

## Note de lecture

# A la World Bank tout doit changer pour que ... tout reste pareil : Une lecture critique du Rapport 2015 de la Banque mondiale sur le développement\*

J-M. Servet<sup>1</sup>

« *Bisogna che tutto cambi perché tutto rimanga lo stesso* [Il faut que tout change pour que tout reste pareil] » Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*

Le *World Development Report 2015* intitulé *Mind, Society, and Behavior* [*Pensée, société et comportement*] prétend apporter aux experts en développement un renouvellement de leur boîte à outils théoriques, de leur approche du terrain et en conséquence du management des projets de développement. De nombreux exemples sont empruntés au champ financier et aux incitations qui peuvent être mises en place afin que les populations augmentent leur taux d'épargne, présumé faible, investissent productivement, s'assurent contre les risques, etc.

Pour analyser les processus de prises de décisions par les destinataires des projets, trois parties structurent l'ouvrage.

La première aborde la question d'un point de vue théorique et général en distinguant trois modes de pensées [a] : tout d'abord la façon automatique, celle dont se prennent beaucoup de décisions sans balancer leurs avantages et leurs inconvénients, simplement par habitude et sans recherche d'informations ; ensuite la conformité des individus à des normes sociales qui s'appliquent pour autant que les autres membres d'un groupe les respectent ; et enfin la pensée se conformant à des catégories et des modèles préexistants permettant aux individus d'interpréter le monde et d'agir dans celui-ci, mais de façon conditionnée par leurs stéréotypes.

La deuxième partie [b] applique successivement cette interprétation des comportements par les façons de penser aux questions de pauvreté, de

prise en charge et d'éducation des enfants par les familles, à la gestion financière des unités domestiques, aux rémunérations et aux incitations au travail des personnes employées, à la prévention des maladies et aux soins médicaux ainsi qu'à des mesures de protection de l'environnement.

La troisième partie est consacrée aux biais des représentations des experts en développement, y compris ceux de la Banque mondiale, et aux nécessités d'adaptation des mesures proposées ; ce qui apparaît bénéfique par ceux qui le proposent n'étant pas nécessairement compris ainsi par les supposés bénéficiaires.

*A priori* on ne peut que se réjouir de cette attention particulière portée aux vécus des populations, à leurs représentations et aux dimensions psychologiques, culturelles, historiques, etc. des prises de décision économique des individus, et qu'apprécier le pragmatisme revendiqué par les auteurs et leur reconnaissance de la relativité des points de vue des différentes parties prenantes. Tout cela donne l'impression que les critiques de Karl Polanyi ont été entendues et que l'économie se trouve immergé ou encastré. La méthode séduit d'autant plus qu'elle est présentée à partir d'expérimentations sur la base d'évidences et non de modèles complexes, avec une grande simplicité, dont une caricature pourrait la présenter comme une nouvelle économie pour les nuls [c].

Toutefois, d'une part les fondements et objectifs des politiques de développement ne sont pas interrogés car ils sont considérés comme bénéfiques en soi, poursuivant ainsi une approche que l'on peut qualifier de globalement paternaliste ; et d'autre part ce Rapport sur le développement de la Banque mondiale faisant la promotion des approches

<sup>1</sup>Jean-Michel Servet est professeur à l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement à Genève.

behaviouristes réaffirme ou promeut des stéréotypes sur les comportements humains, présumés normaux et universels, efficaces et efficients dans le champ de la production, des échanges, du financement et de la consommation. Le fait que certaines « bonnes » conduites individuelles, lorsqu'elles se généralisent, puissent produire des résultats néfastes pour l'ensemble de la société, n'est pas interrogé (notamment l'encouragement de l'épargne). On se situe en continuité avec les fondements de l'approche économiste néo-classique, ainsi toujours prévalant ; pensée étant elle-même plus nuancée chez ses fondateurs (William Stanley Jevons, Léon Walras, Carl Menger puis Alfred Marshall notamment) que leurs prétendus héritiers contemporains et des critiques actuels l'affirment.

Sont tout d'abord abordées ici les ruptures proclamées avec l'approche économique traditionnelle ; puis dans un second temps est mise en avant la continuité avec certains éléments du *mainstream* de la science économique.

