

# Pourquoi faut-il aider les pauvres ?

## Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté

Bruno Lautier

### Introduction

L'objet de ce texte tient en une question : pourquoi faut-il (ou faudrait-il) aider les pauvres ? Je limiterai cette question à celle des pauvres des « pays en développement », et aux réponses (ou absences de réponse) de la Banque Mondiale, ce qui me paraît justifié par le rôle de la Banque Mondiale non seulement en tant que bailleur de fonds, mais aussi de mentor idéologique de nombreuses institutions et experts ; et cette institution nous déclare que : « la raison d'être de la BM est d'aider les pays clients à réduire la pauvreté » (Rapport de 1998, p.70-71).

La question : pourquoi faut-il aider les pauvres ? est rarement posée, car en général la réponse implicite précède la question : il faut parce qu'il faut, ce qui est le signe soit d'une redondance un peu excessive de la pensée, soit d'un impératif tellement catégorique qu'il est indiscutable. Les questions naïves du genre : pourquoi n'avoir pas dit avant 1990 que telle était la première priorité de la Banque Mondiale<sup>1</sup>?, ou : pourquoi nous avoir dit si longtemps qu'il fallait aider tout un pays, et d'abord ses riches (qui accumulent et exportent) pour mieux aider les pauvres ? n'ont pas lieu d'être. La proposition : « il faut lutter contre la pauvreté » est alors située dans un champ qui n'a rien à voir avec les sciences sociales du développement (le problème étant alors qu'elle est prise au sérieux dans le champ de celles-ci). Elle est présentée comme étant du même ordre que les préceptes religieux admis assez communément dans les civilisations occidentales, tels les « dix commandements », avec cependant une force encore plus grande . « Il faut lutter contre la pauvreté » ne souffre aucune exception, aucune casuistique : le fait qu'il y ait plus d'un milliard de pauvres dans les PED est « affligeant » et « infamant »<sup>2</sup>. Il faut donc mener une « offensive générale contre la pauvreté »<sup>3</sup>. La Banque Mondiale lutte contre la pauvreté au nom de « l'éthique », et est en cela insoupçonnable : les pauvres sont pauvres (il n'y a rien à leur prendre), et ne sont souverains d'aucun territoire. Mais les pauvres ne sont pas entendus; il leur faut un porte-parole: la Banque Mondiale, héraut des pauvres face à l'indifférence. Présentant "*Voices of the poor - Crying out for change*", le secrétaire d'Etat britannique au développement et le président de la Banque Mondiale écrivent: "We commend to you the authenticity and significance of this work. What can be more important than listening to the poor and working with our partners all over the world to respond to their concern? Our core mission is to help people succeed in their own efforts, and the book raises major challenges to both of our institutions and to all of us concerned about poverty. We are prepared to hold ourselves accountable, to make the effort to

---

<sup>1</sup>On admettra que, même si le thème de la pauvreté est fortement présent dans le discours de la BM depuis la présidence de Mc Namara, il devient le centre du discours public de la BM depuis le rapport de 1990, qui inaugure de plus une décennie de lutte contre la pauvreté.

<sup>2</sup> *Rapport sur le développement dans le monde*, 1990, Banque Mondiale, Washington, p.1.

<sup>3</sup> idem, p.164.. On aura reconnu le langage de la « war on poverty », lancée par la présidence américaine en 1964. Les résultats de cette « guerre », qualifiée de « tiède » par B. Gazier (*La pauvreté unidimensionnelle*, ed. Economica, 1984, chap. 1 et 8) sont pour le moins mitigés. Il est vrai que les Etats-Unis étaient également occupés à une autre guerre, contre des pauvres celle-là.

try to respond to these voices. Obviously we cannot do this alone. We urge you to read this book, to reflect and respond"<sup>4</sup>. Oseriez-vous avouer que vous n'avez pas lu ce livre?<sup>5</sup>

Nous sommes donc en apparence dans un débat commandé par la morale<sup>6</sup>. Or, la question du développement, telle qu'elle est posée depuis un demi-siècle, a toujours été une question d'abord politique : de politique économique, bien sûr, mais aussi une question de rapports de pouvoir, de mode de gouvernement, et tout ce qui y est lié (démocratie, corruption, populisme, clientélisme etc.). On peut donc être surpris, éventuellement heureusement surpris : une institution commerciale, une banque (qui parle par exemple constamment de ses « clients »), affirme que son intervention principale est dictée par des impératifs moraux.

En général, et depuis au moins quatre siècles, la question sociale et ses concrétisations (répartition des revenus, accès à des équipements collectifs....) relève des Etats ; c'est-à-dire qu'elle est à la fois de leur compétence et de leur responsabilité. Ce sont donc des Etats que l'on juge, ou du moins leurs dirigeants, en caractérisant la pauvreté présente sur leur territoire comme « infamante ». On pourrait, bien sûr, incriminer un système, capitalisme, impérialisme, néo-colonialisme ou autre ; cela fut fait, dans un passé pas si lointain, mais ce n'est pas fait par la Banque Mondiale, ni par aucune des organisations de l'ONU. Si la pauvreté n'est pas le fait du système, il ne reste que deux possibilités : les populations elles-mêmes (et particulièrement les populations pauvres) ou les dirigeants des Etats. S'agissant des populations, on verra plus loin que la rhétorique du « mauvais pauvre » n'a en rien disparu ; mais, par construction, elle ne peut désigner tous les pauvres. Certes, il y a toujours eu de nombreux simulateurs, fénéants, drogués, ivrognes et délinquants, et la technologie du repérage et de la classification des pauvres est là pour les débusquer. Mais ce discours ne sert qu'à mieux cerner le problème, les pauvres malgré eux.

Si ce n'est ni le système, ni, pour l'essentiel, les pauvres eux-mêmes qui sont responsables de la pauvreté<sup>7</sup>, seuls les dirigeants des Etats peuvent l'être. Deux possibilités existent : l'incompétence et la faute morale. L'incompétence n'est pas un argument recevable ; non pas que l'estime des dirigeants des organisations internationales (BM et surtout FMI) soit

---

<sup>4</sup> Clare Short et James D. Wolfensohn: "Foreword" à: R. Chambers et alii: *Voices of the poor - Crying out for change*, Oxford University Press et Banque Mondiale, août 2000, p.15. Cet ouvrage synthétise la "parole de 60 000 pauvres, de 60 pays".

<sup>5</sup> A l'occasion de ce programme « voices of the poor » la Banque Mondiale a « donné la parole » à 60 000 pauvres ; ensuite ont été choisis des « leaders of poor people's federations and networks », qui ont été réunis dans un « brainstorming workshop » les 31/07 et 1/08/2000 (on ne sait pas dans quel type d'hôtel ; un « hôtel pour pauvres » ?) cf. le site de la Banque Mondiale : [www.org/poverty/voices](http://www.org/poverty/voices)

<sup>6</sup> Ce rôle premier de la morale a été cautionné par la « Déclaration de Copenhague sur le Développement Social », signée par plus de 180 Etats à l'issue du Sommet mondial pour le Développement social en mars 1995, où l'on peut lire : « Nous nous engageons à poursuivre l'objectif de l'élimination de la pauvreté dans le monde, grâce à des actions nationales et à une coopération internationale menée avec détermination ; il s'agit là, pour l'humanité, d'un impératif éthique, social, politique et économique ». Comme la BM, le PNUD (lors de son conseil d'administration de juin 1995) « a retenu de faire de l'élimination de la pauvreté la priorité essentielle de son action . Ainsi toutes les activités du PNUD sont désormais tournées vers et évaluées par rapport à l'objectif ultime de l'élimination de la pauvreté » (*La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, rédigé pour le PNUD par M. Kankwenda, L-J. Grégoire, H. Legros, H. Ouédraogo, ed. Economica, 1999 p.367).

