

L'AIDE AU DEVELOPPEMENT EST BIEN HUMAINE

Propos d'étape sur une recherche

J.-F. BARÉ

Anthropologue, France

A supposer que l'on puisse parler de "la" réflexion sur le développement, certains de ses aspects peuvent paraître paradoxaux. Parmi ceux-ci on peut certainement compter le faible nombre d'études explicitement consacrées aux modalités même de définition, d'acheminement, d'installation et d'évaluation de l'aide, modalités qui sont dépendantes de contextes institutionnels, culturels et sociaux variés, et qui informent donc nécessairement les buts poursuivis. C'est à ces processus de l'aide au développement, considérés comme des faits culturels et sociaux parmi d'autres qu'est consacrée depuis fin 1986 la recherche évoquée ici. Elle a fait l'objet de différentes publications parues ou à paraître (1) auxquelles on devra renvoyer afin de ne pas alourdir ce texte, et on s'intéressera davantage à ses motifs.

En effet parler d'aide au développement sans s'intéresser aux modalités même de l'aide, cela peut ressembler, toutes proportions gardées, à vouloir planter un clou sans se soucier de savoir si c'est avec un marteau, une scie sauteuse ou un hachoir à légume. Evidemment la métaphore instrumentale s'arrête là, car à la différence d'un marteau les acteurs de l'aide au développement sont des sujets qui pensent, ce qui complique les attendus de la recherche évoquée mais ne semble pas en mettre en cause les motifs. Entre une décision au siège d'une grande institution de Washington ou de Tokyo et sa mise en pratique aux Samoa Occidentales il y a toujours un ensemble de médiations institutionnelles et humaines qui ne sont jamais purement "techniques" et qui font du résultat de cette décision ce qu'il est. Bref, les fins sont dépendantes des moyens, dans le "développement" comme dans d'autres domaines.

Afin de fixer les idées on peut grossièrement qualifier ces médiations en diverses catégories non exhaustives pour donner quelques exemples correspondants, traités rapidement dans le cadre imparti.

Parmi ces médiations entre la décision et l'action la plus générale est certainement le fait hiérarchique, ou plus exactement les ensembles de relations hiérarchisées entre acteurs, dont aucun, y compris ceux situés "en haut", ne peut prétendre maîtriser la totalité du processus de l'aide. Mais à l'intérieur du fait hiérarchique jouent par exemple des choix éthiques et cul-

(1) "Pour une anthropologie du développement économique" *Etudes Rurales*, Paris, n° 105-106, janv.-juin 1987, pp. 267-298 ; "Images de la finance" *L'Homme*, n° 119, juil.-sept. 1991, pp. 23-40 ; "La Tunisie, la petite entreprise et la grande banque" (à paraître, 1) ; "L'économie décrite en Tahitien: quelques remarques" (à paraître, 2).

turels, la socialisation et la formation des "développeurs" y compris leur compétence linguistique (au sens de N. Chomsky), enfin des contraintes organisationnelles spécifiques, terme que l'on peut préférer aux contraintes "politiques" à l'énoncé parfois confus ou tautologique.

Un économiste "senior" d'une banque multilatérale me disait ainsi qu'une partie de sa carrière avait été consacrée à se faufiler entre des projets trop lourdement marqués par des choix éthiques implicites ; on peut remarquer en passant, puisque c'est déjà le sujet, que s'il avait été moins "faufilant" ces projets n'eussent peut être pas été ce qu'ils furent.

Il citait en exemple une campagne de planning familial dans un pays d'Afrique, qui se trouvait dirigée par une célibataire de nationalité Américaine ; après avoir travaillé sur les termes de référence il avait préféré accepter une autre mission, considérant que la stratégie suivie était trop brutale. La visée ultime du projet était dépendante, comme c'est toujours le cas, du choix de différentes stratégies ; ainsi pour faire bref, aller " fort" mais "vite", ou bien "doucement" mais "lentement", pour réduire le taux de natalité. La responsable mobilisait tous les moyens disponibles (financiers, d'autorité) pour aller "vite et fort" parce que, disait mon interlocuteur, elle était très marquée par un univers particulier -l'Amérique du Nord- où non seulement la contraception est courante, mais la résection des trompes et donc la stérilisation définitive est une opération banale, et qui plus est un signe de libération de la femme des contraintes de la procréation et de l'assujettissement aux hommes. Elle ne voyait donc pas pourquoi des Africaines n'auraient pas "mérité" au plus vite des techniques réservées jusqu'alors à des Américaines.

