

Population et développement au sein de la Banque mondiale

Roser Cussó¹

Résumé : La croissance démographique des pays non-occidentaux devient un problème international au lendemain de la Seconde guerre mondiale : les Nations Unies commencent à analyser cette question dès leur création. La croissance de la population serait trop forte et le type de famille la soutenant ne serait pas tout à fait compatible avec la croissance économique et la modernisation sociale encouragées (politiques de développement). L'articulation entre le problème démographique et la politique économique est particulièrement manifeste au sein de la Banque mondiale. De l'expertise plus globale, notamment des années 1960, à celle des années 1980, proche de la perspective des comportements des individus, la responsabilité des facteurs démographiques et sociaux dans les difficultés économiques et la nécessité d'une « normalisation » démographique semblent aller de soi, voire être scientifiquement confirmés.

Title: Population and development in the World Bank

Abstract: Population growth of non-western countries became an international issue after the Second World War. As soon as it had been established, the United Nations undertook an analysis of the problem. Rapid population growth, family structure and associated demographic behavior were considered to be incompatible with economic growth and social modernization (i.e. with development policies). The connection between population problems and economic policy is particularly evident in the World Bank's work. The responsibility of demographic and social factors for economic problems, and the need for demographic standardization are “scientific” assumptions central to the Bank's studies. This can be seen in the analysis of global consequences of rapid population growth in the 1960s, as well as in that of individual's reproductive behavior in the 1980s.

Introduction : population et développement

Dès leur création, après la Seconde guerre mondiale, les Nations Unies (NU) intègrent les questions démographiques dans leur programme d'action et dans leurs recommandations (Cussó, 2001). La pratique internationale est alors principalement caractérisée par la promotion des politiques de « développement » : croissance économique, relèvement de la consommation, renforcement de l'Etat-nation... Ce sont ces objectifs qui soutiennent les plans, les prêts et les investissements destinés aux pays du Sud, ainsi que la multiplication d'agences et de commissions internationales dont un des buts principaux est la discussion et l'adoption de mesures communes, même si ces dernières restent parfois formelles. Une fois le but du développement plus ou moins accepté (ou généralisé), des réformes sociales, parfois profondes, seraient nécessaires. C'est le cas des comportements démographiques, et cela pour deux raisons principales. D'une part, du point de vue du « nombre » : la croissance de la population est considérée trop forte ou rapide, rendant l'essor économique difficile. D'autre part, d'un point de vue plus « structurel » : le type de famille soutenant cette croissance démographique n'est pas tout à fait compatible avec la modernisation sociale encouragée².

¹ Historienne et démographe, Roser Cussó réalise un post-doctorat à l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles (financement du FNRS, 2004 et 2005). Sa recherche porte sur l'histoire de l'expertise internationale, notamment sur l'évolution de l'usage des statistiques démographiques et d'éducation dans les discours politiques internationaux (UNESCO, OCDE, Union européenne). Roser Cussó a également travaillé à l'UNESCO de 1994 à 2003 (Division des statistiques, Secteur de l'Education) et à l'IPE-UNESCO (Unité de recherche). Courrier électronique : rosercusso@hotmail.com

² B. Berelson, président du *Population Council*, n'hésite pas à évoquer, entre autres, la proposition relative à la « Manipulation directe de la structure familiale elle-même » dans son rapport « Au delà du planning familial », présenté au Congrès de la Fédération internationale de planning familial, à Dacca (Pakistan), en 1969.

En somme, l'idée que les différents comportements démographiques correspondent à des différents modes d'organisation socioéconomique et politique est indirectement prise en compte, mais sans que le maintien de cette différence puisse être considéré. L'analyse démographique est, dans ce contexte, explicitement liée à l'intervention socioéconomique.

Parallèlement, le problème de la croissance démographique et la relation entre population et développement sont adoptés par une majorité de démographes dans des universités prestigieuses aux Etats-Unis (Sharpless, 1997) ainsi que par des chercheurs européens : « Conservant des structures sociales peu compatibles avec le développement économique, ces pays [Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka] doivent néanmoins nourrir une population très dense et en rapide accroissement. » (Chesnaï, 1975 : p1059)³. Les définitions « scientifiques » du lien entre population et économie (ou ressources) et des catégories statistiques telles que population en développement, population limite, nombre souhaité d'enfants... renforcent l'existence du problème global de la croissance démographique et/ou de la maîtrise individuelle de la fécondité (niveau d'instruction bas, manque de planning familial...). Malgré la faiblesse théorique de la notion de développement (essentiellement par son ambiguïté et par sa dimension normative), la *démographie du développement* devient un domaine de recherche à part entière.

Enfin, il importe de noter ici que nous nous intéressons avant tout à la production d'expertise démographique et à son lien avec l'action politique dans le contexte des institutions internationales. Il s'agit d'analyser la définition des problèmes démographiques, l'utilisation de catégories statistiques et sociales et la préférence pour certaines théories. Certes, dans la complexité des rapports sociaux, les études, les actions et les discours institutionnels peuvent être proposés, critiqués ou consentis par les acteurs internationaux, nationaux ou locaux (voire même avoir une faible portée). Sans se renfermer pour autant sur les contraintes globales, ces aspects ne seront pas directement traités ici.

La Banque mondiale : l'expertise démographique comme programme social

L'expertise et la politique de prêt de la Banque mondiale illustrent, à la fois, le partage et le lien entre l'analyse « scientifique » et l'action politique. Si la Banque mondiale n'est pas un centre de recherche, elle produit toutefois un grand nombre d'études reconnues, souvent, par la communauté de chercheurs, et interagit étroitement avec une partie du monde universitaire dont elle puise ses experts et ses collaborateurs. L'expertise de la Banque s'appuie également sur la qualité de leader de l'institution dans le discours du développement, tout au moins parmi les agences internationales. Enfin, la Banque n'est pas l'organisme international qui pose les premières bases du problème démographique, mais elle renforce la relation entre population et économie, tout en donnant à ce problème une forte dimension médiatique.