<sup>7</sup> Et si l'on laisse de côté les explications circonstanciées : sécheresse, cyclone etc. Pour la Banque Mondiale, "Poor people and pour communities are frequently the primary victims of natural disasters, in part because they are priced out of the more disaster proof areas and live in crowded, makesihft areas" (*Attacking poverty - World development Report 2000/2001*, Oxford University Press et Banque Mondiale, septembre 2000, désormais noté: BM2000a., p.171.

immense pour les dirigeants des pays en développement (pour employer un euphémisme). Mais, depuis plus de 15 ans que ces organisations dictent leur politique économique à ces pays (et par là même les marges de manoeuvre des politiques sociales), dénoncer l'incompétence des dirigeants aurait toutes les apparences d'une autocritique.

Ne reste alors que l'argument moral ; les dirigeants des pays en développement ne sont pas assez attentifs à « leurs » pauvres. La liste des raisons possible en est longue : raisons historiques, « culturelles » (en Inde, une pauvreté de masse serait considérée comme étant de l'ordre des choses par exemple), mais surtout raisons tenant au mode de fonctionnement de l'Etat. Celui-ci permet aux appétits immoraux des dirigeants des pays en développement de se satisfaire au détriment des pauvres. Une institution comme la Banque Mondiale n'ignore pas que la corruption existe aussi aux Etats-Unis ou en France ; mais il ne lui viendrait pas à l'idée de dire que la pauvreté aux Etats-Unis ou en France a pour origine principale la corruption, la mégalomanie des dirigeants, ou l'absence de démocratie réelle dans ces pays. C'est donc l'absence d'institutions morales, qui autorise les comportements immoraux des dirigeants.

On en arrive alors à ce paradoxe maintes fois relevé que la BM qui a pour principe fondateur de ne pas intervenir dans les affaires politiques intérieures d'un pays, ni même de porter un jugement politique sur un gouvernement, ne cesse de le faire au nom de la lutte contre la pauvreté. La liste est longue des bévues et des naïvetés que cette attitude engendre. Promouvoir, par exemple, la « participation » au niveau local, ce n'est le plus souvent pas donner le pouvoir aux pauvres, mais accélérer le renouvellement des élites (ce qui n'est pas forcément un mal, bien au contraire, mais ne se confond pas avec la lutte contre la pauvreté). Conférer des « capabilities » aux pauvres, c'est fort bien. Mais des « capabilities » pour quoi faire ? Rendre les pauvres capables de se confronter au marché, c'est le plus souvent les mettre nus face à cette réalité simple : le marché est d'abord le lieu où s'abattent des sanctions ; le marché élimine avant de libérer (et c'est là précisément ce qui a engendré les politiques sociales). Faute de pouvoir le nier complètement, la Banque Mondiale a un jugement partagé sur cette question<sup>8</sup>. Mais, comme la "réforme des marchés" (leur libéralisation) est inquestionnable<sup>9</sup>, aider les pauvres ne peut signifier que les aider à résister à un marché "réformé" dont ils ne veulent pas comprendre qu'il est, en définitive, bon pour eux. Les dirigeants des pays en développement, accusés de populisme et de clientélisme, particulièrement ceux qui ont été élus démocratiquement, ont alors beau jeu de poser la question : « en quoi votre morale est-elle supérieure à la nôtre , puisqu'elle est, comme la nôtre, contingente? ».

Le fait que le discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté se légitime sur la base de la morale fait que la discussion autour de ce discours est lui aussi enfermé dans le débat moral : sincérité ou cynisme, respect des pays en développement ou nouveau mode de tutelle, égoïsme ou altruisme ? Posé dans ces termes, le débat a toutes les chances de ne déboucher sur rien, sinon sur la réaffirmation des positions en présence. C'est pourquoi, pour tenter de produire une analyse théorique, il vaut mieux considérer les positions morales comme construites, comme éléments d'un discours qui ne se situe pas dans le champ de la morale (mais sont des

<sup>8</sup> "Inevitably, market-oriented reforms have different segments of society. Every reform programm have its winners and losers, and poor people may be found in either group" (BM2000a p.62). Mais,

<sup>9</sup> "The debate about reforms is therefore not over a choice between reforms or no reforms: the absence of reforms to develop vibrant, competitive markets and create strong institutions condemns countries to continued stagnation and decline" (ibidem). On se prend alors à douter que les intérêts des pauvres soient ce qui détermine toute l'action de la BM.

arguments exogènes choisis pour leur supposé caractère incontestable), plutôt que comme données. C'est ce que ce texte tente de faire, particulièrement à propos de deux questions, après avoir évoqué un préliminaire, qui est de savoir si, dans le champ des sciences sociales du développement, le fait que le discours dominant soit présenté comme étant dicté par la morale est contradictoire avec la pensée libérale.

-la première est de savoir s'il y a, et s'il peut y avoir, une cohérence entre l'impératif moral présenté comme premier, et les techniques mises en œuvre pour satisfaire à cet objectif. Autrement dit, quand il s'agit concrètement de savoir combien il y a de pauvres, lesquels on choisit d'aider, comment on choisit de les aider, les choix effectués le sont-ils en fonction d'impératifs moraux, ou d'autres impératifs (par exemple : se faire rembourser les prêts consentis avec, si possible, des intérêts; ou : contribuer à la mise en place d'un régime politique conforme aux souhaits politiques des actionnaires de la banque ; ou encore : permettre la production de cas de « réussite » qu'on citera dans des rapports et brochures publicitaires etc.).

-la seconde est de savoir si le discours à propos de la pauvreté et fondé sur la morale qui est tenu par la BM (mais aussi le PNUD, l'UNICEF, l'Union Européenne, et quelques milliers d'ONG) ne produit pas ses effets essentiellement dans un champ autre que celui de la pauvreté. Mise à part la question de la bonne ou de la mauvaise foi de ces institutions et de leurs membres (question en fin de compte religieuse et de peu d'intérêt ici), on peut néanmoins émettre l'hypothèse que le discours sur la nécessité de lutter contre la pauvreté, et la mise en œuvre de ce discours, ont des effets autres que la réduction de x millions du nombre de pauvres. A vrai dire, personne n'a jamais pu démontrer de façon rigoureuse que la lutte contre la pauvreté diminuait, ou augmentait, le nombre de pauvres et la pauvreté<sup>10</sup>: d'une part les événements macro-économiques (les crises mexicaine, asiatique et brésilienne de 1995,97 et 98, par exemple, ou la dévaluation du franc CFA) ont des effets sur la pauvreté bien supérieurs à ceux de ces programmes, et il est méthodologiquement impossible d'attribuer les variations du nombre de pauvres à telle ou telle cause; d'autre part, on évalue les effets "d'actions", et jamais les conséquences sur les "non-destinataires" de ces actions<sup>11</sup>. On peut, certes, penser que les bonnes intentions morales de ceux qui affirment mettre au centre de leurs préoccupations la lutte contre la pauvreté, ainsi que leur compétence supposée, font pencher la présomption en faveur d'un lien entre politique de réduction de la pauvreté et réduction effective de celle-ci. Mais une telle conviction relève de ce que les anthropologues appellent la pensée magique (qui n'est bien sûr pas sans efficace réel).

Que ces discours et politiques n'aient pas d'effets certifiables conformes à leurs objectifs affichés n'empêche pas qu'ils aient, dans d'autres champs, des effets plus aisément vérifiables. Ceci est particulièrement vrai dans le champ politique, la lutte contre la pauvreté ayant des effets majeurs en tant que mode de gouvernement, et donc comme instrument de régulation des formes de domination et de transformation des formes de la citoyenneté. Ce langage peut paraître imprécis à des économistes qui, parce qu'ils chiffrent les moyens mis en œuvre, imaginent détenir le monopole de la rigueur ; le minimum de décence intellectuelle voudrait que, de la part de gens qui définissent leur science à partir de la mesure de l'écart entre moyens mis en œuvre et objectifs atteints, les économistes qui mettent en œuvre les politiques de lutte

---

<sup>10</sup> Cf. plus bas p.15.