Il y a là, à l'évidence l'effet d'une éthique particulière, ou plutôt de deux ; il faut y inclure en effet celle de l'économiste se retirant du projet, éthique consistant pour faire court à sauver son âme plutôt que celle d'autrui. Si l'aide au développement n'est certainement pas réductible à l'addition de choix éthiques, il est peu douteux que ces choix ont des implications d'importance diverse.

Mais il est des médiations humaines qui offrent des implications bien plus générales, sur le recrutement au sens sociologique et donc la forme spécifique prise par l'action de telle ou telle institution.

Bien que l'aide au développement ait (forcément pourrait on dire) une certaine tendance à l'amnésie elle s'inscrit non moins nécessairement dans une durée historique donnée, ne serait ce que parce que l'on doit corriger à présent ce qui s'avère être la conséquence d'erreurs passées. On peut donc remonter quelque temps en arrière et considérer l'ère des grands complexes industriels, souvent à financement public, des années 1960-1970 qui ont, si l'on ose dire, fleuri dans beaucoup de pays et ont généralement été abandonnés. Il y a une belle et utile étude d'histoire économique à faire sur les "éléphants blancs" du développement.

Ce qu'il faut bien appeler une mode ne tenait nullement, dans ce cas comme dans d'autres, à ce qui serait les spécificités des pays à développer ; le gigantisme industriel est présent dans nombre de pays dits développés à la même époque. Pour ce qui concerne la France la nature même de ces projets fait que leur élaboration et leur mise en place est la propriété exclusive, pour ainsi dire, des "Grands Corps", (Mines, Ponts etc...), porteurs d'un certain type de culture industrielle et formés à poser les problèmes sociaux en termes techniques particuliers, et l'on voit mal comment il pourrait en être autrement. Pour ce qui concerne la sidérurgie, une autorité en matière de journalisme économique et financier écrit :

"(Dans ce cas) c'est une véritable psychose. Qui dira la fascination des hommes pour le jaillissement (...) de l'acier en fusion, le ballet des laminoirs (...). L'acier victorieux a toujours eu valeur de symbole (...). Pour les Soviétiques en 1920 l'avenir passait par les gigantesques combinats charbon-minerai (...). Il en est resté quelque chose dans (...) ces grandes cathédrales chères aux polytechniciens du corps des Mines et des Ponts et Chaussées qui ont édifié les usines géantes de Dunkerque et de Fos, sans parler de celles qu'ils gardent dans leurs cartons" (François Renard, *Le Monde*, 14 Avril 1984) (2).

De nombreux observateurs autorisés (3) constatent le poids de ces grands corps à la Française dans l'intervention et le conseil auprès des Etats africains d'il y a une vingtaine d'années. Il n'y a là rien d'étonnant ; cela faisait partie de leurs fonctions. Dans ce cas il y a aussi une relation entre des acteurs, forcément spécifiques et dont il ne s'agit de critiquer ni la bonne foi ni la compétence, et des résultats donnés, en l'occurrence généralement jugés comme négatifs. Or, bien sûr, si l'on forme des gens à concevoir de grands ensembles industriels et à résoudre les problèmes techniques afférents, on peut comprendre que c'est ce qu'ils feront où qu'ils soient. Ils auront donc plutôt tendance à négliger ou ignorer la petite industrie à la limite de l'artisanat du coin de la rue, parce qu'ils ne sauront qu'en faire ; petite industrie à laquelle la réflexion sur le "développement" porte désormais tant d'attention.

Il y a là une sorte d'extension à l'action économique de ce que Thomas Kuhn dit de la science, savoir qu'elle s'apparente à une tradition, du fait de la manière dont les futurs scientifiques sont éduqués ; "on leur apprend

(2) Cité par Gérard Lenclud "Note critique. L'eau dans la cité. Techniques et milieux symboliques" *Etudes Rurales*, Paris, N° 93-94, 1984, pp. 151-161.

