

Coopérer aujourd'hui n° 20

➤ Elsa Faugère

Regards sur la culture développementiste : représentations et effets non intentionnels

Une lecture de textes récents en anglais

Le monde du développement partage un certain nombre de postulats implicites, qui gouvernent sa façon de poser les problèmes et d'agir. Souvent non questionnés, parce qu'inconscients, ils induisent une grille de lecture fortement biaisée des réalités sociales et même physiques. La littérature anglo-saxonne récente invite à s'interroger sur ces représentations et sur leurs effets pratiques, pour mieux s'en distancier.

Sommaire

Résumé	3
INTRODUCTION	5
I. LA FABRIQUE DES REPRÉSENTATIONS	5
1. Les représentations du développement.....	5
2. Les représentations sur les « développés ».....	7
2.1 L'invention des dégradations de l'environnement	8
2.2 Chosification, technicisation et dépolitisation des mondes sociaux	11
2.3 Les présupposés des approches participatives	17
II. LES EFFETS NON INTENTIONNELS DU DÉVELOPPEMENT	19
1. Machinerie antipolitique et bureaucratisation du pouvoir	19
2. La diffusion des savoirs technico-scientifiques occidentaux	20
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE	25

Résumé

Par Elizabeth Paquot

Ce document, à travers une lecture "épistémologique" de textes anglo-saxons porte un regard sur les présupposés et les représentations inexacts ou implicites qui sous-tendent les discours et les actions de développement. Il ne se limite pas à l'analyse de ceux-ci mais se penche également sur les conséquences volontaires ou non de ces actions, projets et programmes.

Ce document invite les développeurs à prendre du recul par rapport à un certain nombre de caractéristiques du système d'aide, à être plus vigilants par rapport à la culture de développement, à être plus conscients des logiques et contraintes structurelles au sein desquels ils agissent, à prendre en compte les savoirs des populations dans toute discussion sur le développement.

Il distingue deux grands ensembles de théories dans l'histoire de la notion du développement :

1-Un ensemble fondé sur un discours social et humaniste qui ajoute au processus historique un aspect moral au développement en tant que réducteur de pauvreté et vecteur de modernisation. Il est basé sur deux significations étroitement imbriquées : le développement comme transition ou transformation vers une économie moderne, industrielle, capitaliste et le développement comme amélioration de la qualité et du niveau de vie. L'idée que la modernisation est le remède à la pauvreté a été critiquée très tôt par certains, notamment les néo-marxistes. Quelle que soit la signification accordée au terme de développement, une idée majeure soutient finalement tout l'édifice de ce système de pensée : l'idée que l'aide et l'investissement international, le transfert de connaissances, de techniques de production ainsi que des mesures pour améliorer la santé, l'éducation et la planification économique, permettront aux pays pauvres de devenir des marchés économiques "normaux".

2-L'ensemble des représentations que les agences et experts du développement se font des groupes sociaux à développer. Parce que l'objectif premier de ceux-ci est d'agir et de mettre en application des politiques, programmes et projets de développement, ces représentations sont nécessairement en dehors de la réalité car elles s'appuient sur des hypothèses scientifiques fallacieuses, sur lesquelles ils n'ont pas de prise et pour lesquelles ils s'avèrent souvent incompetents. Et ce, en raison de la fonction même de ces acteurs du développement. A cela s'ajoutent la domination symbolique du savoir occidental sur les savoirs locaux et un contexte international très favorable à toute problématique environnementale, qui place l'environnement au centre des préoccupations planétaires. La focalisation sur de telles questions permet, de façon presque certaine, d'obtenir de l'aide. Par exemple, l'idée que l'environnement africain se serait nettement dégradé au cours du XXème siècle et les raisons justifiées de cette dégradation (désertification ou recul de la forêt) montrent bien comment les représentations que se sont forgées ces acteurs, sur les raisons de la dégradation de l'environnement reposent sur "un choix partial et partiel d'hypothèses scientifiques contestables". Cette image est ainsi devenue l'un des meilleurs moyens pour accéder aux financements des donateurs.

De plus, les agences et experts construisent aussi une image particulière des mondes sociaux ou des modèles idéalisés du social sur lesquels ils projettent d'agir. Ils tendent à "chosifier" le social afin d'obtenir la confiance d'un large public. Ils renforcent ainsi la persistance de ces fausses croyances, et font abstraction des mondes sociaux et individuels locaux au profit d'une

notion de "communauté indifférenciée". Par contre, la façon dont les choix et méthodes de développement influent sur l'impact effectif des actions (dispositif d'intervention, relation avec la population, méthodes de travail) reste peu ou pas analysée.

Toutes ces erreurs ne sont pas dues à l'incompétence ou à l'ignorance des acteurs de développement mais à la logique structurelle du système d'aide; car les actions doivent correspondre aux intérêts du développeur tout en devant plaire au différents publics cibles. Une analyse scientifique ne sera utile aux agences et experts, que si elle propose des interventions qu'ils savent faire. L'objectif est donc de trouver ou d'inventer des problèmes qui justifieraient leurs interventions dans des opérations standardisées au détriment de certaines réalités locales. D'où une ambiguïté et une contradiction dans toute politique de développement. Le paradoxe de ces approches participatives résulte en fait d'un conflit entre le pouvoir détenu par l'agence et les bailleurs sur les ressources financières et leur objectif de transférer le pouvoir aux bénéficiaires des programmes de développement.

De plus, ce rapport évoque l'idée que la véritable importance des programmes et projets de développement réside peut être dans leurs effets non intentionnels, qui peuvent être multiples : la dépolitisation des problèmes, en réduisant par exemple, la pauvreté à un problème technique, et en promettant des solutions techniques aux souffrances des opprimés et des dominés ; la diminution des libertés individuelles et des marges de manœuvre, à cause d'une bureaucratisation des formes de pouvoir au sein de l'Etat ; et la diffusion des savoirs techniques et scientifiques occidentaux. Paradoxalement, un projet peut aussi réaliser en affichant fortement des objectifs neutres et techniques, des opérations politiques très sensibles, et, renforcer et étendre le pouvoir institutionnel de l'Etat, sous couvert d'une mission neutre et technique à laquelle personne ne peut s'opposer.

Pour conclure, même si ce document pointe du doigt les différents obstacles réels au progrès rationnel, pour autant il ne faut pas avoir une image trop uniforme du monde du développement. Le système d'aide, ses acteurs, leurs motivations, leurs engagements, ainsi que les structures logiques institutionnelles qui les composent restent très variées.

INTRODUCTION

Il est des notions tellement appropriées, tellement utilisées qu'elles en deviennent impensées, voire impensables, au sens fort du terme. La notion de développement en fait partie. Il va de soi de parler du tiers-monde et d'inclure dans cette étrange entité des pays sous-développés, ou des pays en voie de développement. Il va de soi de scinder l'humanité en deux : ces pays sous-développés et les pays développés. On le voit bien : la notion de développement joue un rôle primordial. Elle nous sert à penser le monde actuel. Non seulement dans sa dimension planétaire (PVD versus pays développés), mais également aux niveaux nationaux, régionaux et locaux. Car, dire cette simple phrase apparemment anodine « le Bangladesh est un pays sous-développé » est lourd de sens, de présupposés et de représentations, tant sur ce pays, que sur ce que l'on entend par sous-développement.

S'arrêter un instant sur les présupposés de cette notion de développement telle qu'elle est pensée, dite et mise en œuvre par les professionnels du développement, voilà à quoi nous invitent les textes anglo-saxons, étudiés dans le cadre de cette synthèse bibliographique. Quels qu'en soient leurs défauts, leurs lacunes et leurs limites, la plupart d'entre eux ont le grand mérite de nous aider à penser ces impensés, ces présupposés, ces représentations qui sous-tendent les discours et les actions de développement. C'est finalement, pourrait-on dire, à une sorte d'épistémologie du développement que nous mènent nombre de ces auteurs. Mais certains ne se limitent pas à l'analyse de ces représentations, de ce qu'elles impliquent et véhiculent. Ils se penchent également sur les effets effectifs des actions, projets, programmes de développement. Car, disent-ils, si généralement les programmes de développement « échouent », au sens où ils ne parviennent pas à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixé, il n'en demeure pas moins qu'ils ont des effets réels sur les mondes sociaux qu'ils cherchent à modifier. Ces effets ne sont pas volontaires ; ce sont des conséquences non intentionnelles des actions, mais qui ont néanmoins une grande importance.

I. LA FABRIQUE DES REPRESENTATIONS

Deux grands ensembles de représentations sont déterminants dans le métier de développeur : les représentations sur le développement et celles sur les « développés ».

1. Les représentations du développement

Dans l'histoire de la notion de développement, on peut distinguer deux grands ensembles de significations¹ :

¹ Ferguson, 1997. Pour l'historique de la notion de développement, cf. également F. Cooper et R. Packard, 1997 ; F. Cooper, 1997.