<sup>11</sup> par exemple, en matière de micro-crédit destiné au "secteur informel", on n'en évalue jamais les conséquences de l'octroi du crédit sur les concurrents -non-bénéficiaires- de ceux qui reçoivent un crédit.

contre la pauvreté puissent au moins évaluer ces politiques dans leur propre champ. Puisqu'ils en sont incapables en-dehors d'anecdotes<sup>12</sup>, toute évaluation dans un autre champ pourra être plus rigoureuse que la leur (par exemple : « tel programme de lutte contre la pauvreté a permis un développement du clientélisme politique de tel parti dans telle région »).

### **I- Préliminaire: Morale et politique : l'économie du développement est-elle walrassienne ?**

La morale peut-elle dominer la politique ? D'une certaine façon, oui, de la façon dont une montagne domine un paysage. La morale surplombe la politique, elle ne lui intime aucun ordre ; et c'est sans doute le premier enseignement de Machiavel, qui, plutôt que de laïciser la politique, l'a dé-moralisée. On peut toujours juger moralement une politique ou ses effets, mais la morale ne saurait dire un art de gouverner.

Cette question avait semblé être résolue pendant plus de trois siècles (si l'on accepte que la notion de « vertu » des révolutionnaires français de 1791-94 n'était pas une notion morale, mais politique). Elle a resurgi à l'occasion d'un débat lancé par Walras, qui est, si l'on peut dire, l'inventeur de trois idées qui ne deviendront absolument dominantes à l'échelle mondiale que dans les années 1990 :

-la première est que le centre de toute politique est l'économie ; dit autrement, si la politique est l'art du gouvernement des hommes, des richesses et des territoires, le gouvernement des richesses (de leur production et de leur distribution) détermine les deux autres aspects ou les relègue au rang d'accessoire. Contrairement à Smith, Ricardo, Stuart Mill, qui voyaient dans l'économie politique une science permettant aux politiques de guider leur action, mais en aucun cas de dire ce qui est bien, Walras subordonne la politique à l'économie, lui ôte toute immanence.

-la seconde est qu'il existe un mode de gouvernement des richesses qui est juste, qu'on a pris l'habitude, au 20<sup>ème</sup> siècle, d'appeler « politique économique libérale ». Ce n'est pas une politique de « laisser-faire », mais une politique tendant à faire en sorte que les rapports marchands puissent produire leur effet de justice.

-la troisième, aussi fondamentale chez Walras, est moins centrale dans les débats autour du libéralisme : ce qui est « juste » n'est pas forcément « moral ». Il existe donc une science, « l'économie sociale », qui a pour charge de mettre en œuvre des décisions dont les résultats seront conformes à la morale, mais ne seront pas contradictoires avec la justice.

On pourrait réécrire toute l'histoire de l'économie du développement depuis un demi-siècle à partir de cette grille de lecture, à savoir : à quel moment telle ou telle de ces trois idées a été dominante, prise en compte, ou ignorée. Il peut paraître paradoxal de suggérer que toute l'économie du développement a été walrassienne, sinon libérale. C'est pourtant raisonnable, si on prend la précaution d'en extraire les théories de l'impérialisme et leurs dérivés, qui ne font pas à proprement parler partie de l'économie du développement. Les théories « structuralistes », par exemple dans leur version « cépalienne », en font partie, et présentent ces trois caractéristiques : mise au centre des politiques de développement de la seule question économique ; affirmation que la vraie justice est la justice productive, et donc que le

---

<sup>12</sup> Les rapports de la BM utilisent largement l'anecdote ; après un passage parlant, par exemple de la réforme agraire à un niveau planétaire, on lira (dans le texte ou en encadré) des phrases du type : « dans tel endroit reculé des Philippines, on a distribué 200 titres de propriété à des paysans et on a noté une amélioration de leur nutrition. Donc.... ».

développement, en tant qu'il est caractérisé à la fois par une libération des effets productifs du marché et par un accroissement de la participation des hommes au marché, est intrinsèquement juste ; action volontariste, au nom de la morale, en faveur de ceux qui ne peuvent pas encore bénéficier des effets justes du marché, mais sans mettre en danger ceux-ci (nationalisations et réformes agraires, comprises dans ce cadre, ne sont pas nécessairement « anti-walrassiennes »).

L'économie du développement, forme dominante de la pensée du développement depuis que le mot est employé<sup>13</sup>, peut alors être considérée comme d'essence walrassienne, dans le sens indiqué plus haut. Le langage commun actuel pousserait à dire : « libérale ». Mais ceci aurait le défaut de faire oublier que, à propos de la relation entre économie, justice et morale, il existe un clivage fondamental au sein du libéralisme entre le courant que j'ai appelé walrassien et un autre, bien représenté par Hayek, particulièrement le deuxième tome de *Law, Legislation and Liberty*, intitulé « The mirage of Social Justice », où la justice sociale est qualifiée d'expression « intellectuellement inconsistante », et de « marque de démagogie ou d'un journalisme à bon marché que des penseurs responsables devraient avoir honte d'utiliser »<sup>14</sup>. La Banque Mondiale n'est certainement pas hayekienne dans son discours sur la pauvreté, mais Hayek est bien loin de représenter toute la pensée libérale.

Si l'économie du développement est walrassienne c'est d'abord pour deux raisons. D'un côté, elle défend l'idée selon laquelle la recherche de la justice passe par des politiques permettant au marché de produire le maximum d'effets justes. La nouveauté, depuis la fin des années 1980 (et la mise en scène du débat sur la pauvreté) est qu'on écarte a priori l'idée selon laquelle ces politiques devraient agir sur des « structures ». Il ne s'agit plus que d'agir sur des individus, participants actuels ou potentiels au marché, en leur permettant d'acquérir, par exemple, des droits de propriété, de la formation, une bonne santé etc. La nouvelle économie du développement, qui n'est pas loin d'être la seule sur le marché actuel des idées, tant a été destructeur son discours raisonnable et moral, parle sans cesse de développer des sociétés sans jamais agir sur ces sociétés. En cela, elle diffère effectivement de ce que l'on a appelé « structuralisme ». En cela, aussi, elle fait table rase de deux siècles de sciences sociales, qui se sont constituées depuis les Encyclopédistes et Smith précisément autour de cette question : en quoi les phénomènes sociaux sont-ils autre chose qu'une somme de phénomènes individuels ?

De l'autre côté, l'économie du développement peut être qualifiée de walrassienne parce qu'elle affirme être une science « morale »<sup>15</sup>, au sens où il faut bien convenir que la recherche de la justice peut avoir des conséquences moralement condamnables, l'art de l'économiste consistant à satisfaire à un impératif moral sans aller à l'encontre de la justice recherchée. L'économie du développement se situe dans une lignée qui débute avec la deuxième déclaration des droits de l'homme en France en 1793, passe par « l'économie sociale » des années 1840 et les républicains de 1848, se retrouve dans des discours aussi inattendus que celui de la papauté des années 1870-80 ou celui des révolutionnaires mexicains de la fin des années 1910 (parlant déjà « d'économie sociale de marché »), pour finir par les constitutions allemande et

<sup>13</sup> pour mémoire, rappelons que le mot de « développement » apparaît dans le discours d'intronisation du président Truman, en janvier 1949.

<sup>14</sup> Cf. F.A. von Hayek : *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2 : « The mirage of social justice », The University of Chicago Press, 1976, p. 96 et 100. Sur la place de la pensée de Hayek dans le néo-libéralisme latino-américain, cf. Atilio A. Boron : « Quince años despues : democracia e (in)justicia en la historia reciente de América latina », Seminario Internacional : CROP/UIA/ITESM : *Pobreza y justicia social en América latina*, 17-20 mars 1999, Mexico, pp.4-6.