### **L'affichage d'une rupture avec les anciennes façons de penser les comportements humains et leurs déterminants**

Le Rapport affiche une posture de modernité par rapport à certains outils traditionnels des économistes et certains de leurs champs habituels. L'espace investi par les économistes se trouve aussi considérablement élargi en s'étendant à des objets réputés couverts par les sociologues, les anthropologues, les psychologues, les historiens, etc.

L'image de l'*homo oeconomicus* est qualifiée de fiction car les individus sont considérés comme n'ayant ni anticipations, ni comportements systématiquement rationnels. Les relations entre individus et institutions sont affirmées comme étant complexes (p. 26). L'impression positive est renforcée par l'affirmation de ruptures avec ou d'affinements des hypothèses définissant les objets étudiés. Les comportements ne sont pas réduits à la rationalité de choix d'automates soumis à leurs seuls intérêts personnels. Les incitations ne sont pas uniquement monétaires et celles-ci peuvent même induire des résultats négatifs (exemple p. 49). Les incitations peuvent inclure la valorisation de sentiments comme la reconnaissance d'autrui et de ses compétences, la fierté, l'honneur, etc. Les sentiments coopératifs sont reconnus ainsi que les réseaux sociaux promoteurs de normes collectives.

Alors que le marché (compris comme économie de concurrence) est traditionnellement considéré par les économistes *mainstream* comme l'institution par nature la plus efficace pour la coordination des activités humaines, il est indiqué (p. 112) : « the market can provide commitment devices and other

mechanisms to help people overcome these biases, but it can also exacerbate them. »

En matière monétaire et financière, on peut aussi apprécier la reconnaissance des cloisonnements monétaires dans la gestion des ressources (p. 115, 116, 120, 136) ; cette hypothèse mettant en cause celle d'une fongibilité générale des moyens de paiement. Nous y reviendrons.

Est ainsi affichée une vision multi-disciplinaire. Sont cités des apports des neurosciences, des sciences cognitives, de la psychologie, de la sociologie, des sciences politiques et de l'anthropologie qui paraissent ainsi comme absorbés par l'économie comportementaliste. Sont cités des auteurs dont les travaux rompent avec l'économisme comme Viviana Zelizer, Pierre Bourdieu, Mark Granovetter, Elinor Ostrom ou Arjun Appadurai. Alors que chez les économistes de la deuxième moitié du XXe siècle la scientificité a été largement confondue avec le traitement économétrique de données quantitatives, le Rapport multiplie les exemples d'expérimentations dont la compréhension ne réclame aucune formation préalable en économie et il reconnaît l'utilité d'approches qualitatives de type ethnographique caractérisées par une immersion parmi les populations et un rapport de proximité voire d'empathie des chercheurs. Si une collaboration interdisciplinaire est bienvenue, ce collage réalisé par des économistes laisse penser à un bricolage théorique empiriquement efficace. Les approches comportementalistes en économie ne font le plus souvent que redécouvrir ce que la sociologie, la linguistique ou l'anthropologie connaissent depuis des décennies grâce à des méthodes d'investigation différente et sans expérimentation, mais reconnaissant comme actif, à la différence de ces économistes comportementalistes, ce qu'il est possible de qualifier d'invisibilité de la société. Mais l'agglutination d'apports divers empruntés par ces études comportementalistes à des courants différents, voire antagoniques, des sciences sociales peut apparaître comme un bric-à-brac idéologique, notamment parce que sont utilisées simultanément des échelles d'observation différentes (ce qui pose des problèmes d'articulation entre le micro, le méso et le macro) et que la question de la représentativité des analyses menées n'est pas posée. Derrière ces références empruntées à d'autres disciplines que l'économie et à travers ces expérimentations sur les comportements humains prévaut l'idéologie économiste, standardisée depuis des décennies.

### **La persistance d'hypothèses fondamentales du *mainstream* économique**

On doit s'interroger sur le fait de savoir s'il s'agit d'un véritable renouvellement de la théorie économique du développement. L'introduction du Rapport situe cette nouvelle approche dans la

science économique en général comme son affinement et non comme une rupture avec celle-ci : « *The new approaches do not replace standard economics. But the new approaches enhance our understanding of the development process.* » (p. 4). Au fil des pages on constate que sont répétés à satiété des stéréotypes inspirés des études behaviouristes. Celles-ci font la promotion d'une sorte de moralisme de ce que doit être un comportement économique normal et bénéfique pour le développement. Se trouvent stigmatisés par exemple :

. « temptation to consume too much » ;

. « make decisions that favor the present at the expense of the future » ; « attach much more weight to current consumption through borrowing than to the loss of consumption that will occur when they have to pay back a loan in the future » ;

. « procrastinating » (= tergiverser, reporter au lendemain).