Les 60 ans d'histoire de l'institution permettent, en effet, de retracer l'évolution du lien entre population et économie. Le passage d'une perception plutôt malthusienne de la croissance démographique et d'une évaluation macroéconomique des problèmes de la population (études sur la pression démographique ou sur les liens généraux entre fécondité et revenu) à une

³ Certains démographes mettent quelques années à adopter cette problématique. A. Sauvy, par exemple, adresse, en 1949, le commentaire suivant : « Des ouvrages récents et des nombreux articles ont ravivé le sujet du 'surpeuplement mondial'. Sous une forme aussi fruste, ces développements sont, en général, le fait de personnes peu familiarisées avec les questions démographiques », *Population*, n°3, Juill.-Sept. 1949, p413.

interprétation des facteurs de la fécondité davantage centrée sur les comportements individuels est parallèle aux changements dans l'approche démographique en général, mais il est aussi concomitant au passage des politiques néo-keynésiennes aux politiques issues du renouveau libéral de la fin des années 1970. C'est surtout cette deuxième période qui laisse entrevoir comment, en fait, la préoccupation pour la croissance démographique du point de vue du nombre, c'est-à-dire le « danger de surpopulation », s'avère secondaire par rapport aux aspects structurants des comportements démographiques. Ces derniers ont du mal à se transformer (transition démographique) dans les régions où l'intégration économique internationale et la modernisation sociale semblent moins généralisées. Ce sont précisément certaines transformations au sein de la famille – lieu d'organisation économique et de reproduction physique et sociale – qui peuvent faciliter l'introduction des modèles ou attitudes socioéconomiques préconisés.

En gros, la vision de la population au sein de la Banque mondiale complète, d'une certaine manière, le programme social⁴ propre au projet économique de l'institution. L'expertise démographique n'est pas uniquement présentée pour évaluer et certifier le danger de la croissance de la population. Elle vient également aider à décrire les comportements démographiques qui accompagnent une certaine façon d'organiser l'économie et qui semblent la rendre possible et durable. C'est peut-être pourquoi l'inquiétude pour la croissance démographique ne se présente dans toute son urgence qu'au cours des années 1960 – avec la crise du modèle économique dominant – et le véritable essor des études démographiques de la Banque coïncide avec l'adoption des politiques liées au renouveau libéral, à la fin des années 1970. Le lien entre démographie et politique économique serait donc à la fois fonctionnel et interdépendant aussi bien dans l'approche macroéconomique que dans celle liée aux comportements des individus.

L'émergence du problème démographique : la croissance de la population, obstacle au développement

Jusqu'aux années 1940, l'accroissement de la population mondiale n'était pas, du moins officiellement, un sujet d'inquiétude pour les gouvernements des pays industrialisés. En Afrique, des pays coloniaux tels que la Belgique ou la France étaient plutôt concernés par le manque de main-d'œuvre (Challaye, 1998). A. M. Carr-Saunders, de sa part, considérait que la plupart du monde non-occidental était peu peuplé (Carr-Saunders, 1925). C'est seulement après la Seconde guerre mondiale, et au sein des NU, que la croissance de la population non-occidentale est devenue un « problème » international. Au moment où le choix des plans économiques était particulièrement idéologique (processus de décolonisation, guerre froide), les politiques de développement se présentaient comme fédératrices, voire universelles. Ces politiques étaient, dans un premier temps, une application fidèle de la théorie de la modernisation, avec fortes concomitances avec les discours évolutionnistes. Par exemple, les pays non-occidentaux étaient présentés par la Banque mondiale comme « [...] either young and immature or old but underdeveloped. » (Banque mondiale, 1947 : p13).

Selon la théorie de la modernisation, les sociétés « traditionnelles » et les sociétés « modernes » peuvent cohabiter dans la même période historique, les premières devant, toutefois, atteindre le degré de développement des secondes. Pour y parvenir, des

⁴ Le « programme social » de la Banque mondiale est analysé ici à travers l'ensemble de mesures techniques destinées à gérer l'espace social et qui accompagnent le projet économique de l'institution. Cette vision du social ne suppose donc pas la définition d'un projet collectif proprement dit, idée beaucoup plus complexe.

transformations socioéconomiques, culturelles et politiques doivent se produire ou être, dans certains cas, achevées. La modernisation désigne ainsi un ensemble de changements, notamment dans la production (industrialisation, travail salarié), sur le plan juridique (nouveaux systèmes d'héritage et de propriété), dans le domaine politique et des valeurs socioculturelles (adoption ou consolidation du modèle de démocratie parlementaire, instruction publique formelle) et, implicitement, dans le type de famille (taille, distribution des tâches)⁵.

Le programme des NU reflète donc l'avènement et la consolidation de la doctrine du développement et de la modernisation. La promotion de la croissance économique (selon des modèles d'inspiration keynésienne) et l'assistance technique sont les domaines prioritaires. En arrière fond, la spécialisation dans la production de matières premières est fortement encouragée dans certains pays. C'est dans ce contexte que les ralentissements économiques sont très vite reliés aux « retards » des populations, le domaine de la fécondité étant (avec celui de l'éducation⁶) parmi les plus importants. Fin 1946, la Commission de la population est créée au sein du Conseil économique et social des NU. Cette commission est chargée d'analyser, en collaboration avec d'autres institutions publiques et privées⁷, la taille et la structure de la population, le taux de croissance et surtout l'interaction entre les facteurs démographiques et socioéconomiques. C'est à partir de l'étude du lien entre population et développement que la croissance démographique apparaît comme un problème : la croissance économique se verrait freinée par une population croissante.