(3) Voir par exemple Jacques Giri, *L'Afrique en panne. Vingt cinq ans de développement*. Paris, Karthala, 1986.

des manières standard de résoudre des problèmes choisis" (4). On peut d'ailleurs noter que les arguments retenus à l'époque en faveur de la taille des projets évoqués (import-substitution, économies d'échelle) avaient quelque cohérence. C'est là une autre question, celle de la prévision dans l'aide au développement, à laquelle la recherche commentée ici porte aussi quelque attention.

Les contraintes organisationnelles liées aux institutions mêmes qui acheminent l'aide constituent aussi une médiation aux conséquences très générales sur les situations mêmes du développement. Il y a là un problème très épineux car on a du mal, d'un autre côté, à imaginer des institutions publiques (mais aussi privées, comme les banques commerciales) sans règles de fonctionnement. Or on peut souvent constater que ces règles mêmes définissent une bonne partie de la situation avant, pour ainsi parler, que le premier dollar soit parvenu à destination.

Un premier exemple pourrait concerner l'aide financière à la création de petites entreprises. L'un des attendus souvent retenu par des institutions multilatérales ou forcément étrangères (sinon il n'y aurait pas "aide au développement" dans le sens retenu ici) est que les prêts consentis doivent essentiellement financer des équipements et non des salaires, sauf exception (5). S'agissant de prêts en devises on voit mal en effet pourquoi on réserverait à tel ou tel salarié une aubaine dont d'autres sont exclus (un compte en devises ou dans leur contre-valeur en monnaie locale, d'une réalisation souvent compliquée voire impossible par rapport à la législation bancaire du pays). Plus généralement, le financement de salaires par une institution publique étrangère serait considéré en droit international comme un déni de la souveraineté du pays aidé. Pourtant diverses études émanant de banques de développement (6) montrent que les besoins de financement des petites entreprises dans divers pays concernent à 70% le fonds de roulement et à 30% seulement le capital fixe.

Dans ces situations, tout entrepreneur concerné va tendre à maximiser la valeur des équipements dans le prêt consenti, ceci probablement qu'il soit Zoulou, Tahitien ou Tunisien. Etant donné que la création d'entreprise comporte par définition un risque, l'achat d'un équipement aussi cher que possible permettra en effet d'augmenter la valeur des actifs réalisables en cas de faillite.

(4) Thomas Kuhn, *The Essential Tension*, University of Chicago Press, 1977, cité par Edgar Ascher "Modes de pensée: l'universel dans le particulier" in *La pensée métisse*, P.U.F., Paris, Cahiers de l'I.U.E.D., Genève, 1990, p.167.

(5) Les entreprises en difficulté de paiement peuvent se refinancer auprès de banques locales, mais c'est là un autre problème, sujet lui aussi à d'autres médiations.

(6) Voir par exemple V.S. Raghavan "Le financement des petites entreprises"; E.Loscher "L'aide aux petites entreprises: le concept de projet intégré" in *Banque et développement* dans les années 1980, ONUDI/Nations Unies, 1984.

Il en résulte à nouveau de petites unités formées autour de machines comparativement chères, dont la maintenance est par définition incertaine puisqu'elles ont été achetées à l'étranger, et environnées d'aussi peu de salariés que possible. On peut considérer ce résultat comme un succès, un échec, ou les deux selon les critères retenus ; dans beaucoup de cas, on voit mal où, sinon à l'étranger, on pourrait bien acheter les équipements manquants. Mais ce résultat est à l'évidence beaucoup plus déterminé par les conditions de départ de l'aide que par la situation du pays à développer.