<sup>15</sup> « L'économie, une science morale », titre sous lequel a été publié en français un recueil d'essais de A. Sen, éd. la Découverte, 1999.

autrichiennes du début des années 1950. Il n'est dès lors pas étonnant de voir une très grande proximité entre le discours sur les pauvres du libéralisme en gestation, et le discours sur les pauvres d'aujourd'hui, et particulièrement les pauvres des « pays pauvres »<sup>16</sup>.

## II - L'impératif moral et les moyens d'y répondre

Il n'y a donc ni hypocrisie, ni paradoxe, dans le fait qu'une institution réputée « libérale », comme l'est la Banque Mondiale, se propose des objectifs politiques au nom de la morale. Mais le fait qu'il n'y ait rien de vraiment contradictoire entre point de vue moral et libéralisme walrassien n'ôte en rien à ce discours son caractère auto-référentiel (« il faut parce qu'il faut »). Cependant, ce dernier est sans doute un peu insuffisant pour le « grand public » ou, pour parler plus rigoureusement, du point de vue de la légitimation politique. Comme les institutions n'ont pas de sentiments, il est toujours possible de proposer les caractéristiques personnelles des responsables de ces institutions pour expliquer cette mise en avant du rôle de la morale<sup>17</sup>. Mais, outre que l'inflexion de la Banque Mondiale en direction de la lutte contre la pauvreté date du prédécesseur de l'actuel président, sinon avant (Mr. Preston était aussi un excellent homme ; pour Mr. Mac Namara, les historiens sont partagés...), les qualités morales ou les références personnelles d'un dirigeant, voire d'une équipe dirigeante, semblent une explication insuffisante de la stratégie de l'institution<sup>18</sup>. Par ailleurs, la Banque Mondiale n'a jamais suscité, ni peut-être même autorisé, une étude socio-anthropologique de son personnel dirigeant. On y découvrirait peut-être le rôle souterrain de tel ou tel discours religieux, des remords personnels ou un engagement militant en faveur des pauvres. Mais cela n'autoriserait pas pour autant à prendre pour argent comptant l'affirmation de cette « vocation » dominante que représente l'aide aux pauvres pour une banque.

Par conséquent, si l'affirmation de l'impératif moral de lutte contre la pauvreté que professe la Banque Mondiale est totalement « infalsifiable » (au sens de la vieille épistémologie popperienne), et s'il n'y a pas de « preuve » par les résultats obtenus, le jugement sur la moralité de cette politique ne peut se faire qu'à l'occasion de l'examen de la chaîne discursive construite à propos de cette lutte contre la pauvreté : énoncé des objectifs visés (réduire la pauvreté ou réduire le nombre de pauvres ? en ce cas, qui appelle-t-on pauvre ?) ; explicitation des choix à faire (puisqu'on ne peut pas aider tous les pauvres, comment va-t-on choisir ceux que l'on aide, les bons pauvres ?), présentation des résultats. Il faut donc examiner préalablement toutes ces questions connexes (qui ? comment ? à quel prix ? combien de

<sup>16</sup> Je ne discuterai pas ici, faute de place, la notion de « pays pauvre ». Apparemment la notion est absurde, puisque la pauvreté est un attribut individuel, qui ne saurait être conféré par le seul calcul d'une moyenne (type : PIB/tête) ; si l'on fait référence à des éléments patrimoniaux, on s'expose à des aphorismes du genre : « le Congo-Kinshasa est un des pays les plus riches du monde ; malheureusement ... ». Cependant, la notion de « pays pauvres » joue un rôle essentiel dans le discours, comme moyen de rédemption des pays riches (qu'il est beau d'annuler une dette irremboursable, et bien faible au demeurant. Depuis 1999, le FMI et la BM acceptent le principe du "debt relief pour les pays "very poor, which have an unsustainable debt burden and pursue good policies" (BM2000a p.201), ce qui pourrait concerner 33 pays.

<sup>17</sup> Un bon exemple en est donné par le portrait-hagiographie de Mr. Wolfensohn publié par le quotidien *Libération* le 1<sup>er</sup> juillet 1999, à l'occasion de la tenue à Paris de la conférence ABCDE (Annual Bank Conference on Development Economics), sous le titre-calembour (?) : « Le bonheur est dans le prêt ». On y apprend que Mr. Wolfensohn a une « sensibilité caritative », qu'il joue « comme un virtuose » du violoncelle, qu'il a pourtant appris sur le tard, qu'il a été champion d'escrime, qu'il possède 100 millions de dollars acquis grâce à ses compétences bancaires, et qu'il ne facture le plus souvent pas l'usage de son jet privé à la BM. Un tel homme ne saurait être mauvais..

<sup>18</sup> Par exemple, le « populisme », tellement honni à l'heure actuelle par les institutions de Bretton Woods, professait un amour immodéré pour les pauvres, et Peron ou Vargas ne sont pas restés dans l'histoire pour leur sainteté. Sans parler du « petit père des peuples » qui, comme chacun sait, aimait beaucoup les pauvres.

pauvres doit-on « aider » ? qu'a-t-on réellement fait au nom de la lutte contre la pauvreté ?) et les choix qui sont faits à l'occasion de la réponse à ces questions, avant de revenir à la question de la position morale de la Banque Mondiale.

Ces questions, qui sont présentées comme des questions techniques, sont sans réponse consensuelle (même au sein de la Banque Mondiale). Cependant, les débats sur ces questions "techniques" connexes sont fructueux, puisque le débat ne concerne que ces questions. Le signe de ce caractère fructifère est que, après la première décennie de lutte contre la pauvreté, on nous en promet une seconde. Le multiplicateur d'emplois, initié par les quelques milliers d'experts de la BM, paraît considérable (personnel des ONG, des institutions gouvernementales et locales etc.). Comme les pauvres sont toujours là, tout va bien.

## **II-1- Première question connexe à la question : « pourquoi aider les pauvres ? ». Définition et mesure des pauvres à partir de la « ligne de pauvreté ».**

Parmi ces questions connexes, celle qui a fait couler le plus d'encre est sans doute de savoir qui sont les pauvres, en ensuite de savoir combien ils sont. A priori, l'importance accordée à cette question paraît légitime : comment, en effet, aider les pauvres, si on ne sait ni les définir ni les compter ? Mais on voit tout de suite que cette légitimité est suspendue à celle de l'intervention sur les pauvres. La mesure de l'évolution du travail salarié, ou du rapport entre travailleurs stables et précaires, par exemple, ne suscite aucun débat au sein de la Banque mondiale, puisque cette question ne fait pas partie de ses préoccupations "morales".

On peut remarquer, tout aussi immédiatement, que définir et compter les pauvres peut être destiné à autre chose que les aider ; sans avoir lu tout Foucault, chacun sait que définir, classer, compter a surtout servi dans l'histoire à discipliner, enrôler, fiscaliser, voire exterminer. Les catégorisations fines des pauvres, et les comptages des « bons » et des « mauvais » pauvres avaient, du 16<sup>ème</sup> siècle à l'apparition de la Banque Mondiale<sup>19</sup>, des objectifs tout autres que l'aide : objectifs de police et de maintien de l'ordre public (King en Angleterre en 1696 par exemple), objectifs fiscaux (Vauban en France en 1707), objectifs militaires, évaluation de la réserve de main d'œuvre potentielle. Bref, des objectifs de gouvernement. Les institutions internationales semblent nous dire -par omission du moins- que les efforts de typologie et de comptage des pauvres n'ont actuellement aucun de ces objectifs. Ils ne peuvent alors en avoir qu'un : contribuer à l'aide aux pauvres, le seul énoncé de l'objectif suffisant à légitimer le débat, et ses conclusions.