Il importe de noter que le fait que le problème démographique ait été très vite inscrit dans l'agenda politique du gouvernement des Etats-Unis et dans celui des NU est lié à l'intérêt que certaines entités privées portaient à ce problème. Les fondations Rockefeller et Ford finançaient, entre autres, des missions démographiques menées par des démographes de renom, notamment en Asie. Dans le but de sensibiliser l'administration publique des Etats-Unis au péril démographique, les rapports de mission contenant des recommandations en matière d'assistance démographique destinés à l'usage interne des fondations étaient distribués aux praticiens et aux fonctionnaires concernés par les questions de population, y compris les fonctionnaires de l'armée⁸. Les différentes administrations américaines s'intéresseront, en effet, à la question démographique notamment pour des « raisons de

⁵ « Le concept de modernisation désigne un ensemble de processus cumulatifs qui se renforcent les uns les autres ; il désigne la capitalisation et la mobilisation des ressources, le développement des forces productives et l'augmentation de la productivité du travail ; il désigne également la mise en place de pouvoirs politiques centralisés et la formation d'identités nationales ; il désigne encore la propagation des droits à la participation politique, des formes de vie urbaine et de l'instruction publique ; il désigne enfin la laïcisation des valeurs et des normes, etc. [...] la théorie de la modernisation [présente la modernité] comme un modèle général des processus d'évolution sociale [...]. » (Habermas, 1993 : p2-3).

⁶ La Banque mondiale met très tôt l'accent sur le retard éducatif : « Both the tools and the knowledge needed for development are within reach. [...] The lack of traditions of political responsibility ; the weakness of economic initiative ; low standards of education and training ; and insufficient understanding that economic progress requires patience, effort and self-denial. » (Banque mondiale, 1953 : p9).

⁷ L'Article 71 de la Charte des NU prévoit la participation des organisations non gouvernementales (ONG) aux travaux de l'organisation. Au début limité au Conseil économique et social, le statut consultatif des ONG s'étend au cours des années aux affaires politiques telles que le désarmement (Merle, 1991).

⁸ « This scenario became a common ritual throughout the 1950s. There would be a number of 'demographic missions' to Third World countries led by prestigious demographers. The U.S. government, while keeping its distance, would quietly assist them [...]. They would meet high-level officials highlighting the importance of the 'population problem'. They would return home to produce a report that would be distributed free of charge to the policy making elites in the United States and overseas. This process of internationalizing demographic knowledge was essential in establishing an intellectual climate for a major public policy change. » (Sharpless, 1997 : p181).

sécurité » (Weiner *et al.*, 2001). En 1953, la Fondation Rockefeller sera à l'origine de la création du *Population Council* et, plus tard, de l'*International Planned Parenthood Federation*. Les fondations Ford et Milbank ainsi que le *Population Council* financent des études sur la population et la création d'un réseau d'institutions de recherche consacrées à ce sujet. Un grand nombre de *University Studies Centers* suivant le modèle de Princeton sont créés dans les années 1950 et 1960 avec l'aide financière des institutions privées. Déjà l'entre-guerres avait été marqué par la création d'un milieu de spécialistes de la population, encouragée par les militants du *birth control* et financée par quelques fondations telles que la Milbank. Par ailleurs, « Franck G. Boudreau [...], Directeur exécutif du Milbank Memorial Fund depuis 1937, [...] occupe une place influente dans les commissions préparatoires à la constitution de l'ONU, de l'OMS et de la FAO. De même, parmi les trois premiers directeurs de la division de la population [des NU], Frank Notestein a entamé sa carrière à l'OPR [Office of Population Research], John Durand en a été le premier directeur [...], et Pascal K. Whelpton est un ancien de la Fondation Scripps. » (Rosental, 2003 : p232).

Si les Etats-Unis adhèrent, avec précaution, à la nouvelle problématique démographique, le consensus n'est pas tout de suite établi au sein de la Commission de la population des NU. Dans un premier temps la Commission est formée des représentants du Brésil, du Canada, des Etats-Unis, de la France, des Pays-Bas, du Pérou, de la République soviétique socialiste d'Ukraine, de l'URSS et du Royaume-Uni. Certains délégués tiennent à signaler l'importance des pertes démographiques provoquées par la guerre ainsi que les problèmes de déficit de main-d'œuvre qu'elles peuvent occasionner : « On estime que neuf millions de Chinois ont été tués à la guerre » (ONU, 1947 : p6). Ou encore : « Aux Indes néerlandaises, une des conséquences principales de la guerre a été un abaissement de la natalité et un accroissement de la mortalité. A Java, le taux de natalité est tombé de 30 à 25 pour 1000 [...]. » (ONU, 1947 : p18). L'Union Soviétique se montre critique sur la façon de présenter la question de la « prévention » des naissances : « Le représentant de la République d'Ukraine n'avait pas hésité à traiter de 'barbare' toute proposition qui tendrait à préconiser un jour quelconque et pour un pays quelconque, la limitation des mariages ou celle des naissances dans le mariage. En régime socialiste, a-t-il affirmé, il ne peut se produire aucune surpopulation. » (Pressat, 1959 : p540). Toutefois, les allusions politiques (ou politisées) sont évitées dans les comptes-rendus de la Commission pour privilégier un ton neutre et consensuel. Au-delà des considérations politiques et malgré les pertes causées par la guerre, la croissance de la population reste un problème qu'il faut étudier et comprendre, cette conclusion devenant la perspective dominante. L'accent est mis sur le besoin d'étudier le « jeu combiné des facteurs économiques, sociaux et démographiques qui freinent le relèvement du niveau de vie. » (ONU, 1947 : p17).

Renforcement du fondement scientifique : l'expertise démographique de la Banque mondiale (1960-1970)

A la fin des années 1950, les recommandations de la Commission de la population deviennent plus incisives, signalant la nécessité d'intervenir directement dans le domaine de la population : « Il faut fortement insister pour que les plans visant au progrès économique et social des populations tiennent dûment compte des tendances démographiques. » (ONU, 1959 : p3). C'est en 1962 que, pour la première fois, les problèmes de la population figurent en tant que tels à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des NU. Une phase de plus grand engagement concernant les affaires démographiques est entamée. Par décision de l'Assemblée, la Commission est appelée à organiser une enquête auprès des gouvernements

des Etats membres sur les problèmes qu'ils rencontrent du fait de l'interaction entre le développement économique et les changements démographiques⁹. Les résultats de l'enquête légitiment l'élargissement des attributions de la Commission. Officiellement, ce sont « certains Etats Membres [qui] avaient décidé de faire du phénomène démographique l'objet d'une politique délibérée [...] et non plus seulement de la traiter comme une donnée de leur planification. » (ONU, 1965 : p5).