Derrière ces affirmations largement répandues dans les comptes rendus des expérimentations de l'économie comportementaliste et reprises dans ce Rapport se trouvent un certain nombre d'hypothèses centrales pour ce type d'analyse. On peut s'étonner que le Rapport les intègre en ignorant les critiques formulées à leur rencontre, soit de façon générale, soit à propos des enquêtes particulières. Retenons ici quatre hypothèses qui reproduisent les dogmes économiques dominants.

1. Le contexte historique, social, culturel, etc. contraint les représentations et actions. Mais l'individu reste l'élément nucléaire de l'approche théorique et du sujet sur lequel il est possible d'agir.

2. Du fait de cette approche fondamentalement individualiste, la société est comprise essentiellement comme une somme d'individus s'influençant réciproquement, pouvant s'associer mais sans que soit reconnue une totalité sociale dépassant chacun d'eux. Le concept de « rapport social » qui permet de saisir des groupes sociaux et leurs conflits d'intérêt est absent. Les processus d'exclusion, et plus encore d'exploitation, sont méconnus [d]. Lorsque l'exemple de ramasseurs de cannes à sucre en Inde est donné (p. 14, 27), avec les conséquences néfastes pour la gestion des budgets familiaux d'une rémunération une fois l'an, il n'est pas indiqué que les travailleurs ainsi rémunérés en Inde dans ce secteur sont fréquemment soumis au *bonded labor*, une servitude par dette grâce au pré-paiement du travail lors de l'embauche (servant bien souvent à rembourser des dettes préalablement contractées), le solde étant versé à l'échéance de la période d'emploi ; des situations de servitude qui peuvent aisément expliquer le stress de ces travailleurs[e].

Quand des tests (p. 101) révèlent une différenciation des résultats entre enfants de hautes et de basses castes lorsque est connue ou non la caste de ces jeunes indiens, le test n'interroge pas par ailleurs ce qui peut être un handicap essentiel pour la réussite de ceux et celles issu-e-s des groupes sociaux dominés : le modèle des classes supérieures qui est véhiculé dans ce qui est enseigné et dans ce qui fait l'objet des épreuves scolaires. L'enseignement est supposé idéologiquement et socialement neutre.

Dans la majorité des exemples cités dans le Rapport, dominant des compétitions entre pairs et des effets d'imitation et non des rapports de domination, situation cruciale pour les pauvres et les plus pauvres ; ceux-ci appartenant massivement dans tous les pays, tous régimes politiques confondus, à des minorités ethniques, religieuses, régionales, sexuelles [f].

Si l'on prend la façon dont est abordé le microcrédit, son introduction est essentiellement pensée comme positive, en ignorant les études montrant son inefficacité dans la génération de revenus additionnels et encore moins ses effets négatifs. Les difficultés rencontrées par tels ou tels programmes et organisations sont présentées comme provoquées par de mauvaises adaptations aux spécificités des représentations prévalant, sans comprendre les limites structurelles et globales des projets eux-mêmes, tels que les effets locaux de saturation de la demande ou les conflits d'intérêt locaux autour de la diffusion de ces prêts.

3. Parmi les éléments composant le contexte, le déterminisme économique prévaut, même si dans le titre du rapport et dans la succession des chapitres l'esprit (*mind*) est placé en premier, qu'en deuxième position on trouve la référence à la société et que la résultante en sont les comportements (troisième terme du titre).

Donnons deux exemples de ce déterminisme économique, dont le marxisme dans sa version stalinienne de primat des forces productives n'aurait rien à envier par son dogmatisme.