La question de la mesure de la pauvreté a alimenté des centaines de publications ; on sait les énormes problèmes que pose l'identification de la pauvreté du fait de son caractère « multidimensionnel » ; ce dernier est désormais reconnu, et même proclamé par la Banque Mondiale<sup>20</sup>. Mais, si l'on peut ajouter aux indicateurs de revenu des indicateurs d'accès à

<sup>19</sup> Les deux « classiques » sur ces périodes sont *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, de Bronislaw Geremek (Gallimard, 1987) et *Gouverner la misère* de Giovanna Procacci (Seuil, 1993). La « ligne de pauvreté », rappelons-le, est un concept inventé par Charles Booth dans son enquête publiée en 17 tomes en 1902-1903, sur la pauvreté dans l'East End de Londres ; probablement plus précis que nos experts contemporains, il y établit une typologie des pauvres en huit « classes ».

<sup>20</sup> "This report accepts the now traditional view of poverty as encompassing not only material deprivation (measured by an appropriate concept of income or consumption) but also low achievements in education and

l'éducation ou à la santé, la formulation d'indices composites semble extrêmement difficile<sup>21</sup> et, surtout, permet très difficilement des comparaisons internationales. Quant à la mesure de la vulnérabilité, elle n'en est encore qu'à ces balbutiements<sup>22</sup>. De toutes façons, même dans une vision "unidimensionnelle" de la pauvreté (en ne prenant en compte que la valorisation monétaire de la consommation au-dessous de laquelle on est « pauvre »), et en restant dans un cadre national, on voit vite que définir un seuil de pauvreté faisant consensus est impossible<sup>23</sup>, pour des raisons techniques (indices de prix etc.) mais surtout à cause de désaccords sur le panier de consommation de base (et surtout sur la prise en compte des consommations non-alimentaires). Ces désaccords rendent évidemment impossible toute comparaison internationale, d'autant plus que le nombre de pauvres est un enjeu politique important pour les Etats qui produisent les statistiques<sup>24</sup>. La BM, devant ces problèmes, a néanmoins décidé qu'on pouvait, au moins pour la pauvreté « absolue », établir un seuil de pauvreté unique au niveau mondial, fixé à 1\$ quotidien en parités de pouvoir d'achat de 1985<sup>25</sup>.

Il est certainement abusif de taxer les experts de la Banque Mondiale d'ignorance ou d'incompétence ; ils savent bien que le pauvre de la lointaine banlieue de São Paulo a besoin de payer ses trois heures d'autobus quotidiennes, alors que le paysan du nord du Niger a certainement des soucis, mais pas celui-ci, et que 1\$ par jour n'a pas la même signification dans les deux cas. D'ailleurs les études monographiques de la Banque Mondiale, malgré leur pauvreté socio-anthropologique, montrent bien qu'il y a en son sein des gens conscients de l'absurdité d'un unique seuil de pauvreté absolue à l'échelle mondiale. La Banque Mondiale est alors poussée à adopter une position proprement schizophrénique: d'un côté, on dit que la ligne de pauvreté unique au niveau mondial n'a aucun sens et ne peut en rien servir à guider les politiques: "The 1\$ and 2\$ a day poverty estimates described here are useful only as indicators of global progress, not to assess progress at the country level or to guide country policy and program formulation. Country-specific poverty lines, reflecting what it means to

---

health" (BM2000a p.15). Ce rapport insiste également beaucoup sur le fait que la "vulnérabilité" face aux risques est constitutive de la pauvreté.

<sup>21</sup> Mais non impossible, comme l'ont montré Julio Boltvinik et Enrique Hernandez Laos à propos du cas mexicain (*Pobreza y distribución del ingreso en México*, ed. Siglo Veintiuno, Mexico, 1999), à travers la construction de la MMIP ("Método de Medicion Integrada de la Pobreza). Curieusement, ces deux auteurs, reconnus en Amérique latine comme faisant partie des meilleurs spécialistes de la pauvreté, ne sont pas cités dans le rapport de la Banque Mondiale. Peut-être la controverse qu'ils ont eu, il y a quelques années, avec Nora Lustig, principale rédactrice du rapport (sur ces questions de mesure) n'y est-il pas étranger (cf. note 23). Le rapport de 2000 évoque rapidement ce problème: "This report does not try to define a composite index or to measure trade-offs among dimensions [of poverty]". (BM2000a p.19).

<sup>22</sup> Cf. BM2000a p. 20. En fait, ce que l'on peut mesurer est d'une part la variabilité des revenus, et d'autre part la probabilité d'être victime de risques non monétaires ("crime, natural disasters and so on"), ce qui n'est exactement la "vulnérabilité", comme le reconnaît le rapport lui-même.

<sup>23</sup> Par exemple, au Mexique, et sur la base des mêmes données statistiques, un ensemble d'auteurs ont défini des seuils de pauvreté en 1990; ces seuils variaient, pour la pauvreté « extrême », de 51 \$ (Lévy) à 141 \$ (Hernandez Laos) - la proportion de pauvres extrêmes dans la population variant de 11% à 50%-, et pour la pauvreté « modérée » de 108\$ (CEPALC) à 238\$ (Hernandez Laos) -leur proportion variant de 38 à 71%-. Cf. à ce propos : Lautier B. : « Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique », in : Poulin R. et Salama P. (dir.) : *L'insoutenable misère du monde - économie et sociologie de la pauvreté*, ed. Vents d'Ouest, Hull, Québec, 1998.

<sup>24</sup> Le PNUD le reconnaît ; à propos de certains pays africains, il note : « on se rend compte de la difficulté de comparer ces données. En effet, la Namibie, par exemple, un pays intermédiaire avec un niveau de développement humain considéré comme moyen compterait 66% de pauvres, alors que le Bénin, classé parmi les pays les moins avancés avec un indice de développement humain faible, compterait moins de 20% de pauvres ». *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, op. Cité p.86-87.

<sup>25</sup> Ce qui correspond à 1,08\$ de 1993. Est également utilisée une "upper poverty line" (2\$ par jour) "reflecting poverty lines more commonly used in lower-middle income countries" (BM2000a p.17)

be poor in each country's situation and not affected by international price comparisons, are used in country-level analysis" (BM2000a, p.17). Et, d'un autre côté, tous les chiffres annoncés (dans les textes et les tableaux) sur lesquels s'appuie le discours sur les politiques à mettre en œuvre, s'appuient sur ces lignes de pauvreté de 1 et 2\$ quotidiens.

Imposer, envers et contre tout, cette méthodologie de mesure de la pauvreté (particulièrement à travers les media) est un acte politique, par ailleurs extrêmement violent à l'encontre des milliers d'anthropologues, sociologues, responsables d'ONG qui, dans leur action contre la pauvreté, n'ont pas la stratégie politique comme souci principal. La nécessité technique de ce seuil unique (pouvoir non pas comparer mais additionner le nombre des pauvres, au moins pour les pays en développement<sup>26</sup>) est un argument un peu insuffisant ; quel est en effet l'intérêt de savoir qu'il y a un ou deux milliards de pauvres avec une définition aussi inconsistante, si ce n'est de pouvoir dire, un ou dix ans après, qu'ils ne sont plus que 0,9 ou 1,9 milliards (ce qui, au passage, suppose que la définition de la pauvreté un ou dix ans après n'ait pas changé de degré d'inconsistance). Le sens politique du choix d'un unique seuil de pauvreté absolue, qui, s'il n'entraîne pas l'adhésion des chercheurs<sup>27</sup>, s'impose dans les médias, n'a donc pas à être cherché bien loin : c'est en focalisant la question de la mesure de la pauvreté sur le nombre de personnes situées au-dessous du seuil de pauvreté, qu'on peut à la fois le plus aisément évacuer la question de l'inégalité globale, et faire apparaître la plus forte diminution de la pauvreté (en faisant passer le plus possible de pauvres situés juste au-dessous du seuil au-dessus de celui-ci, au besoin au prix de l'aggravation de la situation de ceux qui sont loin du seuil).