- ▷ le développement comme processus de transition ou de transformation vers une économie moderne, industrielle, capitaliste ;
- ▷ et le développement comme amélioration de la qualité et du niveau de vie, et donc comme réduction de la pauvreté. Depuis le milieu des années 1970, cette deuxième signification est devenue plus en vogue.

Si le premier sens du terme développement implique un processus historique, une évolution, le deuxième sens est plutôt moral : le développement n'est plus un mouvement dans l'histoire, mais une activité, un programme social, une guerre contre la pauvreté à l'échelle planétaire. Pour les experts du développement, ces deux significations sont étroitement imbriquées. Pour eux, moderniser équivaut à éliminer ou à réduire la pauvreté.

D'après G. Kaufmann (1997), ces deux grands types de discours sur le développement reflètent la position que les développeurs occupent dans le champ du développement. Le discours social et politique, qui prône une vision humaniste du développement, est généralement tenu par les développeurs qui ont choisi de faire ce métier pour des raisons politiques et/ou par engagement personnel. Ces développeurs travaillent essentiellement dans les ONG. L'autre type de discours qui parle de niveaux de vie, de mesures des performances économiques et de richesse, est généralement le fait de fonctionnaires et d'économistes, qui en sont venus à travailler dans le domaine du développement pour des raisons purement bureaucratiques et professionnelles. Ils ont été changés de service, mutés, promus et se retrouvent plus ou moins par accident, ou en raison de la logique de fonctionnement de leur administration à travailler dans le développement.

Développement et modernisation (M. Hobart, 1997)

La notion de développement a souvent été mise en relation, voire confondue avec celle de modernisation. Dans une telle perspective, les sociétés traditionnelles se transforment en sociétés modernes caractérisées par une technologie de pointe, une prospérité matérielle et une stabilité politique. Le développement économique implique une modernisation technologique qui se fait par l'application de la connaissance scientifique, et le passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture marchande et monétaire, et au salariat. La théorie de la modernisation présuppose que le changement social ne va que dans une seule et même direction. Les catégories de « traditionnelle » et de « moderne » ne sont pas seulement des constructions floues. Le processus de développement lui-même est défini de manière téléologique en fonction du stade présumé des sociétés dominantes. C'est la connaissance scientifique qui permet ce changement. De manière significative, une telle connaissance nécessite d'homogénéiser et de quantifier ce qui est qualitativement différent. Par exemple, la diversité des aliments devient une production agricole monétaire et les activités humaines deviennent le travail. Ce qui est ainsi mis dans le même sac est pourtant souvent considéré par les populations concernées comme hétérogène et de nature différente. Si le fait de considérer les activités humaines comme du travail s'avère fort utile, d'un certain point de vue, une telle homogénéisation est le signe d'une vision évolutionniste linéaire de l'histoire. Quels que soient ses mérites, la connaissance scientifique appliquée au développement n'est pas neutre, comme on le prétend habituellement, ni d'ailleurs ne le sont les conséquences de son utilisation.

Si l'idée que la modernisation est le remède à la pauvreté semble aller de soi, elle a cependant été critiquée très tôt par certains, notamment les néo-marxistes. Pour eux, c'est précisément le capitalisme qui est à l'origine de la pauvreté des pays dits sous-développés. Ils voient dans le capitalisme, non pas une force progressive, mais une force réactionnaire ; non la cause du développement mais son obstacle ; non le remède à la pauvreté, mais son origine. Ainsi, à leurs yeux, tout projet de développement capitaliste est-il nécessairement une contradiction². Le même débat se pose autour des relations entre libéralisation économique, croissance et inégalités.

M. Hobart (1997) s'interroge sur les présupposés de ces théories du développement. La théorie de la modernisation, dit-il, met l'accent sur les défauts des institutions traditionnelles que les gens, considérés comme des objets passifs, sont incapables de changer. De même, la théorie de la dépendance fait des gens les victimes passives de forces sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle : l'économie capitaliste marchande. Pour la première théorie, le problème est l'absence d'agent. Pour la seconde, le problème est la présence d'un agent omnipotent et étranger, le marché. Ainsi, dans les deux cas, le changement doit nécessairement venir des développeurs. Si, au premier abord, on pense que ces deux théories ont comme objectif de transformer des « objets passifs » en agents, en fait, ce n'est pas le cas. Pour elles deux, ce sont les forces du marché qui sont déterminantes. C'est le marché qui détermine ce qui se passe ; c'est lui qui décide. Les individus ne font qu'y répondre. Ainsi, la capacité d'action [*agency*] est attribuée à des forces supra-humaines que certains groupes d'hommes – les experts du développement – sont particulièrement bien placés pour connaître et comprendre.

Quelle que soit la signification accordée au terme de développement, une idée majeure soutient finalement tout l'édifice de ce système de développement : l'aide et l'investissement internationaux, le transfert de connaissances, de techniques de production et de mesures pour améliorer la santé, l'éducation et la planification économique, permettront aux pays pauvres de devenir des marchés économiques « normaux »³.

L'essentiel des textes étudiés ici ne porte pas sur les représentations que les développeurs ont du développement, mais bien davantage sur les représentations qu'ils se font des pays à développer, de ces mondes sociaux sur lesquels ils veulent agir.

2. Les représentations sur les « développés »

Par des chemins différents, tous les auteurs aboutissent à la même conclusion : les représentations que les experts du développement se font des groupes sociaux à développer sont **nécessairement** « à côté de la plaque ». Et ce, non pas en raison d'une incompétence ou d'une ignorance de certains savoirs scientifiques qui donnent un tableau plus fidèle des réalités locales, mais en raison de la fonction même des agences de développement. Leur objectif premier n'est pas de connaître le mieux possible les populations auprès desquelles elles veulent agir. Leur objectif premier est précisément d'agir, c'est-à-dire d'élaborer et de mettre en application des politiques, des programmes et des projets de développement. Pour ce faire, certaines connaissances scientifiques leur sont inutiles, voire parfois dangereuses. Elles risqueraient de remettre en question leur existence même, en mettant l'accent sur des

² F. Cooper et R. Packard, 1997 ; Ferguson, 1997.

³ F. Cooper et R. Packard, 1997. En français, cf. G. Rist, 1988, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.

problèmes sur lesquels les agences de développement n'ont pas de prise et pour lesquels elles ne sont pas compétentes.

2.1 L'invention des dégradations de l'environnement

Parmi les nombreuses études de cas développées dans ces textes, j'en choisirai quelques-unes à titre d'illustration de ce propos. Je les prendrai, pour commencer, dans le domaine de l'environnement, car les logiques à l'œuvre y sont particulièrement exemplaires et frappantes.

Plusieurs auteurs, J. Fairhead et M. Leach (1997), J. Swift (1996) et A. Hoben (1996) font le même constat : l'idée que l'environnement africain se serait nettement dégradé au cours du XX^{ème} siècle (désertification ou recul de la forêt) s'appuie sur des hypothèses scientifiques fallacieuses.

Selon J. Swift, l'idée de désertification repose sur les interprétations erronées d'un prestigieux forestier des années 1930. Alors que ses conclusions furent rapidement contredites par d'autres études scientifiques, et que, au fil du temps, de multiples incertitudes et doutes virent le jour au sein de la communauté scientifique, elles furent totalement ignorées par les agences de développement. La persistance de ce que J. Swift appelle « une construction narrative » [*a narrative construct*] face au scepticisme scientifique et à l'accumulation de preuves contraires, mérite une explication. Pourquoi les agences de développement ne veulent-elles finalement pas démordre de l'idée qu'il y a un processus de désertification ? Pourquoi refusent-elles de prendre en compte les études scientifiques qui démontrent pourtant qu'il n'y a pas désertification ? Comment expliquer qu'un ensemble d'idées si pauvres scientifiquement aient été si influentes au sein des agences de développement ?