Citons d'abord l'explication donnée au développement de la traite négrière en Afrique subsaharienne (p. 65). L'objectif de se protéger contre le fait d'être enlevé pour être vendu comme esclave aurait rendu nécessaire de se procurer des fusils et pour les obtenir d'avoir du cash. La façon la plus facile de se procurer celui-ci aurait été de capturer soi-même des esclaves pour les vendre. L'explication est logiquement séduisante et cite en référence un article de l'*American Economic Review*. Mais cette reconstruction historique supposée expliquer le poids de l'histoire en Afrique ne correspond pas à la chronologie de l'exportation massive d'esclaves africains vers les plantations américaines (au XVIIIe siècle), à l'écoulement

massif de fusils par les Européens après 1815 seulement, par cession contre des marchandises de traite des stocks de fusils accumulés pendant les guerres intra-européennes consécutives à la Révolution française et à l'extension de l'empire de Napoléon. Elle oublie que la lutte contre la traite a lieu dès 1815 alors qu'en Afrique subsaharienne l'essor des économies monétaires a lieu à la fin du XIXe siècle seulement sous l'impulsion du développement de l'impôt et des cultures commerciales coloniales [g].

De même l'explication de l'esprit collectif par le type de cultures (riz) en Chine par comparaison avec une technique de production plus individuelle du blé (p. 65) séduit *a priori*. Mais on ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas inverser une proposition aussi générale et se demander pourquoi tel type de production a été privilégié plutôt que tel autre compte tenu des institutions et structures sociales et politiques prévalant.

### Conclusion

A défaut de promotion d'actions de transformation du contexte, il s'agit de proposer principalement une série de « trucs » [*nudges*], ainsi testés et ayant un coût bien moindre [h] que les interventions structurelles massives, dont l'ampleur se trouve d'autant réduite que les budgets publics le sont. Ces petits coups de pouce doivent permettre aux individus :

- . soit de s'adapter au contexte en adoptant des attitudes positives permettant de surmonter les contraintes jusque-là subies ;

- . soit d'abandonner des mentalités jugées « arriérées » (mentalités anciennes inadéquates aux transformations connues et que la diffusion de séries télévisées par exemple peuvent faire évoluer).

On retrouve ainsi des propositions qui, privilégiant une capacitation individuelle (à la Sen) et non collective [i], maintiennent les causes structurelles de la pauvreté car les processus d'exclusion et de marginalisation ne sont pas altérés. Ces propositions incitent plutôt à une adaptation aux contraintes qu'à une contestation des inégalités et des exclusions. Pire, dans nombre de propositions pratiques transpirent une vision moraliste paternaliste et une culpabilisation des « pauvres ». Ils apparaissent subir les conséquences de ce qui seraient leurs propres mauvaises décisions, déterminées non par des structures sociales mais par des mentalités inadéquates. Il s'agit donc d'éduquer les pauvres et de les inciter à adopter de bons comportements.

De façon tout à fait pertinente, le rapport relève l'existence des cloisonnements monétaires provenant notamment des sources différentes des revenus et des affectations différenciées de ces

sommes (p. 115, 116). Mais chasser l'économisme par la porte, il revient par la fenêtre. En remarquant que les populations peuvent détenir de l'épargne faiblement rémunérée et par ailleurs emprunter à des taux d'intérêt élevés, le rapport conclut : « *Providing individuals with a holistic view of their finances would be a useful policy goal in developing countries* » (p. 116). Faire cette proposition d'une fongibilité de l'argent, c'est ignorer totalement l'efficacité de ces cloisonnements et ne pas comprendre, outre les catégories morales des gains, des dépenses et des formes d'accumulation, la fonction essentielle de ces cloisonnements dans la gestion de ressources limitées pour des populations dont la capacité de faire face aux risques est limitée alors qu'ils sont fortement exposés aux risques. Les représentations et croyances ne sont pas intégrées comme des cadres moraux qu'il conviendrait dans les politiques mêmes de développement de respecter quand ils ne portent pas atteintes aux droits humains fondamentaux.

La méthode privilégiée par les économistes behavioristes pour appréhender telle ou telle représentation du réel et de comportement est inspirée des méthodes cliniques de comparaison entre deux ensembles d'individus choisis au hasard et *a priori* identiques : les uns reçoivent, les autres ne reçoivent pas tel ou tel bien ou service. Ensuite sont comparés les effets des changements ainsi introduits. À noter que généralement ceux-ci sont davantage constatés que véritablement expliqués car la référence aux structures socio-économiques est absente.