La question du rapport entre pauvreté et inégalité n'est pas nouvelle ; le sens commun, ou du moins celui qui a organisé l'ensemble des sociétés jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, veut que, dans une société inégalitaire, la redistribution (du patrimoine et du revenu) des riches vers les pauvres soit un moyen de réduire la pauvreté, que cela passe par l'aumône, la fiscalité ou la collectivisation. Le débat sur la justice productive et la justice distributive, évoqué plus haut, a été clos pour l'essentiel dans le champ de la pensée libérale avec l'idéologie parétienne<sup>28</sup>. A partir du moment où redistribuer, c'est enlever de l'utilité aux riches pour en donner aux pauvres, toute redistribution de revenus des riches vers les pauvres est exclue. Il serait alors vain de chercher dans les textes de la Banque Mondiale une étude montrant un rapport direct entre la pauvreté et les inégalités de revenus entre pauvres et riches. L'idée que la richesse des uns puisse être liée à (ou même une cause de) la pauvreté des autres, est exorcisée d'emblée. Ce

<sup>26</sup> Et cette limitation aux PED pose problème à certains experts (puisque les définitions de la pauvreté dans les pays membres de l'OCDE sont des définitions en termes relatifs ; le plus souvent -cf. l'Union Européenne- on est pauvre quand on dispose d'un revenu inférieur à 50% du revenu moyen); d'où la tentative de A. Atkinson et F. Bourguignon de construire un indice synthétique « mondial et non simplement international » de pauvreté (*Poverty and inclusion from a World perspective*, texte présenté à la Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, WB-CAE, 21-23 juin 1999). On va enfin pouvoir additionner le pauvre soudanais et l'exclu luxembourgeois.

<sup>27</sup> Les problèmes techniques sont en effet bien loin d'être réglés par ce choix « simple » du seuil de 1\$, en particulier à cause du problème du choix du mode de calcul des parités de pouvoir d'achat. Michael Lipton note à propos du cas chinois que « the move from Penn 5.1 to Pen 5.6 conversions drastically cut the estimate of China's purchasing power, so that the estimate of poverty incidence (below 1\$ a day of 1985 PPP in the early 1990s) tripled overnight, from about 9% of the population to 29% » (M. Lipton : « Editorial : Poverty - Are there holes in the consensus », *World Development*, vol.25 N°7, 1997 p.1004.)

<sup>28</sup> Le mot « idéologie » est employé ici parce que, quelles que soient les apparences de rigueur des développements normatifs sur le moyen d'atteindre un optimum de Pareto, la définition de cet optimum relève d'un choix, qu'on peut qualifier de moral, de politique ou de métaphysique, mais qui est extérieur au champ scientifique .

n'est qu'exceptionnellement que la redistribution des revenus peut être envisagée ; mais ceci non pas parce qu'elle peut être considérée comme moralement bonne, mais pour une raison indirecte : parce qu'elle peut être bonne pour la croissance, qui est bonne pour les pauvres et pour les riches,<sup>29</sup>. De toutes façons, il n'est pas question de redistribuer le patrimoine, ou les revenus présents<sup>30</sup>, mais uniquement les fruits de la croissance économique<sup>31</sup>.

L'argumentation justifiant une réduction, dans certains cas, des inégalités, est tellement précautionneuse qu'on peut penser que le rédacteur des lignes qui suivent doit avoir l'impression d'être un héros. Tout d'abord, on nous dit qu'il n'est pas sûr que l'inégalité soit bonne pour la croissance: "Early thinking on the effects of inequality on growth suggested that greater inequalities might be good for growth -for example, by redistributing income to the rich, who save, from the poor, who do not. This view implied a tradeoff- more growth could be bought for the price of more inequality, with ambiguous effects on poor people" (BM2000a p.56); le "more recent thinking" ne pense plus ainsi: une réduction des inégalités peut être favorable à la croissance. En effet, "unequal societies are more prone to difficulties in collective action, possibly reflected in dysfunctional institutions, political instability, a propensity for populist redistributive policies, or greater volatility in policies - all of which can lower growth" (ibidem). Il n'est plus question de morale; la morale n'entre en jeu que quand elle se limite à l'apitoiement ou à la compassion envers les pauvres; la morale n'a pas à comparer pauvres et "non-pauvres". Si d'excessives inégalités sont condamnées, c'est parce qu'elles favorisent l'éclosion ou la renaissance de ces maux caractéristiques du primitivisme sous-développé: l'instabilité et le populisme, maux qui, eux, s'enracinent sur ce genre de comparaisons entre pauvres et riches.

Au contraire des inégalités entre pauvres et riches, le rapport entre pauvreté et inégalités parmi les pauvres est abordé dans les publications « grand public » de la Banque Mondiale. Ce rapport est très pédagogiquement expliqué dans un encadré du texte « fondateur » de la nouvelle politique de la BM, le rapport de 1990 (3.3, p.53) qu'il convient de citer assez longuement : « Pour tout accroissement du revenu des pauvres, la réduction de la pauvreté dépend du niveau auquel les pauvres se situent par rapport au seuil de pauvreté. S'ils se concentrent juste au-dessous de ce seuil, l'amélioration de leur revenu aura sur la pauvreté un effet plus fort que s'ils sont plus uniformément répartis (...) Si la pente [de la fonction de répartition à hauteur du seuil de pauvreté] est très forte (ce qui implique une moindre inégalité aux environs du seuil de pauvreté) (...) un grand nombre de pauvres se situent juste au-dessous du seuil. Une hausse du revenu fait passer de nombreux individus au-dessus du seuil et l'incidence de la pauvreté diminue considérablement. Si la pente est moins forte (ce qui implique une plus grande inégalité aux environs du seuil de pauvreté) (...) peu d'individus se situent immédiatement au-dessous. Dans ce cas, la même hausse du revenu ne fait passer

---

<sup>29</sup>Ce qu'exprime sans ambage un des économistes les plus réputés de la Banque Mondiale: Cf. M. Ravallion : « Good and bad growth : the human Development Reports », in : *World Development*, vol.25 N°5, 1997 p. 635 : « Persistently high inequality inhibits longer term progress in fighting poverty - when inequality is high, the gains to the poor from a given rate of growth will be lower, and there is some evidence that the expected rate of growth will also be lower (...) More work is needed to properly assess policy options aimed at redistribution, from the point of view of their total impact on poverty »

<sup>30</sup> Ce qui fait, note M. Lipton (article cité p.1007) que: « The impact of radical redistribution on the poor, and its compatibility with marketfriendly development in a world of increasing factor mobility, is almost unresearched ».

<sup>31</sup> "How growth affects poverty depends on how the additional income generated by growth is distributed within a country" (BM2000a, p.52)

qu'un petit nombre de pauvres au-dessus du seuil et la réduction de l'incidence de la pauvreté est beaucoup moindre ».

Dit autrement, pour les non spécialistes : s'il y a beaucoup de pauvres juste au-dessous du seuil de pauvreté, une hausse donnée du revenu des pauvres fera passer beaucoup de pauvres au-dessus de ce seuil ; s'il y en a peu, ce qui correspond à une grande inégalité parmi les pauvres, la même hausse du revenu fera passer moins de pauvres au-dessus du seuil<sup>32</sup>. Ceci est arithmétiquement trivial ; mais ce qui est totalement abusif, c'est de parler de plus grande réduction de « l'incidence de la pauvreté » ou tout simplement « de la pauvreté » dans le premier cas. Ce qui nous est dit est que la croissance du revenu des pauvres, dans un cas de forte inégalité parmi les pauvres, profite essentiellement aux plus pauvres et **donc** réduit peu la pauvreté. D'un point de vue « éthique », on pourrait penser qu'il est encore plus « infamant » qu'il y ait beaucoup de très pauvres, de gens qui meurent de leur pauvreté par exemple. Pas du tout ! Quelles que soient les circonstances, il est moins affligeant et infamant d'avoir 900 millions de pauvres (même moribonds) que un milliard (même juste au-dessous du seuil de pauvreté); donc il vaut mieux avoir des politiques en faveur des moins pauvres des pauvres (on pourrait rajouter, mais cela la BM n'ose pas le dire, qu'en ce cas la mortalité des très pauvres contribuera à réduire le problème à l'autre extrémité de l'échelle des pauvres). Bien sûr, la BM se rend bien compte qu'il y aura quelques centaines de millions de « laissés pour compte », qu'elle réduit d'une façon ahurissante aux « personnes âgées et infirmes » (BM1990, p.117). Mais il n'est pas question de leur transférer du revenu . Le débat est clos, et il apparaît clairement que tout ce langage sur « l'éthique » n'est que la façon de nommer un objectif politique : réduire le nombre de pauvres sous sa forme « popularisée », la plus fruste et inconsistante scientifiquement : le nombre de ceux qui se situent au-dessous de la ligne de pauvreté.