Comment l'idée d'un processus de désertification en Afrique de l'Ouest s'est forgée... (J. Swift, 1996)

Tout commence dans les années 1920-1930 lorsque les administrateurs coloniaux français, les forestiers et les sociologues, s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme un assèchement progressif des régions sahéliennes. Ils pensent alors que le désert du Sahara se développe. Un forestier britannique, E. P. Stebbing, joua alors un rôle-clé. A la fin des années 1930, il entreprit un voyage dans les colonies britanniques et françaises d'Afrique de l'Ouest. A son retour, il publia de nombreux textes décrivant ce qu'il considérait comme une incontestable avancée du désert et comme un inquiétant processus de désertification. Ses écrits jouèrent un rôle majeur. Et aujourd'hui encore, ses principales analyses sont reprises dans la littérature sur la désertification. Pourtant, une commission franco-anglaise qui partit juste après Stebbing, démentit catégoriquement ses conclusions. Cette commission pointa du doigt certaines de ses erreurs d'analyse, notamment l'idée selon laquelle la savane est une ancienne forêt dégradée. Après une longue période de calme dans les années 1950-1960, années pluvieuses au Sahel, le concept de désertification reprit une place centrale au début des années 1970, lorsque de dramatiques sécheresses frappèrent les zones sahéliennes et soudanaises. Deux études menées en 1975 et en 1976 eurent un impact considérable dans la formation d'un consensus international sur l'idée de désertification. La première, conduite dans le nord-ouest du Soudan par un écologiste et biologiste de la faune sauvage, Hugh Lamprey, fut commanditée par le gouvernement soudanais, l'Unesco et le programme Environnement des Nations Unies. La deuxième, fut menée par un géographe, Fouad N. Ibrahim, dans le cadre de sa thèse de doctorat en Allemagne. Leurs conclusions sont identiques : la désertification est principalement due à un surpeuplement (trop d'individus

sur une même terre) et à des usages inadéquats de la terre. Ce consensus déboucha sur une action internationale concertée qui culmina avec la conférence sur la désertification organisée par les Nations Unies (UNCOD) à Nairobi en 1977. Si nombre de scientifiques qui participèrent à l'UNCOD étaient incertains sur les causes et l'étendue de la désertification, le rapport final ignore leurs doutes et prétendit, au contraire, que le problème de désertification était encore plus grave et important, et qu'il nécessitait donc une action d'envergure sur le long terme. Peu importe que ce rapport final, dramatique, se soit basé sur des sources scientifiques incertaines, des statistiques fallacieuses et de mauvais questionnaires. Le problème était présenté comme grave et urgent. Si, à l'époque de l'UNCOD, les mises en garde et les doutes de nombreux scientifiques ont été ignorés, depuis le début des années 1990, un nouveau réalisme sur la désertification est apparu. Ce problème a été débattu au sommet de Rio. Aujourd'hui, on dit que les variations climatiques sont autant responsables que les activités humaines. Le problème de la pauvreté est aujourd'hui considéré comme central.

Pour répondre à cette question, l'auteur se demande en quelque sorte à qui profite le crime... Qui sont les gagnants et les perdants de cette « idée reçue » [received narrative] ? Cette version arrangeait en fait trois groupes d'acteurs : les gouvernements nationaux, certains scientifiques et les agences d'aide internationales. Pour les gouvernements nationaux africains, il s'agissait, dans les années 1970, de préserver leur position dominante dans le champ du développement rural et de sauver l'idéologie d'un interventionnisme autoritaire dans l'utilisation des terres rurales. Le processus de désertification permettait de justifier un contrôle accru sur les ressources naturelles de la part des services administratifs. Pour les agences de développement, l'idée de désertification permettait de demander une augmentation massive de l'aide. Ce problème constituait un thème idéal, car il a l'énorme avantage d'être politiquement neutre. J. Swift montre bien comment la représentation que se sont forgées les agences de développement sur les prétendues dégradations de l'environnement sahélien repose sur un choix partiel et partiel d'hypothèses scientifiques contestables. Les agences d'aide ont ressenti la nécessité de s'appuyer sur des théories scientifiques pour légitimer leurs discours et leurs actions. Mais elles ont fait une utilisation très orientée de la science. Ce n'est ni la fiabilité, ni la pertinence des interprétations scientifiques qui sont importantes à leurs yeux. Le point primordial pour elles était de choisir des interprétations scientifiques utilisables : des interprétations qui correspondent à leurs compétences, qui leur permettent d'élaborer des programmes d'actions de développement, finalement, qui légitiment et justifient leur rôle et donc leur existence même. Et enfin, pour certains scientifiques, notamment les écologistes, qui commençaient tout juste dans les années 1970 à réaliser qu'ils pourraient être impliqués dans des programmes politiques, la désertification constituait une arme évidente. Elle permettait de diffuser l'idée d'une utilité sociale et politique de l'écologie.

A partir d'une étude de cas approfondie sur les dynamiques de la végétation dans la région de Kissidougou (Guinée forestière), J. Fairhead et M. Leach montrent que l'idée d'une dégradation massive de l'environnement, en l'occurrence, un recul de la forêt, est fautive et enrichissent l'analyse. Communément admise aujourd'hui, tant au sein des agences d'aide, que dans l'ensemble de la société guinéenne, cette idée d'une dégradation massive s'appuie sur une connaissance scientifique ancienne qui n'a jamais été remise en question. A l'époque coloniale, un prestigieux botaniste a prétendu que la forêt guinéenne connaissait un net recul. Cette interprétation n'a jamais été contestée, alors que même le savoir local des villageois, mais aussi des comparaisons de photographies aériennes, infirment radicalement cette idée.

La fausse idée d'une dégradation du couvert végétal en Guinée (J. Fairhead et M. Leach, 1997)

Dans la région de Kissidougou en Guinée, la végétation est la suivante : des parcelles de grandes et denses forêts humides disséminées dans la savane. Cette végétation est typique des zones de transition forêt-savane d'Afrique de l'Ouest. Depuis au moins un siècle, ceux qui s'occupent de l'environnement considèrent ces parcelles de forêt qui entourent les villages comme les derniers restes menacés d'une immense couverture forestière. Selon leur analyse, cette couverture forestière aurait été détruite par l'agriculture et le défriche brûlis. Cette idée d'une dégradation d'un couvert forestier originel s'ancre dans les analyses de plusieurs prestigieux botanistes (Chevalier, Aubréville, Adam, Schnell). Ces scientifiques furent les influents conseillers de l'administration coloniale française. Et leurs analyses restent dominantes à l'heure actuelle.

J. Fairhead et M. Leach ont fait un travail rigoureux basé sur des enquêtes ethnographiques, des comparaisons de photographies aériennes des années 1950 et 1980, et des descriptions de paysages trouvées dans les archives depuis 1893, pour reconstituer l'évolution de la végétation dans cette région. Les savoirs locaux, les archives et les photographies aériennes contredisent ce point de vue. Ces sources écrites, photographiques et orales convergent pour montrer que ces îlots forestiers sont le fruit d'un travail humain : ils ont été créés par les habitants dans la savane, autour de leurs villages. Les documents montrent également que le couvert végétal a augmenté depuis un siècle. Il y a bien des défrichements, mais il y a parallèlement recréation de forêts. Au lieu d'une évolution linéaire, d'une forêt « vierge » vers de la savane, on a une mosaïque forêt/savane, qui se déplace dans l'espace avec le temps.

Dans ce cas là, ce qui est en question n'est pas le refus des agences de développement de considérer d'autres interprétations scientifiques dérangeantes, puisqu'il n'y en a pas, mais leur mépris des savoirs locaux villageois. Ce qui est en jeu ici, c'est donc la domination symbolique du savoir occidental sur les savoirs locaux indigènes. L'interprétation d'un prestigieux scientifique fait office de parole d'évangile. Il paraît complètement incongru, voire même impensable de mettre en doute une vérité scientifique à l'aune de savoirs locaux, qui plus est, émanant de paysans.

Finalement, nous disent ces deux auteurs, c'est la rencontre entre une interprétation scientifique, botanique en l'occurrence, des théories sociales malthusiennes selon lesquelles l'augmentation de la population entraîne nécessairement une dégradation de l'environnement et une paupérisation, le mépris pour les savoirs locaux, et un contexte international favorable, qui place l'environnement au centre des préoccupations planétaires, qui permet de comprendre la persistance de cette fausse croyance dans le recul de la forêt. Grâce à cette nouvelle sensibilité environnementale au niveau international et à cette idée d'une dégradation de l'environnement planétaire et des environnements régionaux, la focalisation sur de telles questions permet, de façon certaine, d'obtenir de l'aide. C'est donc dans un tel contexte financier très favorable à toute problématique environnementale que les agences d'aide travaillent. Pour obtenir des fonds, il est judicieux d'inclure une dimension environnementale au projet ou au programme de développement. Donner une image d'un environnement dégradé ou menacé est ainsi devenu l'un des meilleurs moyens pour accéder aux financements des donateurs.

2.2 Chosification, technicisation et dépolitisation des mondes sociaux

On a tendance à penser que pour faire du « bon développement », il faut de bonnes études scientifiques préalables, notamment anthropologiques. Ces auteurs montrent pourtant qu'il n'en est rien en pratique. Les développeurs doivent se construire une image très particulière des mondes sociaux sur lesquels ils projettent d'agir. Ils doivent penser et dire que ces mondes sont gérables, manœuvrables, prévisibles. Ils tendent en quelque sorte à chosifier le social, à lui dénier toute dimension politique et historique⁴. D. Mosse (1997), notamment, montre comment s'est construite une vision fausse de la gestion des réservoirs d'eau que l'on trouve dans les villages tamouls d'Inde du Sud. La vision dominante est la suivante : ces réservoirs d'eau étaient gérés par des institutions villageoises autonomes, chargées de leur entretien et basées sur un travail communautaire. Ces institutions, appelées *kudimaramat*, étaient indépendantes de l'Etat. Le fait que ces réservoirs soient aujourd'hui à l'abandon est interprété comme le signe du déclin de la tradition et de la coutume. Or, le *kudimaramat*, nous dit D. Mosse, est une institution inventée. Elle n'a jamais existé : historiquement, ces réservoirs étaient sous contrôle de l'Etat, qui collectait des taxes. Mais cette idée permettait trois choses : standardiser des pratiques très complexes de gestion de l'eau, légitimer les ponctions de travail que le gouvernement indien faisait sur les villageois au nom de la coutume, et étendre le contrôle gouvernemental sur les réservoirs d'eau. En niant le pouvoir et l'histoire, ces constructions de la coutume et de la communauté fournissent des modèles généralisables et prévisibles des sociétés rurales qui sont la base nécessaire pour l'administration rurale et l'action planifiée.