Ce processus s'accélère à partir de 1965. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est créé cette année-là. Après un flottement autour de la légitimité de la promotion des politiques démographiques, l'intervention internationale est acceptée cette même année au nom de l'assistance technique¹⁰. Il ne fait plus de doute que : « La croissance démographique rapide dans les pays en voie de développement était parfois un obstacle à la réalisation d'une croissance économique optimum et au progrès vers les objectifs sociaux. L'influence de l'évolution démographique avait été négligée jusqu'ici, il était temps de combler cette lacune et l'Organisation des Nations Unies devait y contribuer. » (ONU, 1965 : p5). Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) est créé en 1967. Cette agence, par son mandat, joue un rôle central dans l'extension du contrôle des naissances à travers, notamment, le financement de la promotion des méthodes modernes de contraception¹¹. Le fait de déterminer librement et sous l'entière responsabilité des parents le nombre d'enfants et l'intervalle entre les naissances, relevant jusque là, en principe, du domaine privé, devient un droit international dans le cadre de la « Proclamation de Téhéran » (Journée des Droits de l'homme de 1968) : « The protection of the family and the child remains the concern of the international community. Parents have a basic human right to determine freely and responsibly the number and spacing of their children. » (Johnson, 1987 : p20).

A la fin des années 1960, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), créent des sections, des commissions ou d'autres entités consacrées aux problèmes de la population dans leurs champs d'action respectifs. Par exemple, l'OMS reprend ses études sur les méthodes de régulation de la fécondité. En 1952, cette activité avait été rejetée sans appel par un grand nombre d'Etats membres.

Parmi les agences internationales, la Banque mondiale est l'organisme qui s'exprime de la façon la plus directe sur la question démographique. En 1961, lors de son intervention auprès du Conseil économique et social des NU, E. Black, président de la Banque mondiale, signale :

⁹ Parmi les questions suggérées : « Sous quels rapports les gouvernements considèrent-ils une forte pression démographique comme un obstacle au développement économique ? » (ONU, 1965 : p5).

¹⁰ En se référant à la résolution 1048 (XXXVII) du Conseil économique et social et à la résolution 1838 (XVII) de l'Assemblée générale des NU, l'intervention directe dans un programme de contrôle de naissances est contestée par certains membres de la Commission qui considèrent que le Secrétariat n'est pas autorisé à exécuter de tels projets. D'autres membres « en vertu des principes généraux relatifs à l'assistance technique énoncés entre autres dans les résolutions 222 (IX) du Conseil économique et social et 418 (V) de l'Assemblée générale [...] » appuient l'intervention (ONU, 1965 : p11).

¹¹ Par l'origine privée de ses fonds, le FNUAP est accueilli avec réserve par un certain nombre d'Etats membres : « Some members, however, expressed apprehension about the establishment of the Fund. They were concerned that it might be controlled by a small group of donors and not be [...] guided and controlled by appropriate institutional organs. » (ONU, 1970 : p17).

« Une telle prolifération démographique poserait déjà de graves problèmes à un pays où les conditions de vie sont décentes, mais lorsque les revenus sont très faibles et que le développement économique devient une nécessité pressante, cette multiplication peut être réellement paralysante. » (Le Monde, 1961). La puissance économique de la Banque, tout comme une représentativité qui dépend de la participation à son capital¹², lui permettent d'avoir les coudées franches sur le sujet. R. McNamara, cinquième président de la Banque, n'hésite pas à conclure que : « The greatest single obstacle to the economic and social advancement of the majority of peoples in the underdeveloped world is rampant population growth. » (McNamara, 1969).

Si durant ses premiers quinze ans d'existence la Banque mondiale ne s'était pas occupée des questions liées à la population, elle devient rapidement une importante productrice d'expertise sur ce domaine, surtout à partir de la fin des années 1960. La Banque consacre une section de ses rapports annuels à la population et publie un nombre important d'études sur les questions démographiques, avec la collaboration de nombreux spécialistes. Ces derniers puisent leurs bases théoriques de l'institution universitaire –dont ils proviennent et dont, parfois, ils font toujours partie–, renforçant ainsi la base scientifique de la formulation du problème démographique.

Dans un premier temps, les analyses démographiques de la Banque portent sur la relation générale entre population et économie. Dans le rapport annuel de 1964, la croissance démographique est déjà le principal facteur qui justifie l'encouragement des progrès plus rapides dans les aspects technologiques et organisationnels de l'agriculture : « Une augmentation indûment lente de la production et des revenus agricoles freine gravement la croissance de l'ensemble de l'économie. Or dans les pays en voie de développement selon les statistiques les plus sûres, la production agricole depuis dix ans ne fait guère plus que suivre la croissance démographique [...] » (Banque mondiale, 1964 : p7). Les taux annuels moyens de croissance de la population sont directement comparés aux taux annuels moyens de croissance économique, mesurée en général par le Produit national brut (PNB) par habitant (Banque mondiale, 1967 : p28). Le but est d'illustrer, dans une perspective macroéconomique, comment la croissance démographique des pays en développement peut dépasser la croissance économique, la première annulant les progrès de la seconde dans la plupart de ces pays. L'intervention directe dans le domaine de la population ne s'est pas encore produite, mais elle se prépare : « On admet presque partout maintenant qu'il faut prendre des mesures efficaces pour ralentir le rythme de l'accroissement démographique dans les pays en voie de développement [...]. » (Banque mondiale, 1965 : p58). Les rapports chiffrés sont toujours présents pour appuyer le contraste entre nombre, densité et ressources : « La population de l'Inde qui était estimée à 525 millions d'habitants au milieu de 1968, représente 15 pour cent de la population mondiale, mais son territoire ne s'étend que sur 2,4 pour cent de la superficie totale des terres du globe et son revenu n'atteint guère que 2 pour cent du revenu total des pays du monde. [...] Comme le revenu par habitant se situe aux environs de 75 dollars et que le PNB s'accroît de 4 ou 5 pour cent par an, il est impératif de toute évidence de prendre des mesures pour freiner la croissance démographique. » (Banque mondiale, 1969 : p36).