Pourtant, toutes les objections à cette façon de procéder sont (et étaient déjà en 1990) connues de longue date. A la suite des discussions autour de l'indice de Sen à la fin des années 1970, le PNUD et la BM elle-même ont développé différents indices mesurant la « brèche de pauvreté », dont le plus utilisé est l'indice FGT (Foster, Greer et Thorbecke<sup>33</sup>) qui à la fois est décomposable, tient compte de la distribution du revenu parmi les pauvres et accorde davantage de poids au revenu des plus pauvres parmi les pauvres<sup>34</sup>. L'utilisation des indices de « brèche de pauvreté », par des auteurs universitaires, mais aussi par la BM elle-même dès le milieu des années 1980, dans différents rapports « régionaux » mène à des conclusions très détaillées et suggestives<sup>35</sup>. Mais tout ceci se passe dans des « discussion papers » relativement confidentiels. Dans un texte « grand public » comme le rapport de 1990 ou celui de 2000 on ne fait que mentionner le problème en se gardant bien d'entrer dans les détails techniques<sup>36</sup> ou de

<sup>32</sup> Les exemples cités sont l'Inde et le Bangladesh, d'une part, où une hausse du revenu des pauvres de 10% réduirait « l'incidence de la pauvreté » de 7%, alors que cette réduction ne serait que de 3% au Venezuela ou au Brésil.

<sup>33</sup> Qui apparaît en 1984 dans : Foster J.E. Greer J. et Thorbecke E. : « A class of decomposable poverty measures », *Econometrica* n°52, p.761-766.

<sup>34</sup> Sur toutes ces questions, cf. P. Salama et J. Valier : « Mesures des pauvretés et de l'appauvrissement », in : *Tiers-Monde* n°142, avril-juin 1995, p.257-278.

<sup>35</sup> Je n'entre pas ici dans la discussion touchant au fait que ces indices reposent quand même sur la ligne de pauvreté comme base des écarts à elle, ce qui pose le double problème de son niveau, et du fait qu'elle est purement monétaire.

<sup>36</sup> L'encadré p.33 du rapport de 1990 se termine sur ces mots : « on voit donc que, si des mesures simples de la pauvreté permettent de savoir comment a évolué la pauvreté, il est nécessaire dans beaucoup d'autres cas - et

poser le problème des inégalités en général. On évoque en quatre lignes l'existence d'une mesure du "degree of income inequality among poor people"<sup>37</sup>, et on n'en parle plus. On revient alors à la seule utilisation du seuil, l'énoncé d'un nombre indistinct de pauvres (par exemple : 1183 millions en 1987, ou 1199 en 1998<sup>38</sup>) suffisant à déclencher l'indignation et la compassion légitimant n'importe quelle politique dès lors qu'elle s'affirme comme politique anti-pauvreté.

## II-2 : Bons pauvres et mauvais pauvres : le philanthrope exclu.

Le partage entre bons et mauvais pauvres est constitutif de la vision « moderne », ou tout du moins laïque de la pauvreté<sup>39</sup> ; Geremek situe son apparition en 1525 à Ypres, ville qui met en œuvre une politique reposant sur « l'interdiction de la mendicité publique, l'assistance organisée à l'intention des « véritables pauvres », la chasse aux vagabonds, la création d'une caisse pour financer les frais de l'administration » (op. cité, p.185). L'alternative : « la potence ou la pitié », est une constante dans l'histoire des politiques de la pauvreté jusqu'à nos jours. Il n'est donc pas étonnant de la retrouver dans les textes de la Banque Mondiale, comme d'ailleurs de retrouver ce fait fondateur des politiques de la pauvreté que l'aide et la répression sont présentées uniment comme une même politique d'assistance aux pauvres .

Sans refaire ici l'histoire des visions politiques de la pauvreté, il convient de s'arrêter sur la période-clé des années 1830-1850, qui vit -particulièrement en France- se développer le discours de la philanthropie et de l'économie sociale qui semble tant marquer celui de la BM actuelle<sup>40</sup>. En fait, les discours de cette époque reposent sur un double découpage des pauvres. D'un côté, le découpage entre pauvreté et misère : il est vain, expliquent les promoteurs de « l'économie sociale » du siècle dernier, d'espérer éliminer la pauvreté<sup>41</sup>. L'objectif des Etats (bien gouvernés) est alors d'éviter que la pauvreté dégénère en misère de masse, et de faire en sorte de ne plus laisser place qu'à un ensemble d'individus-pauvres<sup>42</sup>. L'autre découpage est celui qui s'opère entre le « bon pauvre », ou « pauvre honteux », et les « mauvais pauvres ».

---

notamment pour évaluer les effets que peut avoir sur la pauvreté l'application d'une politique donnée - de considérer attentivement la distribution du revenu au-dessous du seuil de pauvreté ».

<sup>37</sup> BM2000a, p.18.

<sup>38</sup> Ce qui représenterait une baisse, durant cette période, de 28,3% à 24,0% du pourcentage de la population vivant au-dessous de la "ligne" de 1\$ par jour (de 28,5% à 26,2%, Chine exclue).

<sup>39</sup> La vision religieuse médiévale ne fait pas de l'aide aux pauvres un impératif « éthique », mais proprement religieux. Selon B. Geremek (op. cité p.9), la formule classique qu'on trouve dans la *Vie de Saint-Eloi* : « Dieu aurait pu rendre tous les hommes riches mais il a voulu qu'il y ait des pauvres dans ce monde pour que les riches puissent ainsi racheter leurs péchés » résume la théorie de l' Eglise médiévale en matière de pauvreté. Le parallèle, à savoir qu'après une décennie d'ajustement économique promu entre autres par la BM, celle-ci a « racheté ses péchés », est évidemment tentant. Mais ce sont des péchés sans enfer ni purgatoire.

<sup>40</sup> Cf. G. Procacci (op. cité, à laquelle j'emprunte certaines des citations qui suivent) et B. Lautier et P. Salama : « De la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde », in : *Tiers-Monde* n°142, avril-juin 1995, p.245-255.

<sup>41</sup> "On décréterait en vain qu'il ne doit plus y avoir de pauvres dans un Etat" écrivait Gérando en 1839 (de Gérando, J.B: *De la bienfaisance publique*, Bruxelles (2 vol.).1839, t. 2 p.513).

<sup>42</sup> Cherbuliez écrivait qu'il fallait s'efforcer de "refouler la misère physique dans ses limites normales (...) quand on serait arrivé là, on aurait vaincu le paupérisme; il ne resterait plus que des pauvres, c'est-à-dire une certaine somme de misère accidentelle" ( Cherbuliez Antoine: *Etude sur les causes de la misère, tant morale que physique, et sur les moyens d'y porter remède*, Paris 1853, p.121). Marbeau, lui, écrivait : "Il y aura toujours des riches et des pauvres. Mais dans un Etat bien gouverné la pauvreté ne doit pas dégénérer en misère (...) il importe aux riches presque autant qu'aux pauvres qu'il en soit ainsi" ( Marbeau J.B.F. : *Du paupérisme en France et des moyens d'y remédier*, Paris, 1847, p.20).