P. Quarles van Ufford (1997) décrit également comment les développeurs construisent un modèle idéalisé du social dans lequel les relations entre les différents groupes de participants des différents champs sociaux sont vus comme non problématiques. Dès que les objectifs ont été formulés par les développeurs, ils sont mis en œuvre localement. S'ils ne sont pas atteints, ils rajoutent de l'argent. Ce modèle donne une image d'efficacité, de cohérence interne, et de maîtrise des événements. Une telle image aide à obtenir la confiance d'un large public, dont dépend financièrement l'organisation de développement.

La complexité de ces mondes sociaux est ainsi ignorée, tout comme d'ailleurs la complexité individuelle. Les individus disparaissent dans la masse, au sein de leur « communauté » indifférenciée, agents désocialisés et désincarnés, qu'il faut éduquer, à qui il faut transmettre les savoirs qui leur font défaut pour se sortir de leur misère.

Les illusions de la « communauté » (Mosse, 1995, 1997)

Les projets de gestion participative des réservoirs d'irrigation, dans le sud de l'Inde, se fondent sur une approche « communautaire » : on perçoit les villages comme des tous cohérents, où les décisions se font dans l'intérêt général. Or, les sociétés indiennes sont particulièrement inégalitaires et hiérarchisées. En particulier, les intouchables sont considérés comme « hors caste », hors de la société. Il y a dès lors un malentendu fondamental sur le sens de la « communauté » : pour les intervenants, c'est l'ensemble des habitants, intouchables compris, pour les villageois, ce sont les gens de caste exclusivement.

⁴ Cf. notamment A. Rew (1997), D. Mosse (1997), P. Quarles van Ufford (1997).

Loin de favoriser une équité, une approche « communautaire » risque, au contraire, de renforcer l'exclusion des intouchables.

« Une bonne part de la littérature sur le développement participatif utilise des termes comme 'institution locale', 'communauté' ou même 'gestion' dans des sens normatifs et prescriptifs, coupant les stratégies 'globales' de développement des contextes sociaux et historiques locaux. Ce qui est souvent oublié, c'est une analyse des jeux de pouvoir à travers lesquels ces concepts généraux du développement façonnent et sont façonnés par les relations sociales et de pouvoir en place. Les praticiens croient parfois créer de nouvelles institutions, alors qu'ils ne font en fait que recombinaison des rôles, les relations de pouvoir et de statuts existants. En réalité, les institutions participatives ne sont jamais, ni aussi nouvelles qu'elles apparaissent, ni une reproduction d'un passé idéalisé. Elles sont constituées, négociées, et contestées, dans le cadre des structures de pouvoir existantes, qui peuvent elles-mêmes être en même temps appuyées et contestées par des « médiateurs » de projets poursuivant leurs propres objectifs » (Mosse, 1995).

Sur cette vision déshumanisée et désincarnée des mondes sociaux, se greffe une technicisation des problèmes à résoudre. A partir de ces artefacts, de ces univers imaginaires, les développeurs doivent à tout prix trouver un ou des problèmes auxquels ils peuvent apporter des solutions. Les deux exemples sur les dégradations de l'environnement cités ci-dessus sont précisément dans cette logique. Considérer les dégradations de l'environnement comme la cause de la pauvreté et des famines qui se produisent dans ces pays est évidemment bien plus profitable aux agences d'aide, que de reconnaître que le problème n'était pas là, mais qu'il était avant tout politique. Comme le montre A. Hoben (1996), le gouvernement éthiopien et les agences d'aide au développement avaient des intérêts communs à croire et à prétendre que les causes des famines étaient dues aux dégradations de l'environnement, et que celles-ci étaient liées à l'augmentation de la population, à la pauvreté et aux pratiques agricoles. Alors qu'en fait, dit-il, ce sont les mesures politiques du gouvernement et notamment la réforme agraire des années 1970-1980 qui permettent de comprendre ces famines. Mais les agences d'aide n'ont pas de prise, ne peuvent pas ou ne veulent pas en avoir, sur la politique éthiopienne.

C'est James Ferguson (1997) qui pousse le plus loin l'analyse dans ce sens là. Étudiant un rapport de la Banque mondiale sur le Lesotho, il montre que, au prix de multiples erreurs, oublis et mystifications, les experts de la Banque font du Lesotho une espèce bien connue : un pays sous-développé. Ils en font une économie traditionnelle, de subsistance, restée à l'écart de l'économie monétaire capitaliste, une société paysanne isolée. Pourtant, tout le monde sait bien, même les experts du développement, que le Lesotho est avant tout un réservoir de main d'œuvre pour l'Afrique du Sud voisine, et que le travail salarié dans les mines y est prépondérant et ancien.

La « reconstruction » du Lesotho par les institutions internationales (Fergusson, 1997)

Dans les rapports des institutions internationales, et en particulier de la Banque mondiale, le Lesotho est présenté comme un pays d'autosubsistance, à l'économie isolée, où l'accroissement démographique provoque des migrations, et dont il faut faciliter l'insertion dans le marché (routes, marchés à bétail, etc.) pour développer la production. Pourtant, quiconque a un minimum de connaissances historiques sur ce pays sait que le Lesotho est tout sauf cela. Ancien bantoustan, il est enclavé dans l'Afrique du Sud et complètement dépendant de lui. Depuis le début du siècle, il sert de réservoir de main-d'œuvre pour les

mines d'Afrique du Sud, où l'essentiel des hommes vont travailler, comme migrants saisonniers. Toute l'économie repose sur les revenus salariés des migrants et l'agriculture n'est plus qu'une activité très secondaire, à la fois par manque de rentabilité et par manque de bras. L'élevage est la principale forme de réinvestissement de l'épargne et de capitalisation. La réduction des opportunités d'emplois, due au changement de politique de main-d'œuvre de ces mines, entraîne une paupérisation de la population. Les zones rurales du Lesotho sont intégrées depuis un siècle dans l'économie marchande régionale. Bien plus, cette spécialisation comme réservoir de main-d'œuvre a fait suite à une spectaculaire phase d'expansion de l'agriculture : à la fin du XIX^e siècle, suite aux demandes de produits vivriers en Afrique du Sud, l'agriculture du Lesotho a produit des surplus et exporté de façon massive vers ce pays. C'est la fermeture de ces débouchés qui a ruiné la dynamique de développement agricole, forcé les ruraux à aller travailler dans les mines, et provoqué la régression de l'agriculture à une production vivrière de complément.

Comment une vision si erronée est-elle possible ? Fergusson considère que ce n'est dû, ni à l'incompétence, ni à l'ignorance des experts de la Banque mondiale qui sont parmi les plus côtés dans le monde du développement, mais bien à des logiques structurelles du système d'aide. Les agences d'aide ne sont pas compétentes pour traiter des problèmes de politique internationale ou nationale. Elles ne peuvent pas non plus agir sur les trusts miniers sud-africains pour leur demander d'embaucher plus de gens du Lesotho ou de les payer mieux. En revanche, elles ont énormément de propositions concernant les problèmes agricoles (d'où la construction du Lesotho comme société d'autosubsistance dont l'agriculture serait primordiale) ; elles peuvent également agir contre le prétendu isolement (constructions de routes notamment) ; elles peuvent agir contre la prétendue absence d'argent (proposer un accès au crédit...). Ainsi, les experts de la Banque mondiale doivent-ils inventer des problèmes auxquels ils savent apporter des solutions⁵. Le but du rapport était précisément celui-là : faire du Lesotho un pays sous-développé. Et ce, afin de justifier et de légitimer l'intervention du système d'aide internationale et donc de la Banque mondiale.