Un deuxième exemple peut concerner la relation entre la fonction d'un organisme et son coût de fonctionnement. Pour beaucoup d'organismes multilatéraux, le fait de financer des projets industriels comparativement "petits" produit des coûts de gestion par projet incompatibles avec des critères de gestion (de l'institution elle-même) divers, mais bien réels. La Banque Mondiale se singularise notamment par une gestion de "père de famille", avec un rapport entre engagements et fonds propres bien supérieur à celui des banques commerciales de tous pays (7). De ces choix de gestion, qu'on peut eux aussi comprendre, résulte la différenciation d'une partie "reconnaisable" de projets à aider et de projets pour ainsi dire illisibles, différenciation qui n'a aucun rapport logique avec la nature ou le bien fondé de ces projets eux mêmes (8).

En matière de contraintes organisationnelles un autre exemple peut concerner les conditions de rémunération et de travail des experts du développement dans les pays aidés. En ce qui concerne les membres d'organismes multilatéraux les sommes perçues au titre de per diem et d'indemnités diverses peuvent facilement atteindre 600 US \$ par jour ; pour les "simples" consultants, leur salaire journalier moyen américain tel que défini par la National Science Foundation est de l'ordre de 299 US \$/jour, mais cette somme est "exclusive des coûts indirects, voyage, per diem, frais de personnel, avantages hors salaire, et fournitures diverses" (9). La majeure partie de ces sommes doit être justifiée sur facture, ce qui, nonobstant les arrangements, semble-t-il courants, inventés en ces matières par les membres des institutions publiques, implique que dans leur majeure partie elles doivent bien être dépensées.

(7) D'où les récentes augmentations de capital. Voir H. Bretaudeau, La Banque Mondiale, Paris, P.U.F. Que sais Je, 1986 ; C. Goldfinger, La géofinance, Paris, Seuil, 1986.

(8) Remarquons que l'appel à l'Etat en ces matières ne change pas ce problème. Tout Etat a aussi des coûts de gestion, même si on ne sait pas très bien les calculer. Le problème des coûts de fonctionnement est aussi rencontré par les O.N.G., comme le remarque Claude Freud dans Quelle coopération ? Paris, Karthala, 1988.

(9) National Science Bulletin, Mars 1990, cité par American Anthropological Newsletter, Avril 1990. La notion d'avantages hors salaire (fringe benefits) est traduite, peut être malencontreusement, dans le Mini Harrap's de 1977 par "la gratte".

Il en résulte ce qu'un chercheur consultant appelait devant moi une "obligation de vivre luxueusement" ; ainsi de loger au Hilton et donc en ville plutôt que dans un hôtel local ou dans une auberge de brousse, de louer une voiture plutôt importante que de prendre le taxi voire le car, etc... ; s'agissant de contraintes générales cette situation souffre bien entendu des exceptions, mais qui à ma connaissance restent bien des exceptions. Il découle encore de cette situation une communication quasi exclusive avec une frange délimitée des populations urbaines, sans parler de la gênante -et donc dommageable- disparité de niveau de vie entre experts étrangers et homologues locaux.

Cet état de fait n'est certes pas toujours dommageable pour le projet en question ; on voit mal comment négocier un prêt d'ajustement structurel depuis le fin fonds de la brousse ; parler à cent agriculteurs de leurs équipements ne donnera pas forcément une meilleure image statistique de l'équipement agricole que ce qui dort dans les archives d'un ministère. Mais dans d'autres domaines (développement "rural" ou régional, santé publique, réfugiés, etc...) cette situation est à l'évidence catastrophique car elle interdit de percevoir des formes d'organisation spécifiques, des modes de gestion locaux dont la connaissance est évidemment indispensable à toute stratégie réaliste. Il est non moins certain, plus généralement, que la foule d'informations engrangée lors de contacts directs est de nature à informer ou à corriger ces perceptions qualitatives qui déterminent souvent les processus de description et d'analyse. Il est bien évident par exemple, que l'identification d'un secteur d'activité dit "informel" n'a pu être le fait que de professionnels qui sont sortis des bureaux et des Hilton. Il peut paraître étrange, de toute façon, que des personnes chargées, fût-ce momentanément, du bien être des sociétés, se conduisent comme si elles voulaient éviter d'en rencontrer les membres.