La théorie du capital humain est souvent évoquée. Tandis que la croissance de l'emploi ne suit pas la même tendance que la croissance de la population urbaine, la main-d'œuvre qualifiée

¹² Le capital de la Banque mondiale est détenu par les gouvernements des Etats souscripteurs qui délèguent leur pouvoir au Conseil des administrateurs. Dans le processus d'élection du Conseil, qui décide des grandes lignes des politiques économiques de l'institution, le poids de chaque Etat est proportionnel à son apport au capital.

fait défaut et des mesures de formation à l'emploi deviennent nécessaires : « Il est à craindre qu'une plus forte proportion de la main-d'œuvre sous-employée dans les villes doive trouver du travail dans les services tertiaires traditionnels. Il serait bon de prévoir un effort vigoureux pour relever la qualité du 'capital humain' [...] par des programmes de formation axés sur les possibilités d'emploi, qui pourraient faciliter l'intégration de la main-d'œuvre non qualifiée dans l'économie urbaine. » (Banque mondiale, 1970 : p68). Enfin, l'idée d'intégrer la limitation des naissances à d'autres domaines (notamment aux services de santé) devient centrale : « Les projets bénéficiant d'une aide de la Banque peuvent, lors de leur exécution, nécessiter la participation de plusieurs entités, à savoir, non seulement le conseil national de planification de la famille (là où il existe) et le ministère de la Santé publique, mais aussi les ministères de l'Education, du Bien-être social, de l'Information et de la l'Agriculture. Il se peut aussi que l'on doive avoir recours à des organisations non gouvernementales. » (Banque mondiale, 1976 : p25).

A la fin des années 1970, les analyses démographiques deviennent plus complexes et les indicateurs utilisés plus variés. Elles prennent davantage compte de l'influence des aspects socioéconomiques et culturels sur les tendances démographiques. Ces études sont, en général, des profils par pays (El Salvador, l'Inde, la Thaïlande...) et explorent principalement l'avancée de la transition démographique. Les principales variables et indicateurs étudiés sont l'âge au mariage, le taux de fécondité, le revenu, l'alphabétisme ou le niveau d'éducation. Il est observé que l'instruction, surtout des femmes, est lié à l'accès et à la participation aux programmes de planification familiale. L'augmentation du revenu semblerait également accompagner la baisse de la fécondité. Les taux de fécondité selon les régions, les religions ou les castes sont souvent calculés et répertoriés (Gulhati, 1977). La quantité de terre disponible par habitant est un indicateur privilégié de ce qu'on appelle la *pression démographique*, notamment : le nombre d'hectares par habitant et le nombre d'hectares par travailleur agricole (ou par habitant des zones rurales). Dans le cas d'El Salvador, par exemple, seulement un tiers d'hectare arable serait disponible par habitant (de 2 à 3 hectares par travailleur agricole), ce qui laisse entendre que la pression démographique est élevée (Banque mondiale, 1979). Au début des années 1980, plusieurs études présentent des calculs précis de la capacité de charge ou population limite (*human carrying capacity*) (Banque mondiale, 1980a : p45).

Enfin, les indicateurs pour les populations des pays développées et pour celles des pays en développement –vues, par ailleurs, comme deux ensembles clairement identifiables– sont présentés séparément au cours de toute la période. Les pays sont classés selon leur degré de développement à partir, entre autres, des indicateurs démographiques, surtout à partir de 1978, avec la création du *Rapport sur le développement dans le monde* (Banque mondiale, 1978). Ainsi, par exemple, des pays à haut revenu par habitant, mais ayant un indice synthétique de fécondité élevé, ne sont pas forcément considérés comme faisant partie des pays développés.

Les prêts visant les projets démographiques, qui portent essentiellement sur la planification des naissances, s'accroissent au cours des années 1970, bien que le nombre de pays emprunteurs soit encore limité (Indonésie, Trinidad et Tobago, Tunisie...). En attendant l'élargissement des actions, différentes missions sont organisées par la Banque auprès de plusieurs pays (sept en 1971, par exemple) dont certains comptent parmi les plus grands et les plus peuplés. Beaucoup de gouvernements ont toujours des réserves à appliquer des politiques démographiques. Pour essayer de disposer favorablement l'opinion publique, la Banque met en place des enquêtes. Comme dans l'enquête menée par la Commission de la population des

NU en 1965, le but est de mettre en relief les répercussions que la croissance démographique peut avoir sur le développement social et économique.

Parallèlement, l'engagement politique international autour de la croissance de la population se consolide. Après les Congrès mondiaux de la population de Rome en 1954 et de Belgrade en 1965 où les gouvernements ne sont pas encore représentés officiellement, l'organisation des Conférences internationales sur la population et le développement (CIPD), à partir de 1974, implique l'acceptation d'une orientation politique commune, tout au moins en principe. Dans ces conférences, les Etats membres sont appelés à discuter et à adopter un Plan d'action internationale. C'est la Commission de la population qui, à la suite de plusieurs conférences régionales, prépare le Plan. Etant donné que tous les pays ne sont pas représentés dans la Commission et suite à l'apport des experts, le Plan est marqué par une approche particulière. Freiner la croissance démographique pour faciliter le processus de développement est la proposition centrale des textes soumis à la CIPD de 1974. Un grand nombre de pays, les Etats-Unis en tête, soutiendront ce principe. La République populaire de Chine, qui appliquait une politique démographique depuis les années 1960, défendra, avec d'autres pays (notamment l'Algérie), une analyse différente du problème. La croissance de la population serait une variable qui se régulerait de façon spontanée au cours du processus de développement. Malgré la polémique, les débats de la conférence confirment la prise en compte du problème de la croissance démographique et le besoin d'une certaine concertation internationale autour d'une question qui ne peut plus être considérée comme étant du domaine strictement national. Selon le Plan d'action : « Les effets de l'action ou de l'inaction d'un gouvernement donné en matière de population peuvent, dans certains cas, être ressentis par-delà les frontières nationales ; des incidences internationales de cet ordre sont particulièrement évidentes, dans le cas de certains aspects comme la morbidité, la concentration de population et la migration internationale, mais peuvent aussi être observées dans le cas d'autres phénomènes démographiques. » (INED, 1975 : p135).