En résumé, nous dit Ferguson, les représentations des experts qui font du Lesotho un PVD ont quatre grandes caractéristiques :

- ▷ Dans le discours du développement, le Lesotho apparaît comme une « **économie indigène** », restée à l'écart du développement économique moderne. Il y a toujours une tendance à expliquer la pauvreté en affirmant que cette économie est arriérée, isolée et moins développée, parce qu'elle n'a pas encore été en contact avec l'économie du monde moderne. Un des dogmes centraux du développement est le suivant : le développement rural consiste à moderniser et à monétariser la société rurale et à la faire sortir de son isolement traditionnel pour qu'elle intègre l'économie nationale. De ce type d'arguments, résultent trois principales implications pour les actions de développement. L'isolement étant considéré comme un problème majeur, il faut donc relier le Lesotho au reste du monde en construisant des routes et des voies de communication. Il faut également faire des marchés pour que les ruraux puissent vendre leurs productions agricoles. Et enfin, il faut leur donner accès au crédit, censé jouer un rôle majeur dans les futurs projets

⁵ Sur ce thème, concernant le Sahel, cf. Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, Paris, Club du Sahel/OCDE.

agricoles. Dans la représentation du développement, nous dit Ferguson, le besoin de crédit est presque un axiome.

- ▷ Le Lesotho doit être vu comme une **économie paysanne** agricole. Le rapport exagère systématiquement l'importance de l'agriculture et ignore le rôle que joue ce pays comme réservoir de main-d'œuvre. La plupart des rapports de développement minimisent l'importance du travail salarié et exagèrent l'importance de l'agriculture. Or, dans un contexte d'intégration marginale dans l'économie régionale, où les revenus de l'émigration sont le mode de régulation de l'économie familiale, il est peu probable que l'ouverture de routes stimule la production agricole.
- ▷ Le paradigme du développement insiste sur le fait de prendre le pays comme unité de base de l'analyse. Une **économie nationale** est un attribut nécessaire à un PVD. Et c'est cette économie nationale qui est riche, pauvre, développée ou sous-développée. Le pays est ainsi considéré non seulement comme un quasi individu (que devrait faire le Lesotho ? entend-on partout), mais également comme une économie. Une économie nationale est riche ou pauvre selon les ressources naturelles qu'elle possède. Ainsi la pauvreté d'un PVD est une question de géographie et de manque de développement. L'histoire et la politique sont ignorées.
- ▷ Et enfin, le développement de l'économie nationale est considéré comme le résultat de politiques et de projets de développement. C'est ce que Ferguson appelle la **gouvernementalité** [*governmentality*].

Ainsi, les causes politiques et structurelles de la pauvreté au Lesotho sont systématiquement ignorées et remplacées par des causes techniques. Et la nature moderne, capitaliste et industrialisée de la société est invariablement sous-estimée ou dissimulée. L'appareil théorique du développement fait d'un réservoir de main-d'œuvre appauvri, une société paysanne traditionnelle, de subsistance...

Ferguson se demande alors pour quelles raisons une telle construction théorique particulière continue d'être produite et reproduite face à tant de preuves contraires connues de tous. Selon lui, les discours du développement et les discours académiques, aussi différents soient ils, reposent sur un même stock d'idées et de traditions. Ils appartiennent au même univers épistémologique. Ce qui change, ce ne sont donc pas les idées disponibles, mais le contexte institutionnel dans lequel les deux types de discours et de pensée s'inscrivent. Les conclusions académiques sur la situation du Lesotho et le guide d'action qu'elles suggèrent à ceux chargés de promouvoir les changements sociaux et économiques, ne sont d'aucune utilité à une institution comme la Banque mondiale. Une analyse scientifique n'est utile à une agence de développement, que si elle propose des interventions que l'agence sait et peut faire. Une analyse qui suggère que les causes de la pauvreté au Lesotho sont politiques et structurelles (et non pas géographiques et techniques), que le gouvernement national fait partie du problème (et non pas qu'il est un instrument neutre pour résoudre ce problème), et qu'un changement significatif ne pourrait résulter que d'une transformation sociale révolutionnaire en Afrique du Sud, n'a pas sa place dans le discours du développement. Le business des agences de développement n'est pas de promouvoir des réajustements politiques, ni de soutenir des luttes révolutionnaires.

Le projet de développement Thaba-Tseka au Lesotho (James Ferguson, 1997)

Ce projet, qui s'est étalé sur 10 ans (1975-1985), avait comme objectif de développer des régions montagneuses et isolées du Lesotho. La première phase du projet comportait deux grandes priorités : la construction de routes et d'infrastructures considérées comme des éléments-clés du plan de développement de ces régions montagneuses et isolées. D'après une telle vision, le sous-développement de ces régions était dû à leur isolement. Pour les développer, il fallait donc les relier à un centre important. Deux arguments justifiaient cette idée : si le développement est fait par l'État, celui-ci doit pouvoir accéder facilement aux territoires à développer. Il faut donc des routes reliées à la capitale et des facilités (centre régional) pour permettre une présence forte et permanente du gouvernement dans la région. L'accessibilité pour le gouvernement est la première condition du développement. De meilleures routes auront un impact direct sur le développement économique, et c'est là le deuxième argument, car elles permettent l'accès à de nouveaux marchés pour les surplus agricoles. Routes et centre régional permettront une forte présence du gouvernement et des développeurs dans la région et, en même temps, permettront de créer des liens avec le monde extérieur. Ces deux innovations sont considérées comme des préalables à tout développement d'une région montagneuse. Les deux autres composantes de la première phase du projet étaient l'élevage et la production agricole. D'après les experts de la Banque mondiale, l'élevage devait jouer un rôle majeur dans le développement de ces régions. Il fallait également développer la production agricole et le village (approvisionnement en eau, facilités sanitaires, écoles primaires, etc.).

Dans un premier temps, le projet s'est focalisé sur l'élevage, voulant promouvoir la commercialisation d'un cheptel considéré comme ostentatoire et improductif. Fondé sur des erreurs grossières sur la fonction de l'accumulation en bétail dans la zone, il a été un échec cuisant.

Suite à cet échec, le projet prit, dans une deuxième phase, un virage radical : augmentant ses ambitions, sans remettre en cause les postulats erronés de départ, il devint un projet de développement rural intégré, comprenant une gamme importante d'activités agricoles et non agricoles. Tous les domaines de la vie étaient désormais visés : éducation, santé, services sociaux, transport, industrie, etc. Cela impliqua le recrutement de nombreux agents, dans les différentes administrations sectorielles concernées. Pour faciliter leur coordination, un nouveau district fut créé. Dans cette deuxième phase du projet, gouvernement et développement devinrent une seule et même activité. Bien sûr, les activités opérationnelles connurent un échec presque aussi massif. Finalement, il ne reste des énormes sommes investies que des routes d'accès et des bâtiments, dans lesquels sont installés des services techniques qui n'étaient pas présents auparavant dans la zone. L'État a accru sa présence dans cette zone.

Une analyse utilisable par une agence de développement doit faire du Lesotho un bon candidat pour la seule sorte d'intervention qu'elle sache faire : une intervention apolitique et technique. Les interventions du développement sont des opérations extrêmement standardisées : les agences proposent des packages identiques partout dans le monde (programmes de crédit, systèmes d'irrigation, etc.). Leur business est de vendre ces packages. Le premier besoin institutionnel des agences et bureaucraties du développement est de dépenser les sommes qui leur ont été allouées. Leur problème est donc de trouver le bon problème : le type de problème qui nécessite la solution qu'ils sont à même d'apporter.

Trouver ou plutôt inventer ce « bon problème » nécessite de construire une sorte de faux savoir des réalités locales. Comme le montre P. Quarles van Ufford (1997), les développeurs doivent ignorer une grande partie de ce qui se passe effectivement sur le terrain, pour que le projet ou la politique de développement perdure. Ainsi l'ignorance, ou une fausse ignorance, devient-elle gage de la stabilité du système de développement. Toute politique de développement comporte donc une ambiguïté inhérente et une contradiction inévitables qui ne peuvent pas être résolues. Les actions de développement doivent à la fois correspondre aux intérêts et points de vue des développeurs et plaire aux différents publics ciblés. Comme la réussite des deux est habituellement impossible, le savoir et l'ignorance sont impliqués de manière complexe pour tenter de réconcilier l'irréconciliable.

Au travers d'une étude de cas, un projet de développement participatif en Indonésie, P. Quarles van Ufford nous montre comment et pourquoi, ni les bailleurs de fonds occidentaux du projet, ni le gouvernement indonésien n'ont voulu connaître les conclusions d'une étude d'évaluation qui révélait l'échec de ce projet participatif. Officiellement, il était nécessaire, pour la survie du projet de développement, de faire comme si tout allait bien et comme si cette approche participative fonctionnait réellement. L'étude d'évaluation montrait que l'absence de participation des paysans était en fait largement due aux jeux politiques internes. Or, le personnel du projet ne pouvait pas agir ni intervenir dans ce jeu politique. La réaction officielle avait donc sa rationalité administrative : pour assurer le maintien du projet, il fallait faire comme si les paysans participaient. Cette idée de participation paysanne était, en outre, particulièrement importante dans les discours sur le développement tenus par le gouvernement indonésien.

