), 15,00\$ (organismes) pour le Canada et de 12,00\$ (individus), 16,00\$ (organismes) pour les autres pays.

Les abonnements doivent être payés à l'ordre de la **REVUE CANADIENNE DE PSYCHO-EDUCATION** par chèque ou mandat-poste et adressés à:

REVUE CANADIENNE DE PSYCHO-EDUCATION
A/S Claudette Gemme
750 est, boulevard Gouin
Montréal, Québec
H2C 1A6
(514) 382-2972