Enfin, le problème démographique nécessite également de l'assistance financière. Dans ce sens, l'aide et les prêts, publics et privés, octroyés pour la promotion de la planification familiale augmentent sensiblement, les Etats-Unis étant le principal donateur dans les années 1970.

Comportement reproductif : l'expertise de la Banque mondiale à partir des années 1980

Les fortes transformations du mode de production –suite notamment à la crise du pétrole– et le renouveau de la pensée néoclassique entraînent des mutations importantes dans le contexte politique international des années 1980. La planification micro-économique, l'ouverture des économies nationales et leur intégration accrue au marché international sont particulièrement encouragés. La restriction apparente de l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques s'accompagne en fait d'une nouvelle restructuration du cadre juridique et économique (ajustement structurel, privatisation). Une plus grande adaptation des pratiques sociales et individuelles à l'introduction et au bon fonctionnement de l'économie de marché est également encouragée, tout au moins par la Banque mondiale. Cette perspective plus « micro » de l'économie et du social se reflète dans l'expertise démographique de l'institution. En parallèle, la pensée réformiste et/ou critique d'autres agences et d'un certain nombre d'Organisations non gouvernementales (ONG) influence aussi une plus grande mise en valeur de thèmes tels que la pauvreté, l'environnement ou le statut des femmes.

Les études démographiques de la Banque s'éloignent de la vision globale des années 1960 et 1970 pour se centrer davantage sur les comportements et les attitudes des individus face à la fécondité. L'analyse des effets à grande échelle de la croissance démographique n'est pas abandonnée pour autant (accroissement de la pollution, pression sur les places scolaires, sur l'emploi, etc.). Un certain malthusianisme non plus. Un document de 1985 propose la mesure de l'ajustement démographique nécessaire à la disponibilité des ressources naturelles et économiques en faisant une analogie avec le monde animal : « In the demography of animals it is known that the local or regional populations have elaborate processes that respond to changes in the availability of food. As the carrying capacity determined by natural food supply fluctuates, different species, in different ways, adjust their numbers in the same direction. Seasonal migration, cycles in mortality and fertility, or a drastic reduction in numbers during extended periods of drought, are among the demographic responses widely observed. » (Mahar, 1985 : p7). Ce type d'étude devient cependant de plus en plus rare, réservé souvent à l'Afrique sub-saharienne : « A combination of apparently more fragile African soils, declining rainfall, and historically unprecedented population growth rates in circumstances of unequal political power between the mass of smallholders and the privileged few makes the exclusive dependence on the market for achieving rapid growth in productivity more questionable in Africa. » (Lele *et al.*, 1989 : p5). Peu à peu le thème de la population se dilue dans les questions de santé, d'éducation et du « genre », sujets à partir desquels on aborde le comportement reproductif de l'individu et de la famille : « The experience of the past decade shows that education, health, and other development measures that raise parents' hopes for their children, along with widespread access to family planning services, create a powerful combination in reducing fertility. » (Banque mondiale, 1984 : p1).

En fait, les experts de l'institution mais aussi les travaux sur la démographie internationale en général appliquent, à des degrés divers, les analyses du coût de l'enfant développées notamment par l'économiste G. Becker (1990) dans le cadre de la théorie des jeux et de la notion de capital humain. Le niveau de fécondité est lié à la disponibilité de moyens de contraception et de centres de santé et de planification familiale (offre) ainsi qu'aux conditions économiques et socioculturelles qui rendent cette offre souhaitable (demande, coût d'opportunité) (Faruqee, 1982). Les facteurs qui feraient évoluer à la fois les comportements et les valeurs qui encouragent les familles nombreuses seraient principalement l'information et l'éducation, qui permettent également d'augmenter le capital humain des individus. Ainsi, si les facteurs de l'offre se présentent essentiellement comme des services, les facteurs de la demande sont investis d'une dimension plus ou moins « émancipatrice ». Les femmes doivent pouvoir accéder à l'éducation, présentées souvent comme étant analphabètes, opprimées par des barrières sociales et culturelles, et ne pouvant pas, de ce fait, exercer un vrai choix sur leur descendance : « An intense desire is created for familial roles by community praise of the wife and mother status and severe censure of spinsterhood. » (Banque mondiale, 1989 : Introduction). L'accès au travail salarié est également central, les femmes étant supposées être économiquement dépendantes : « Worldwide the evidence confirms that increased education and income earning opportunities for women are associated with improvements in child health and reduction in family size [...]. Educated women below age 35 also tend to prefer smaller families. [...]. This suggests that total fertility rates and average family size will decline significantly as education and health and family planning services spread. » (Banque mondiale, 1989 : p.xvii).

Il est également question d'un manque d'information générale face aux conditions économiques. Les parents ne seraient pas conscients du fait qu'avoir une famille trop

nombreuse rend plus difficile de donner une éducation aux enfants, de s'occuper de leur santé, etc. Dans certaines conditions, beaucoup de parents continuent à avoir un nombre élevé d'enfants au prix de diminuer le capital humain de ces derniers : « Families can finance additional children by : (1) drawing down consumption of other family members, (2) working harder and longer, or (3) reducing saving (including the accumulation of human capital). The closer the family is to subsistence, the less likely that option (1) offers a viable choice ; and in periods of economic slack, option (2) is constrained as well. Option (3) can therefore figure relatively prominently in times of economic slack, especially in low-income countries. » (Kelley, 1994 : p84).

Le lien entre la démographie et le développement (ou certaines transformations socioéconomiques) se consolide au cours de cette même période dans le monde de la recherche. Pour un nombre considérable d'études démographiques, les comportements reproductifs du monde en développement restent, en général, le produit d'un décalage qu'il faut étudier et auquel, parfois, il faut contribuer à porter remède (Caldwell, 1992). L'analyse de la transition démographique est le plus souvent présente dans ces études, même si indirectement. C'est surtout le cas des analyses portant sur l'Afrique sub-saharienne, considérée comme une exception au modèle (Foote *et al.*, 1993)¹³. M. Lockwood analyse, de manière critique, les aspects méthodologiques de ce qu'il appelle la démographie sociale d'approche structurale-fonctionnaliste. Suite à, entre autres, l'amalgame entre les pratiques observées et les données ethnographiques basées sur la « tradition » (rapportées), cette démographie serait souvent victime des explications mécanicistes : « change is often analysed as induced by external forces, especially religion and education » (Lockwood, 1995 : p7).