Les raisons de l'aveuglement (P. Quarles van Ufford, 1997)

Au milieu des années 1970, les gouvernements hollandais et indonésiens lancèrent un projet de développement régional dans une des régions les plus isolées d'Indonésie. Cette politique de développement impulsée par le haut se révéla rapidement inefficace. Une masse considérable de rapports de recherche s'accumula. Censés apporter des connaissances sur des zones jusque-là fort mal connues afin de faciliter et d'orienter le développement, ils se révélèrent inutiles. Ainsi, le mythe selon lequel des analyses rigoureuses améliorent l'action, fut remplacé par une nouvelle politique : apprendre en agissant. L'approche participative fut dès lors mise à l'honneur. La survie du schéma de développement régional reposait alors sur deux éléments : il fallait dépenser les fonds alloués et tenir le nouveau discours de l'approche participative. Pour ce faire, des pompes d'irrigation furent construites. Les paysans devaient prendre en charge leur entretien et, au bout de quelques années, ils en seraient devenus propriétaires. On était là en plein dans la nouvelle ligne politique d'un développement participatif. Deux ans après, l'agence d'aide envoya une équipe sur le terrain pour faire une évaluation des projets en cours. Le rapport révéla l'inexistence de toute approche par le bas : les organisations locales ne représentaient pas les paysans. Les organisations paysannes avaient été mises en place par décret présidentiel quelques années auparavant, dans toute l'Indonésie. Étant donné que ces groupements étaient les seules voies légitimes par lesquelles le projet de pompes d'irrigation pouvait avoir un impact sur le village, il était clair que les bénéfices du projet iraient aux amis et relations des chefs de villages. Alors que le rapport était censé apporter de précieuses informations à l'agence d'aide occidentale, il fut très mal reçu, tant par le personnel expatrié sur le terrain, que par les fonctionnaires du pays donateur. Il ne fut jamais traduit en indonésien et mis au placard. Officiellement, le projet fut toujours considéré comme un succès. Étant donné l'importance

politique de l'approche participative, il ne fallait pas la mettre en danger en regardant de trop près ce qui se passait effectivement sur le terrain. Les dirigeants de l'agence d'aide préféraient finalement ne pas savoir, puisque de toute façon, ils n'avaient pas les moyens d'intervenir dans les villages situés dans cette zone politiquement sensible. La réaction officielle avait donc sa rationalité administrative : les conclusions du rapport ne pouvaient pas servir pour modifier les activités du projet. Reconnaître la pertinence du rapport aurait mis en danger l'ensemble du projet de développement. Ainsi, l'image d'une communauté villageoise traditionnelle et homogène, représentée par des organisations paysannes, devint une condition sine qua non pour la survie du projet, même si tous savaient bien que ces notions étaient fausses.

2.3 Les présupposés des approches participatives

Jusque dans les années 1980, la mise en œuvre des programmes de développement se faisait principalement du haut vers le bas. Face à l'inefficacité de ces approches technocratiques, de nouvelles approches, participatives, se sont développées. Étant d'abord plutôt l'apanage des ONG, elles se sont répandues progressivement au sein des agences d'aide internationales. Et ce à tel point qu'au début des années 1990, les paradigmes dominants du développement tournaient autour des questions de pouvoir, de marges de manœuvre, de choix et de développement durable⁶. Dans les discours, l'enjeu est alors le suivant : donner aux « développés » les moyens d'être maîtres de leur destin, d'accroître leurs marges de manœuvre et leurs pouvoirs. La participation est devenue l'idéologie dominante dans la pensée contemporaine des ONG et des agences gouvernementales et internationales, nous dit K. Hussein (1997).

Mais, poursuit-il, c'est un concept multidimensionnel qui signifie des choses différentes pour des personnes différentes. Cet auteur examine alors les paradoxes majeurs des approches participatives. Ils résultent, selon lui, d'un conflit intrinsèque entre le pouvoir que les étrangers détiennent sur les ressources financières et leur objectif de donner le pouvoir [*empowering*] aux bénéficiaires des programmes de développement. Comme le dit K. Hussein, si l'on doit accepter le paradoxe selon lequel la promotion d'approches par le bas nécessite souvent des efforts par le haut, le problème est de savoir à partir de quand ces derniers commencent à miner l'objectif premier.

A l'écoute des priorités des populations... quand ce sont aussi celles de l'opérateur (Hussein, 1997)

Étudiant la coopérative de pêche du Lac Kariba en Zambie, Hussein montre comment les demandes des populations se confrontent aux présupposés et aux objectifs propres des ONG, et comment ceux-ci finissent souvent par prévaloir, même lorsqu'une démarche « participative » est affichée, l'ONG voulait promouvoir la pêche comme activité économique. Lors d'un diagnostic participatif réalisé avec les populations, il est apparu que la priorité de ces dernières portait sur un centre de santé. Tout en reconnaissant l'intérêt d'une amélioration de la santé, l'ONG a argumenté que cela engendrerait des coûts et qu'une amélioration des revenus était un préalable. Contre l'avis des populations, c'est le projet initial d'une coopérative de pêche qui a été mis en œuvre.

⁶ G. Kaufmann (1997) ; N. Nelson et S. Wright (1997).

L'une des représentations sous-jacente à l'objectif d'*empowerment* est que les « développés » n'ont pas, ou peu, de marge de manœuvre et de pouvoir sur leur propre vie. La capacité d'action des individus est généralement niée. Ils sont considérés comme des victimes passives d'un système traditionnel qui constitue un obstacle à tout développement et à tout changement. Un des moyens censés les libérer est la formation et l'éducation, comme si les causes de la misère étaient avant tout individuelles et liées à une certaine ignorance. Le développement leur permettrait de se libérer de ces carcans traditionnels. Mais, comme le démontre de manière convaincante James Ferguson, l'un des effets non intentionnels majeurs des politiques de développement n'est pas l'augmentation de la liberté et du pouvoir individuels, mais plutôt une bureaucratisation des formes de pouvoir, et donc, peut-être, une diminution de leur liberté individuelle et de leur marge de manœuvre.

Les différents auteurs⁷ qui abordent la question de l'approche participative distinguent entre deux grands types de participation : celle qui est **un moyen** d'atteindre, de manière plus efficace ou moins coûteuse, les objectifs du projet, et celle qui est **une fin** en soi (où les groupes sociaux doivent en arriver à contrôler leur propre développement). La participation comme moyen est la plus répandue dans les approches participatives utilisées dans les programmes de développement.

La participation implique, pour qu'elle soit effective, un changement de pouvoir. Mais de quel type de pouvoir ? Pour N. Nelson et S. Wright (1997), ce terme de pouvoir a plusieurs sens, ce qui explique en partie les ambiguïtés des objectifs politiques de la « participation ». Ils distinguent trois modes de pouvoir :

- ▷ Le « *pouvoir de* » [*power to*]. Dans cette acception, le pouvoir est avant tout une capacité, un attribut personnel. Il peut s'accroître, si on le travaille, ou par un appui approprié (formation, information, apprentissage, etc.), sans que cela ait de conséquences sur les autres. Cette définition est limitée, car elle fait l'impasse sur les relations entre acteurs. « L'empowerment » se joue au sein de rapports de domination donnés.
- ▷ Le « *pouvoir sur* » [*power over*]. Cette acception met au contraire l'accent sur les rapports entre acteurs. Le pouvoir des uns se caractérise par le fait qu'ils peuvent imposer leur point de vue, obtenir tel ou tel comportement des autres. C'est donc un attribut relationnel. Dès lors, si quelqu'un gagne du pouvoir, un autre en perd. On est là dans un jeu à somme nulle, qui peut susciter des résistances ou des tensions. Dans cette acception, « l'empowerment » a des implications politiques directes.
- ▷ « Un modèle décentré du pouvoir » [*decentred model of power*]. C'est le modèle de Foucault repris par Ferguson. Contrairement aux images précédentes, ce modèle prétend que le pouvoir n'est pas une substance possédée et exercée par une personne ou une institution, considérée comme des sujets puissants. Le pouvoir n'a pas de sujet. C'est un appareil qui consiste en des discours, des institutions, des acteurs et des événements. James Ferguson utilise cette conception du pouvoir pour montrer comment l'un des effets non intentionnels majeurs des projets de développement est précisément l'expansion du pouvoir de l'État.

Cette façon d'analyser le pouvoir décentré pose deux questions, nous disent Nelson et Wright. Les agences bilatérales et internationales développent des programmes participatifs où le

⁷ N. Nelson et S. Wright (1997), K. Hussein (1997), J. Lane (1997), R. Eyben et S. Ladbury (1997).

pouvoir est décentré, et ce, afin de baser le développement sur les réalités des populations marginalisées et des ONG. Par inadvertance et dans leur dos, les logiques invisibles des effets non intentionnels de l'appareil du développement ne risquent-elles pas d'intégrer les populations marginalisées dans des nœuds de pouvoir encore plus distants, minant ainsi leur résistance ? Et, deuxième question, si les bureaucrates et les chercheurs sont pris dans cette machinerie et ne regardent pas, de manière réflexive, comment elle fonctionne, comment pourraient-ils donner le pouvoir aux autres ?