La méthode par randomisation utilisée d'abord principalement pour tester l'efficacité de médicaments et de vaccins déteint sur les analyses comportementalistes. Les politiques anti-pauvreté apparaissent comme des remèdes et ceux qui ne se conforment pas à la rationalité économique présumée universellement positive apparaissent comme des malades qui doivent subir un traitement efficace ou recevoir des outils adaptés à leur handicap pour les inclure dans la société économique de la production, des échanges et de la consommation. Dans cette société économique, la concurrence apparaît comme un ressort, certes non unique du fait de la reconnaissance d'attitudes coopératives et associatives, mais par nature le plus souvent bénéfique. Compte tenu du poids dans les sciences sociales des analyses privilégiant les structures économiques et sociales (y compris dans leurs dimensions d'exclusion et d'exploitation) et de totalité sociale déterminant les comportements individuels, on aurait pu s'attendre à ce que soit contesté ce qui peut être considéré comme des hypothèses, plus ou moins pertinentes. Elles sont tout simplement ignorées.

Reste toutefois un aspect très positif de ce nouveau rapport de la Banque Mondiale : la prise en compte de raisons pour lesquelles des politiques proposées, en dépit de leurs bonnes intentions, échouent par défaut d'une prise en compte des représentations des présumés bénéficiaires. On peut espérer que la Banque mondiale appliquera cette leçon au soutien qu'elle apporte par ses financements et ses experts, au nom du progrès et du développement, à de grands projets (tels que barrages, installations portuaires ou voies de communication) qui, au mépris de l'histoire et des cultures, traumatisent voire détruisent des modes de vie locaux, voire affectent profondément le bien être mental des populations.=====

\* World Bank, *World Development Report 2015, Mind, Society, and Behavior*, Washington DC, BIRD, 2015.

[a] Voir la présentation de la première partie du rapport par Varun Gauri dans une interview de ce senior economist de la Banque mondiale organisée par le Center for Global Development.

[b] Présentation des deuxième et troisième parties par Varun Gauri dans <https://www.youtube.com/watch?v=GWAkOzTEbP4>.

[c] Voir par exemple une présentation en 2012 au Center for Global Development par Sendhil Mullainathan, professeur de sciences économiques à Harvard University [https://www.youtube.com/watch?v=dRQy\\_KuGTS](https://www.youtube.com/watch?v=dRQy_KuGTS).

[d] Les effets négatifs de « racial or ethnic segregation » et de la corruption sont évoqués (p. 9) mais seul l'exemple de la corruption est détaillé (p.

60-61). *Segregation, racial, ethnic, exclusion, marginalisation* et *exploitation* ne sont pas des entrées de l'index. *Inequality of wealth* apparaît une seule fois. L'exemple des effets négatifs des castes en Inde est donné page 12 et 101 ; mais à partir de l'auto-sous-estimation des basses castes et non des contraintes exercées par les castes supérieures...

[e] J. Breman, I. Guérin, A. Prakash (eds), 2007, *India's Unfree Workforce: Of Bondage Old and New*, New Delhi, Oxford University Press.

[f] J.-M. Servet, 2007, « Les illusions des objectifs du Millénaire », in : Lafaye de Michaux, Elsa, Mulot, Éric, Ould-Ahmed, Pépita (éd.), *Institutions et développement : La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses universitaires, 2007, p. 63-88.

[g] J.-M. Servet, 2007, « Démonétarisation et remonétarisation en Afrique. XIXe et XXe siècle », in : Aglietta, M., Orléan, A. (ed.) *La monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, p. 289-324.

[h] On peut regretter que ces moindres coûts soient affirmés mais qu'aucun chiffre ne vienne les étayer, en particulier pour ce qui est de la tarification des études behavioristes par randomisation. Or le coût d'une étude qualitative de terrain de type ethnographique ou socioéconomique est cinq à vingt fois inférieur à celui des précédentes...

[i] Elisabeth Hofmann, Kamala Marius-Gnanou, 2005, « Empowerment des femmes et microfinance en Inde : entre relativisme culturel et instrumentalisation », avec MARIUS-GNANOU, Kamala, in : GUERIN, Isabelle, (*et al.*) « Microfinance en Asie : entre traditions et modernités », Pondicherry, IPF.