Conclusion : responsabilité des facteurs sociaux et « normalisation » démographique

Selon les estimations de la Banque en 1967, les pays en développement comptaient, en 1960, environ 2 000 millions de personnes, tandis que les pays développés n'étaient déjà que 1 000 millions. Pour l'année 2000, la population des pays en développement était estimée à 4 600 millions et celle des pays développés à 1 400 (Banque mondiale, 1970 : p67). Cette « peur du nombre » et la thèse de la pression démographique sur les ressources peuvent expliquer, en partie, l'intérêt par la croissance démographique, mais sont-ils des arguments suffisants pour rendre compte de la grande préoccupation affichée par les agences internationales en ce qui concerne les comportements reproductifs des populations non-occidentales ?

Tout d'abord, il faut noter que l'importance donnée à la population s'intensifie au cours des années 1960, lorsque la crise des politiques post-keynésiennes débute et que la situation économique se détériore sérieusement pour beaucoup de pays du Sud : endettement, stagnation des prix des matières premières, dégradation de la balance des paiements. Ce parallélisme entre difficulté économique et préoccupation démographique est particulièrement clair dans le cas de la Banque mondiale, qui confrontait les premières critiques fortes à sa politique et qui ne s'était pas inquiétée pour les questions de population auparavant. La responsabilité des facteurs sociaux dans les problèmes économiques permet de contourner, du moins en partie, le débat politique sur l'adéquation des plans économiques (notamment le

¹³ Les auteurs de cet ouvrage appartiennent à des départements universitaires ou centres spécialisés tels que le *Centre for Population Studies* (London School of Hygiene and Tropical Medicine), le *Department of Population Dynamics* (Johns Hopkins University), l'*Office of Population Research* (Princeton University) et le *Department of Demography* (Georgetown University). Le démographe S. H. Preston, du *Population Studies Center* (University of Pennsylvanie), a rédigé la préface et a dirigé le comité scientifique chargé du livre.

« consensus » autour de la stagnation du prix des matières premières) ou sur la situation de dépendance économique et politique de certains pays (vision défendue notamment par la théorie de la dépendance). La dimension comptable de la population facilitait la confrontation de cette dernière avec d'autres statistiques telles que le taux de chômage, les terres cultivables ou les places scolaires disponibles. Compte tenu de la rareté des ressources et de la dégradation de l'environnement, le contrôle des naissances était présenté comme une nécessité. Lorsque, entre autres, la responsabilité des pays du Nord dans la détérioration de l'environnement est mise en avant, la lutte contre la pauvreté vient compléter et/ou remplacer cette première justification : « Du point de vue de l'écart entre les pays riches et pauvres, les études montrent que, plus que tout autre facteur, c'est l'explosion démographique qui, entravant le progrès des pauvres, éloigne de plus en plus les riches des pauvres, et creuse encore davantage le fossé déjà dangereux qui les sépare. » (Banque mondiale, 1969 : p67).

Responsabilité de certains facteurs sociaux et contrôle de la natalité sont à la base du malthusianisme de la Banque mondiale. En gros, T. Malthus assimilait l'appropriation politique et économique des ressources par une partie de la population à la rareté naturelle de ces ressources, l'autre partie de la population étant trop nombreuse. Sur le plan international, face à la revendication politique du droit à une plus grande part des ressources ou au plus grand contrôle de ces dernières¹⁴, ou face à l'idée d'un parcours historique déférent (argument d'ordre « culturel »), les populations sont présentées comme étant démunies, nécessitant aide et conseil (investissements, prêts, coopération). Le besoin d'une bonne *gouvernance* et la dimension *participative* renforceraient ce manque –relatif– d'autonomie du monde non-occidental (Alvarez *et al.*, 1998)¹⁵. Normaliser la reproduction des populations « pauvres », qu'on peut aussi associer à la force de travail, peut être également interprété comme un élément propre au malthusianisme. La taille et l'organisation de la famille devraient se conformer à un modèle familial jugé préférable, plus rationnel. Dans ce sens, comme déjà signalé par T. Malthus, l'éducation aurait un rôle premier dans la modification des comportements démographiques : « Nous avons déversé de considérables sommes d'argent sur les pauvres. Des sommes qui [...] ont constamment contribué à aggraver leur misère. Mais, concernant leur éducation, la vulgarisation des données politiques qui les touchent en premier, ce qui peut être le seul moyen en notre pouvoir d'élever réellement leur condition, de faire d'eux des hommes plus heureux et des sujets plus paisibles, nous avons été misérablement déficients. » (Malthus, édition de 1807 : Livre 4, chapitre 8).

Enfin, au début des années 2000, le débat autour de la croissance démographique devient, dans le contexte des agences internationales, le « sous-produit » d'autres débats et d'autres politiques autour du travail salarié, de la santé reproductive ou du statut de la femme. Dans ce sens, l'éducation est devenue un des facteurs-clé du développement et/ou du bien-être des individus. L'intervention dans le domaine de la reproduction est donc moins directe. Elle perd, peu à peu, son caractère de politique publique. Cependant, que ce soit par le biais de l'éducation ou d'une nouvelle restructuration économique (« globalisation »), la normalisation des comportements démographiques reste un enjeu des recommandations et des actions

¹⁴ Par exemple, la 'Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre international' (adoptée par les NU en 1974) : « [...] touchait entre autres les domaines fondamentaux suivants : les accords sur les produits de base, le commerce, les flux d'aide à des conditions libérales, l'allègement généralisé de la dette, la réforme du système monétaire international, l'accélération de l'industrialisation des pays en développement, les transferts de technologie [...] » (Banque mondiale, 1980b : p22).