En quoi, cependant, ces conditions de rémunération sont-elles des contraintes ? Il peut sembler que cela tient à deux facteurs, eux aussi complexes. Le premier tient au marché de l'emploi, attirant dans l'aide au développement des personnels qui autrement se caseraient ailleurs. Mais, dans le cas des organismes multilatéraux cela tient aussi à la difficulté de définir en droit international un "juste" salaire et une "juste" fiscalité pour des ressortissants de multiples pays (de l'ordre de 120 pour le groupe de la Banque Mondiale) où les conditions de rémunération sont par définition diverses et les régimes fiscaux aussi. La solution trouvée après-guerre a semble-t-il été d'ajuster les choses vers le haut pour tout le monde, et de renoncer à résoudre le problème fiscal en l'assortissant d'une contrepartie négative (l'absence de système de retraite spécifique). Il y a en tout cas, là aussi, un exemple de relation entre contraintes organisationnelles et pratique de l'aide au développement.

D'autres facteurs peuvent être rapportés au même ordre de contraintes ; ainsi, le taux de rotation des personnels entre pays et projets, imposé du fait de la gestion de multiples situations forcément "individuelles"

(famille, mobilité, promotions, etc...) d'une part, mais aussi (en matière d'aide financière) pour éviter le développement de relations de clientélisme. Il en découle des situations étranges, savoir que le suivi à moyen terme et l'évaluation ex post (quand elle existe) incluent ou sollicitent rarement les personnes responsables de la mise en place du projet.

Dans beaucoup de cas ces personnes elles-mêmes sont éloignées du contexte dès l'instant où le projet commence à être évaluable "ex post", du fait de ces règles de rotation ; dans un nombre non moins important de cas l'évaluation ou à tout le moins le suivi ne sont plus assurés après quatre à cinq ans, c'est à dire dans des délais peu pertinents par rapport aux processus économiques lents. Mais d'un autre côté l'évaluation et le suivi présentent des difficultés logiques considérables, auxquelles ce programme s'intéresse aussi, car elles font partie des médiations organisationnelles de l'aide, en ce qu'elles ont pour vocation de fournir aux institutions et acteurs de l'aide des capacités d'auto-correction. On ne peut les évoquer ici que brièvement.

Dans ces durées de l'ordre du "long terme" seules pertinentes en matière d'aide au développement ou simplement d'histoire économique, différentes variables pertinentes pour le projet en question changent entre la mise en place et l'évaluation, si bien que cette dernière se base souvent sur des objets qui ne sont pas nécessairement comparables entre eux. Enfin toute analyse offre nécessairement un aspect comparatif, car elle se doit de savoir "ce qui se serait passé si" ; or en matière d'aide au développement cette expérimentation métaphorique est évidemment impossible, puisque quand un projet est financé un certain nombre d'orientations irréversibles sont prises, sur lesquelles on ne peut revenir par opposition, en principe, à l'expérimentation en laboratoire. Dans ce domaine on est toujours dans la diachronie, régie par ce que notre collègue François Verdeaux, citant une expression récemment apparue, appelle le "principe du coup parti" (10).

(10) Communication orale, 1990. Une "loi" analogue au principe de Peter, connue sous le nom de loi d'Epstein-Heisenberg évoque la difficulté de l'adéquation entre buts et moyens dans un domaine connexe à celui qui nous intéresse, celui de la "recherche-développement" au sens des bureaux d'étude : "En recherche-développement seuls deux paramètres peuvent être définis en même temps sur les trois suivants: tâche, temps et ressources. Si un objectif est clairement défini ainsi qu'une somme d'argent adéquate, on ne peut savoir si et quand l'objectif sera atteint. Si les trois paramètres sont définis en même temps, il ne s'agit pas de recherche-développement". (Cité in Libération 12 Décembre 1990). Il faut signaler ici que la direction de l'Evaluation du groupe de la Banque Mondiale se fonde "sur tous les documents ayant trait au projet", son travail pouvant comprendre une évaluation ex ante d'après Bretaudeau, op. cit. 1986, p. 82. Cela suppose néanmoins que la reconstitution du projet par ses acteurs au cours d'entrevues orales est négligée.