II. LES EFFETS NON INTENTIONNELS DU DEVELOPPEMENT

Si tous les auteurs s'accordent à dire que les politiques, programmes et projets de développement ne font jamais ce qu'ils prétendent ou comptent faire, seul l'un d'entre eux, James Ferguson, s'interroge sur ce qu'ils font quand même. Car, nous dit-il, ce qui est le plus important avec un projet de développement, ce n'est pas tant ce qu'il ne parvient pas à faire, mais ce qu'il fait vraiment, et ses impacts effectifs. Sa véritable importance réside peut-être dans ses « effets non intentionnels ».

1. Machinerie antipolitique et bureaucratisation du pouvoir

Qu'est-ce qui se produit, qu'est-ce qui se passe grâce au développement, et qu'est-ce qui n'advierait pas sans lui ? A la question : que fait l'appareil du développement au Lesotho ? La réponse est : c'est une machine antipolitique. Elle dépolitise tout ce qu'elle touche. Elle fait disparaître les réalités politiques, tout en accomplissant, subrepticement, sa propre opération éminemment politique d'extension du pouvoir bureaucratique de l'État ou du marché. L'effet politique majeur d'une intervention planifiée peut se produire inconsciemment, dans le dos, ou contre la volonté des planificateurs.

En réduisant la pauvreté à un problème technique, et en promettant des solutions techniques aux souffrances des opprimés et des dominés, la problématique hégémonique du développement est le principal moyen par lequel la question de la pauvreté est dépolitisée aujourd'hui dans le monde. Dans le même temps, en affichant aussi fortement des objectifs neutres et techniques, un projet peut finalement réaliser, de manière presque invisible, des opérations politiques très sensibles. Ces opérations renforcent et étendent le pouvoir institutionnel de l'État, sous couvert d'une mission neutre et technique contre laquelle personne ne peut s'opposer. Ainsi, parallèlement à l'expansion du pouvoir bureaucratique de l'État, qui est un effet institutionnel, il y a un effet conceptuel ou idéologique, qui est la dépolitisation de la pauvreté et de l'État.

Mais, comme le précise bien James Ferguson, ces effets non intentionnels ne sont pas le fruit d'une conspiration. Les choses fonctionnent ainsi, voilà tout. L'échec des projets de développement permet d'accomplir des tâches stratégiques majeures, sans que la plupart des participants ne s'en doutent. On comprend alors mieux pourquoi ces projets de développement, voués à « l'échec », ne cessent d'être reproduits encore et encore. Mais, comme l'explique l'auteur, l'extension du pouvoir bureaucratique de l'État ne signifie pas que l'État, conçu comme une entité unie et instrumentale, « a » davantage de pouvoir. Cela signifie que davantage de relations de pouvoir passent par les voies bureaucratiques de l'État. Des nœuds

de pouvoir bureaucratique sont implantés ; il y a prolifération de petits bureaucrates exerçant de petits pouvoirs... Ce qui est donc étendu c'est un type particulier d'exercice du pouvoir.

2. La diffusion des savoirs technico-scientifiques occidentaux

On pourrait ajouter aux deux effets secondaires analysés par James Ferguson, un troisième, implicite dans de nombreux textes : la diffusion des savoirs technico-scientifiques occidentaux et la dévalorisation concomitante des savoirs locaux. Selon M. Hobart (1993), ce qui est absent de manière significative dans la plupart des discussions sur le développement c'est la façon dont les savoirs des populations à développer sont ignorés ou traités comme des obstacles au progrès rationnel. Si elles veulent progresser, ces populations doivent d'abord se considérer comme sous-développées et ignorantes. Réciproquement, sans le sous-développement et l'ignorance, l'Occident ne pourrait se considérer comme développé et savant. Les revendications de connaissance et l'attribution de l'ignorance sont des thèmes centraux du développement. Ils restent pourtant très peu étudiés. Les savoirs locaux font des individus des acteurs potentiels, compétents et actifs. En revanche, la connaissance scientifique, telle qu'on peut l'observer dans les pratiques développementistes, représente généralement l'expert savant et supérieur comme acteur, et les « développés » comme des réceptacles ignorants et passifs ou des objets de cette connaissance.

Comme le souligne J. Douwe van der Ploeg (1997), la promotion du savoir scientifique dans les politiques de développement a des conséquences lourdes sur les sociétés locales. Cet auteur compare ces deux systèmes de savoir, leurs logiques de fonctionnement, dont l'un, le savoir scientifique, est l'un des soubassements des politiques de développement. Il montre comment la supériorité autoproclamée du savoir scientifique rend invisible le savoir des paysans en l'ignorant totalement.

Il prend comme exemple la promotion de « variétés améliorées » de pommes de terre, dans de nombreux projets de développement ruraux dans les Andes. Ces « variétés améliorées » sont le produit de la reproduction de plantes issues de processus de sélection réalisés par la recherche agronomique. Le processus commence toujours par la formulation d'un « type idéal de plante ». Celui-ci est censé être « supérieur » aux variétés « traditionnelles ». Après avoir défini le type idéal de plante, la seconde étape est la création d'un nouveau génotype. Et enfin, dans la troisième étape, les conditions phénotypiques qui rendront le nouveau génotype productif sont formulées, testées et précisées dans des stations expérimentales. En résumé, poursuit J. Douwe van der Ploeg, la construction d'un nouveau génotype prend des voies totalement différentes des pratiques agricoles locales. Dans le savoir local, les conditions phénotypiques existantes sont considérées comme le point de départ de la sélection et de l'adaptation des génotypes. Dans le système du savoir scientifique, c'est le génotype qui est le point de départ de la spécification des conditions phénotypiques requises. L'une des conséquences de ce changement drastique est que le nouveau génotype ne sera une réelle innovation que si les conditions requises peuvent effectivement être reproduites sur le terrain. Or, justement, ces conditions sont rarement réunies en milieu paysan et les variétés « modernes » sont souvent moins productives en milieu réel.

Mais, étant donné que les développeurs travaillent avec des « packages d'innovations » standardisés, ils ont besoin de savoirs également standardisés, exportables dans le monde entier. Le modèle scientifique est élaboré à un niveau global, au sein d'une « nature synthétique » créée par la science. Les artefacts produits par « l'agri-business » (fertilisants,

pesticides, systèmes d'irrigation, etc.) sont conformes à cette condition cruciale de la standardisation. Inversement, les résultats des méthodes locales ne peuvent pas être prévus avec précision ; ils ne sont pas standardisables. Les méthodes locales sont ainsi en dehors du champ d'action et d'appréhension du savoir scientifique. Les paysans, en tant qu'acteurs compétents et capables, possédant un savoir, ne sont pas non plus pris en compte par le développement rural géré scientifiquement. Non seulement le savoir local est marginalisé, méprisé ou ignoré, mais il est également perçu comme un obstacle au changement⁸. L'ignorance des systèmes de savoirs locaux est la condition préalable à la diffusion du système de savoir scientifique.

Aussi passionnantes que soient les analyses développées par ces différents auteurs, elles sont centrées sur les idées, les représentations. Une question importante reste peu traitée, celle des pratiques effectives et de la façon dont les acteurs, au sein du système d'aide, gèrent ces contradictions entre les réalités humaines et sociales qu'ils côtoient et ces représentations et logiques non intentionnelles. S'il est vrai que les experts du développement doivent ignorer ce qui se passe effectivement sur le terrain, ou en tout cas, feindre d'ignorer certaines choses, que se passe-t-il vraiment à leur niveau individuel ? Comment, par exemple, un technicien de terrain se débrouille-t-il avec les contradictions inhérentes à sa fonction ? Seuls deux auteurs dans les textes étudiés ici, se sont penchés sur cette importante question. Car, s'il est vrai que les développeurs se construisent une vision déshumanisée des mondes sociaux dont ils gomment la complexité, les incertitudes, les jeux de pouvoir, les dimensions politiques et historiques, il ne faudrait pas que les anthropologues travaillant sur la machinerie du développement en arrivent à faire de même avec cet univers complexe des développeurs, aboutissant à les caricaturer.

A. Arce et N. Long (1993) font l'ethnographie de la rencontre entre un technicien de terrain et des paysans mexicains. Ils montrent comment ce technicien, même s'il est effectivement pris dans un cadre administratif qui ignore les réalités locales, se distingue de sa hiérarchie, et tente effectivement de faire quelque chose auprès des paysans. Ce technicien, comme probablement tous les autres, possède une certaine marge de manœuvre, un certain espace de liberté pour accomplir son travail et trouver des moyens pour concilier des intérêts divergents et souvent conflictuels.