¹⁵ Les approches post-structuralistes tendent à interpréter les programmes néolibéraux destinés à la participation des pauvres tels que le « capacity building for self-management » comme des exercices de discipline plutôt que comme des opportunités d'autogestion.

internationales. Au-delà de la portée et l'efficacité de ces actions, la récupération d'un espace public critique sur ce terrain reste nécessaire (Cussó, 2003a). La recherche liée à la démographie peut apporter une critique des problèmes démographiques dominants et des notions parfois très biaisées qui les sous-tendent¹⁶. Cette critique s'avère toutefois particulièrement difficile dans un domaine qui est associé aux définitions communément admises de bien-être (consommation, travail salarié, libre entreprise, éducation formelle, équité) ainsi que dans un contexte où l'interprétation et la mise en œuvre d'une diversité politique, économique et culturelle effective reste un défi (Cussó, 2003b).

Références bibliographiques

- Alvarez, S. E., Dagnino, E., Escobar, A. (éd.). 1998. *Cultures of politics. Politics of cultures. Re-visioning latin american social movements*. Westview press, Colorado.
- Banque mondiale. 1989. *Kenya : the role of the women in economic development*, A World Bank Country Study, Washington.
- Banque mondiale. 1984. *Population change and economic development*, Oxford University Press, New York, Oxford, Londres.
- Banque mondiale. 1980a. *Kenya : population and development*, A World Bank Country Study, Washington.
- Banque mondiale. 1980b. *Rapport annuel*, Washington.
- Banque mondiale. 1979. *El Salvador : demographic issues and prospects*, A World Bank Country Study, Washington.
- Banque mondiale. 1978. *Rapport sur le développement dans le monde 1978*, Washington.
- Banque mondiale. 1947, 1953, 1964, 1965, 1967, 1969, 1970, 1976. *Rapport annuel*, Washington.
- Becker, G. et al. 1990. « Human capital, fertility and economic growth », *Journal of Political Economy*, 98 (5), Part 2, Oct., pp112-137.
- Caldwell, J. C. et al. 1992. « Fertility decline in Africa : a new type of transition ? », *Population and Development Review*, 18 (2), Juin, pp211-242.
- Carr-Saunders, A. M. 1925. *Population*, Oxford University Press, Londres.
- Challaye, F. 1998. *Un livre noir du colonialisme*, Les nuits rouges, Cahors.
- Chesnais, J. C. et al. 1975. « Les populations au Sud de l'Himalaya », *Population*, 6, Nov.-Déc., pp1059-1110.
- Cussó, R. 2003a. « La croissance démographique dans l'espace public international » in Barril, C. et al. (Coord.) *Le public en action, usages et limites de la notion en sciences sociales*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, Paris, pp293-315.
- Cussó, R. 2003b. « Diversité culturelle ou diversité tout court ? », *Nouveaux regards*, 20, Hiver, pp7-10.

¹⁶ Ce n'est pas seulement le positivisme ou l'homogénéité des catégories statistiques qui peut être mis en question, mais également le fait que ces dernières sont souvent l'expression du lien entre la démographie en tant que discipline universitaire et l'action politique à l'égard de la population (Le Bras, 2000).

- Cussó, R. 2001. *La démographie dans le modèle de développement de la Banque mondiale : entre la recherche, le contrôle de la population et les politiques néolibérale*, Thèse de doctorat, EHESS, Paris.
- Faruqee, R. 1982. *Integrating family planning with health services : does it help ?*, World Bank Staff Working Papers, World Bank, Washington.
- Foote, K. et al. (éd.). 1993. *Demographic change in sub-Saharan Africa*, National Academy Press, Washington.
- Gulhati, R. 1977. *India's population policy : history and future*, World Bank Staff Working Papers, World Bank, Washington.
- Habermas, J. 1993. *Le discours philosophique de la modernité*, Gallimard, Paris.
- INED. 1975. « Plan d'action mondial de la population », *Population*, 1, Janv.-Févr., pp103-138.
- Johnson, S. P. 1987. *World population and the United Nations : challenges and response*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelley, A. C. 1994. *Population and income change*, World Bank Development Paper, World Bank, Washington.
- Le Bras, H. 2000. *L'invention des populations. Biologie, idéologie et politique*, Odile Jacob, Paris.
- Le Monde. 1961. 27 avril.
- Lele, U. J., Stone, S. W. 1989. *Population pressure, the environment and agricultural intensification : variations on the Boserup hypothesis*, Managing Agricultural Development in Africa Discussion Papers, World Bank, Washington.
- Lockwood, M. 1995. « Structure and behavior in the social demography », *Population and Development Review*, 21, Mars, pp1-32.
- McNamara, R. 1969. « Deuxième discours de R. McNamara devant le conseil des administrateurs de la Banque mondiale », 29 septembre, document dactylographié, dossier de presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris.
- Mahar, D. J. 1985. *Rapid population growth and human carrying : two perspectives*, World Bank Staff Working Papers, World Bank, Washington.
- Malthus, T. 1809. *Essai sur le principe de population (édition de 1807)*, Traduction de l'anglais par P. Prévost, Paschoud, Paris, Genève.
- Merle, M. 1991. « Article 71 », in Cot, J.-P., Pellet, A. (dir.) ; *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, pp1047-1060.
- ONU. 1970. *Commission de la population. Rapport sur la quinzième session (1969)*, New York.
- ONU. 1965. *Commission de la population. Rapport sur la treizième session*, New York.
- ONU. 1959. *Commission de la population. Rapport sur la dixième session*, Genève.
- ONU. 1947. *Procès-verbaux officiels. Deuxième année. Quatrième session. Rapport de la Commission de la Population*, New York.
- Pressat, R. et al. 1959. « L'activité des Nations-Unies pour les questions de population », *Population*, 3, Juil.-Sept., pp535-550.

Rosental, P.-A. 2003. *L'intelligence démographique, Sciences et politiques de la population en France (1930-1960)*, Odile Jacob, Paris.

Sharpless, J. 1997. « Population science, private foundations and development aid : the transformation of demographic knowledge in the United States, 1945-1965 », in Cooper, F., Packard, R. (éd.) ; *International development and the social sciences*, University of California Press, Berkeley, pp176-200.

Weiner, M., Teitelbaum, M. S. 2001. *Political demography, demographic engineering*. Berghahn, Oxford.