Un dernier exemple pourrait concerner le facteur linguistique, traité rapidement ici malgré ce qui semble être son importance. On peut penser que si des gens dans le monde parlent des langues différentes cela doit avoir diverses conséquences. En fait, comme l'ont montré depuis fort longtemps des oeuvres comme celles d'Edward Sapir et Benjamin Lee Whorf (11), toute perception est dépendante des moyens sémantiques qui lui permettent de s'actualiser, car ces moyens sont toujours spécifiques. C'est le cas dans le domaine qui nous intéresse pour le vocabulaire de l'économie, quasi exclusivement structuré par des formes sémantiques particulières, celles essentiellement de l'anglo-américain et à un moindre titre du français, bien que cela laisse apparemment de marbre la grande majorité des acteurs de l'aide au développement. Ceci a des conséquences diverses dont on peut donner deux exemples.

Le premier concerne la connaissance statistique au niveau micro-économique. Ainsi dans le créole de la Réunion (cité ici du fait de sa proximité avec le français) être à la retraite se dit être "salariné", ce qui implique évidemment soit les difficultés de libellé des questionnaires en français, ou les pataquès de collecte statistique qu'on imagine (exemple emprunté à R. Chaudenson). Ainsi encore la description des entreprises du secteur informel gérées par des Tunisiens monolingues n'est possible que dans les termes de leur langue, qui définissent par exemple des modes de comptabilité spécifiques, non reconnaissables en anglo-américain ou en français (J. Charmes, communication orale 1987).

Un deuxième exemple d'implication linguistique peut concerner l'intériorisation par la société civile de catégories économiques de base. Ainsi en tahitien contemporain une notion comme "entreprise" est intraduisible sans périphrases alambiquées, non parce que cette langue montrerait à cet égard un manque mais plutôt du fait de l'abondance des lexèmes relatifs à l'économie connotant la relation d'échange, qui ne lui laissent pour ainsi dire pas de place. Or on peut évidemment penser que pour créer une entreprise il faut avoir une idée, fût-elle vague, de ce que ce mot recouvre. Il en va de même d'une notion comme "extérieur" dans "commerce extérieur", intraduisible sans malentendus sémantiques considérables (à paraître, 2).

Puisque qu'une mention des orientations de l'unité de recherche est souhaitée, on peut penser que ces différents attendus s'inscrivent dans ces orientations telles que formulées dans sa "charte" de 1990 ; elle est en effet directement focalisée sur les relations entre les modalités de l'action économique et les résultats de cette action, et aborde donc le domaine des "comportements (...), acteurs et décisions dont il résulte des conséquences économiques" (Charte, p.2). L'auteur de ces lignes se rangerait donc volontiers

(11) Voir notamment B.L. Whorf, *Language, Thought and Reality*. New York, Wiley and Sons, 1958, souvent commenté et cité par G. Mounin, *Les problèmes théoriques de la traduction*, Paris, Gallimard, Collection Tel, 1963.

dans l'une des deux catégories évoquées par une rédaction transitoire de cette charte, celle des "anthropologues pour qui l'économie est bonne à penser" et même à apprendre par opposition aux "économistes pour qui l'économie est une science sociale et politique" (ibid.). La nature spécifiquement anthropologique de cette recherche et donc des objets qu'elle construit a été évoquée dans une publication précédente (1987). Ceci implique au moins qu'elle n'offre aucune dimension particulièrement critique ; en tout cas la définition de son champ mériterait à présent plus de commentaires qui n'ont pas leur place ici. Notons rapidement que les aspects spécifiquement culturels de l'aide au développement et de l'économie du développement, spécificité qui définit le champ d'une recherche anthropologique, semblent avoir été mis en évidence dans des domaines comme la sémantique de l'économie et de la finance (1991) et les questions relatives à leur "traduction" (à paraître, 2). Dans d'autres cas, la masse de faits collectés dans les langues locales (anglo-américain, français, etc...) demande souvent une construction du fait moins immédiate. Les exemples évoqués ci dessus relèvent du style télégraphique, donc d'une sorte de "macroethnographie" (par manque de détail) ou selon le cas d'"infraethnographie" (par manque de structuration du fait) et sont, répétons le, plus illustratifs des motifs de cette recherche que de son contenu lui-même.