Le dilemme de Roberto (A. Arce et N. Long)

Roberto est technicien agronome. Il travaille pour le ministère mexicain de l'Agriculture et des ressources hydrauliques. Ce ministère a mis en place un vaste programme de développement rural consacré aux besoins en eau de l'agriculture. Ce programme alimentaire mexicain, le Sam (Sistema Alimentario Mexicano), a comme objectif de réduire la pauvreté. Roberto est chargé de mettre en œuvre ce programme dans une région reculée du Mexique. C'est lui qui est sur le terrain, en contact avec les paysans. Tout au long de sa mission, il cherchera à combler le fossé entre les intérêts des producteurs agricoles et les priorités de l'administration de ce programme. Très critique par rapport aux défauts du programme Sam, il admettait ouvertement les incompétences administratives. Pour y pallier, il prit des initiatives en faveur des paysans, pensant ainsi améliorer son prestige et sa position sociale de technicien et faciliter l'engagement des producteurs. En fait, cette prise d'initiative, sa distanciation et sa position critique vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques

⁸ Pour ce type d'interprétation, cf. également Benda-Beckmann (1997).

et de l'administration en générale lui valurent la réputation de fauteur de troubles. Il fut écarté de ses fonctions et envoyé dans une unité spéciale pour provocateurs, afin d'y être soigné. L'échec de ses tentatives pour convaincre son supérieur hiérarchique de la nécessité d'adopter ses solutions pour combler le fossé entre les intérêts des producteurs et ceux du gouvernement permit aux paysans d'utiliser son cas pour confirmer et renforcer la validité de leurs propres modèles de gestion et de travail. Leur expérience avec ce technicien renforça l'idée qu'il se faisait du mode de fonctionnement du système dominant. Cette situation joua également un rôle déterminant dans la reproduction de leurs stratégies quotidiennes, qu'ils continuèrent à cacher au gouvernement et dans la reproduction de leurs propres savoirs locaux. Ces différents processus eurent comme conséquence de maintenir l'opposition entre les mondes sociaux des paysans et des bureaucrates. Des types de savoirs quotidiens différents et l'engendrement respectif de systèmes d'ignorance socialement construits conduisent à la reproduction de ce fossé.

CONCLUSION

A travers différentes entrées, ces textes incitent à prendre du recul par rapport à un certain nombre de caractéristiques du système d'aide. Ils invitent les développeurs à être plus conscients des logiques structurelles au sein desquelles ils agissent, et plus vigilants par rapport à la façon dont la culture développementiste structure leur façon de voir et d'agir. Le système d'aide, censé être focalisé sur les « bénéficiaires » et leurs « besoins », repose en fait sur une contradiction structurelle : quelle que soit l'agence de développement – ONG, agence gouvernementale, bilatérale ou internationale –, quelle que soit sa définition de ce « développement » (réduction de la pauvreté, amélioration des conditions et du niveau de vie, renforcement des pouvoirs ou croissance économique), elle cherche finalement à vendre ses produits. Les discours, les programmes, les actions, les projets de développement constituent les marchandises de ces institutions. Pour continuer à exister, elles doivent les écouler. Mais, d'une certaine manière, on peut dire que le « client-développé » est trompé sur la marchandise. Car, au bout du compte, ce qu'il récoltera ne sera pas ce dont on lui avait parlé. Qu'importe. De toute façon, dans bien des cas, il n'avait rien demandé.

Alors, si l'aide au développement ne sert pas (ou seulement peu) à développer, à quoi sert-elle ? Outre à bureaucratiser les formes d'exercice du pouvoir, à dépolitiser la pauvreté et l'État, à diffuser le savoir scientifique occidental, elle constitue, comme nous le rappelle judicieusement M. Hobart (1997), un formidable business qui profite à beaucoup de monde...

Pour autant, il faut se garder d'une vision trop uniforme. Au sein du système d'aide, les acteurs et leur engagement propre, les structures et leurs logiques institutionnelles, sont très variées. Il y a des flous et des marges d'incertitude dans cette machinerie du développement. Tout en ayant clairement conscience des mécanismes structurels, il convient peut-être de mieux faire la distinction entre les niveaux macro et micro. Si les développeurs savent certainement qu'ils ne changeront pas la face du monde, ils savent aussi qu'au niveau local, ils travaillent avec un nombre très restreint d'individus. Ils ont la capacité et les moyens d'influer sur le cours de certaines vies, même si ces changements ne se répercutent pas au niveau structurel de la société.

Au-delà des logiques et contraintes structurelles du système d'aide, ce qui reste peu ou pas analysé par les chercheurs, c'est la façon dont des choix et méthodes différents en termes de construction de dispositifs d'intervention, de relations avec la populations, de méthodes de travail, influent ou non sur l'impact effectif des actions.

Bibliographie

Arce, A., Long, N., 1997, Bridging Two Worlds : an Ethnography of Bureaucrats-Peasant Relations in Western Mexico, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 179-208.

von Benda-Beckmann, F., 1997, Scapegoat and Magic Charm : Law in development Theory and Practice, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 116-34.

Cohen, P. A., 1997, Sementary Knowledge : a Whalsay Sketch, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 31-42.

Cooper, F., Packard, R., 1997, Introduction, in *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Cooper and Packard (ed.), University of California Press : 1-41.

Cooper, F., 1997, Modernizing Bureaucrats, Backward Africans and the Development Concept, in *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Cooper and Packard (ed.), University of California Press : 64-92.

Douwe van der Ploeg, J., 1997, Potatoes and Knowledge, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 209-27.

Eyben, R., Ladbury, S., 1997, Popular Participation in Aid-assisted Projects : Why More in Theory than Practice ? in *Power and Participatory Development. Theory and Practice*, Nelson and Wright (ed.), Intermediate Technology Publications : 192-200.

Fairhead, J., Leach, M., 1997, Webs of Power and the Construction of Environmental Policy Problems : Forest Loss in Guinea, in *Discourses of Development*, Grillo and Stirrat (ed.), Berg : 35-57.

Ferguson, J., 1997, The Anti-Politics Machine, University of Minnesota Press : 1-320.

Hobart, M., 1997, Introduction : the Growth of Ignorance ?, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 1-30.

Hoben, A., 1996, The Cultural Construction of Environmental Policy, in *The Lie of The Land*, Leach and Mearns (ed.), The International African Institute, James Currey, Heinemann : 186-208.

Hussein, K., 1997, Participatory Ideology and Practical Development : Agency Control in a Fisheries Project, Kariba Lake, in *Power and Participatory Development. Theory and Practice*, Nelson and Wright (ed.), Intermediate Technology Publications : 170-80.

Kaufmann, G., 1997, Watching the Developers : a Partial Ethnography, in *Discourses of Development*, Grillo and Stirrat (ed.), Berg : 107-31.

Lane, J., 1997, Non-governmental Organizations ans Participatory Development : the Concept in Theory versus the Concept in Practice, in *Power and Participatory Development. Theory and Practice*, Nelson and Wright (ed.), Intermediate Technology Publications : 181-91.

Mosse D., 1995, « Local institutions and power : the history and practice of community management of tank irrigation systems in South India », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, pp.144-156.

Mosse, D., 1997, The Ideology and Politics of Community Participation : Tank Irrigation Development in Colonial and Contemporary Tamil Nadu, in *Discourses of Development*, Grillo and Stirrat (ed.), Berg : 255-91.

Nelson, N., Wright, S., 1997, Participation and Power, in *Power and Participatory Development. Theory and Practice*, Nelson and Wright (ed.), Intermediate Technology Publications : 1-18.

Quarles van Ufford, P., 1997, Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy, in *an Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Hobart (ed.), Eidos, Routledge : 135-60.

Rew, A., 1997, The Donors' Discourse : Official Social Development Knowledge in the 1980s, in *Discourses of Development*, Grillo and Stirrat (ed.), Berg : 81-106.

Swift, J., 1996, Desertification, in *The Lie of The Land*, Leach and Mearns (ed.), The International African Institute, James Currey, Heinemann : 73-90.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 16. « Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud : conditions et enseignements à partir de la pratique du Gret. Séminaire de Rambouillet, 8 et 9 septembre 1999 » (Cécile Broutin [pôle FCA], Christian Castellanet [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, août 2000, 34 pages).

n° 17. « Regards sur les enquêtes et diagnostics participatifs : la situation d'enquête comme interface » (Philippe Lavigne Delville, Gret/Direction scientifique, octobre 2000, 24 pages).

n° 18. « Développer le marché du conseil aux PME africaines : démarches et enjeux. Les conditions d'un accès des petites entreprises à des prestations d'appui-conseil appropriées » (Michel Botzung [pôle EFP], Gret/Direction scientifique, janvier 2001, 30 pages).

n° 19. « Identification des opérateurs locaux de développement : éléments méthodologiques pour un repérage préalable à un projet en collaboration » (Ludovic Houssard [pôle EFP / Madagascar], Gret/Direction scientifique, février 2001, 31 pages).