Le bon pauvre est « honnête, respectueux, reconnaissant et résigné »<sup>43</sup>, le mauvais pauvre prétend à une assistance légale ; « or, les économistes sociaux ne cessent précisément de proclamer qu'il faut à tout prix éviter d'analyser la misère sociale dans le registre du droit »<sup>44</sup>.

On associe fréquemment, dans une perspective critique, la pauvreté et le libéralisme en dénonçant le rôle générateur d'inégalités de ce dernier. Les choses sont plus ambiguës ; Giovanna Procacci montre bien en effet que c'est d'abord sur le registre égalitaire (égalité de statuts bien sûr) du libéralisme que se développe cette vision du pauvre : "Dans une société égalitaire, le hasard seulement fait que les uns, plutôt que les autres, se retrouvent du côté de l'insuffisant plutôt que de celui du superflu. La pauvreté fait donc figure de l'un des risques inhérents au processus de développement typique de la modernité, qui induit inévitablement une polarisation des ressources. Dans ce risque qu'elle représente réside son innocence. Le pauvre honteux, qui personnifie le "risque de pauvreté" accompagne en contre-chant l'expansion de la richesse, mais ne saurait se poser en sujet d'aucun droit puisqu'il ne revendique pas d'exister en tant que pauvre »<sup>45</sup>.

Les deux types de partage - entre pauvreté et misère, entre bons et mauvais pauvres- existent dans le discours de la BM. D'une part celui entre pauvreté et misère : d'un côté, il y a ceux qui sont et resteront durablement extrêmement pauvres (qu'on ne nomme plus miséreux). Ce sont ceux qui ne pourront pas bénéficier des politiques de croissance et des politiques d'extension des services sociaux de base promues par la Banque Mondiale ; ceci désigne deux catégories de pauvres : « tout d'abord certaines catégories de pauvres - notamment ceux qui travaillent et ceux qui habitent dans des régions reculées- ne récolteront sans doute pas tout de suite tous les avantages [de ces politiques], et les personnes âgées ou les handicapés pourraient bien ne jamais en profiter. Ensuite, même parmi ceux qui en bénéficieront, il y en aura qui demeureront extrêmement vulnérables dans l'adversité »<sup>46</sup> ; pour la première catégorie, un « système de transferts de revenu » est admissible ; et pour la seconde on invente le « filet de sécurité - une sorte de garantie de revenus pour aider les gens à surmonter des épreuves et des calamités passagères » (ibidem). Bref, cette partie « miséreuse » de la pauvreté est digne d'être aidée. Comme au siècle dernier, il s'agit de sérialiser cette misère, d'en faire une série de cas sociaux, victimes de « handicaps » (éloignement, infirmité, âge ou « calamités passagères » non explicitées -guerres, cyclones, tremblements de terre ?-) dans la compétition du marché, dans laquelle il est proposé aux autres d'entrer. A eux donc ces fameux « filets de sécurité », mais pas de droits sociaux<sup>47</sup>. La position de la BM n'a pas varié d'un iota depuis dix ans, sauf sur deux points; d'une part la prise en compte des économies en transition : « les programmes sociaux qu'un gouvernement peut ou souhaite adopter (...) doivent être destinés aux personnes âgées, aux déshérités et aux handicapés, aux enfants ainsi qu'aux hommes et aux femmes dans l'incapacité de trouver du travail et aux victimes de catastrophes naturelles ou des

<sup>43</sup> Marbeau J.B.F., op. cité, p.25-26.

<sup>44</sup> G. Procacci, op. cité p.210.

<sup>45</sup> ibidem, p.209.

<sup>46</sup> Rapport de la BM de 1990, p.104 .

<sup>47</sup> Le Brésil semble avoir suivi une voie différente, puisque la loi du 7-12- 1993 instaure un « droit social à l'assistance », qui concerne « les personnes handicapées et celles âgées de plus de 70 ans qui prouvent qu'elles n'ont pas les moyens de garantir leur propre subsistance, ni de pouvoir faire appel à leur famille » selon l'article 20 de cette loi. Cf. : Ivanete Salete Boschetti-Ferreira, *La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance*, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris, 1998. Cependant, au-delà de la rhétorique sur la réinsertion dans la citoyenneté des assistés grâce à l'accès aux droits sociaux, le fond de la problématique est le même : donner un « filet de sécurité » à une partie de ceux qui sont physiquement incapables de s'insérer sur le marché du travail, « filet » au demeurant bien faible (un salaire minimum, actuellement de 70 dollars par mois environ).

conséquences d'une guerre. Dans certaines économies en transition, le filet de sécurité sociale est nécessaire pour ceux qui perdent leur emploi à la suite de privatisations à grande échelle »<sup>48</sup>. Et, d'autre part, le fait que les filets de sécurité doivent peut-être être mis en place avant que les situations catastrophiques apparaissent: "If the problem is a lack of instruments for protecting poor people, the solution is to introduce, during normal times, safety nets programs that can operate as insurance in times of economic distress"<sup>49</sup>. On ne peut que penser à cette consigne bien connue: "les pompiers devront s'entraîner la veille de chaque incendie".

L'autre partage, entre les bons pauvres (« honteux ») et les mauvais, perdure lui aussi. Bien sûr, il n'est pas demandé aux bons pauvres d'avoir honte (quoique...); il leur est demandé de comprendre tout ce qu'on fait pour eux, et d'en profiter. Le schéma est, dans sa logique et sa séquence, le même qu'il y a 150 ans; mais les conditions sont différentes. Alors que le capitalisme industriel naissant avait besoin de salariés sobres, disciplinés à la fois par leur travail et leur famille, les vertus à inculquer aux pauvres passaient par la répression de l'ivrognerie, les ligues pour le mariage et pour l'épargne ouvrière. Maintenant que le problème politique de la pauvreté de masse est plus engendré par les non-salariés que par les salariés (du moins, dans l'histoire que nous conte la BM), les bons pauvres sont ceux qui feront tous leurs efforts pour mériter, et profiter de, ce qu'on met à leur disposition pour accéder au marché salvateur: crédit, techniques appropriées, formation technique, et même droits de propriété<sup>50</sup> dont, au fil des années 1990, la BM a souligné l'importance (allant même jusqu'à justifier, dans certains cas, des réformes agraires). Les mauvais pauvres sont alors ceux qui d'une part ne comprennent pas ce qu'on fait pour eux, d'autre part n'arrivent pas à saisir les opportunités qu'on leur offre. Bref, le mauvais pauvre est inéducable, et 172 ans après, Charles Dupin (*L'ouvrière*, 1828) garde toute son actualité: « le conseil est l'acte qui marque le plus l'égalité, puisqu'il résulte à la fois du désir d'influer chez celui qui le donne et de la parfaite liberté chez celui qui le reçoit. Il est difficile de faire comprendre à l'homme pauvre que les avantages de l'homme riche lui donnent non pas un pouvoir matériel, mais une influence morale légitime ». La réceptivité, l'adhésion des pauvres des peuples pauvres aux conseils des riches, dont la BM est le porte-parole moralement légitime (puisque ne cherchant pas à s'enrichir, fait extravagant pour une banque) est le test de leur moralité. Une banque morale ne peut avoir à affaire qu'à des pauvres moraux, cherchant à « valoriser leurs actifs » à travers l'accession au marché<sup>51</sup>. Le problème, avec les pauvres, est que leurs caractéristiques psychologiques, particulièrement leur "impatience", en font des animaux économiques un peu imparfaits: "many poor households have very high rates of time preference (they are "impatient", often out of necessity), which impedes asset accumulation"<sup>52</sup>. Cette irrationalité économique des pauvres est d'ailleurs à l'origine d'une limite importante à l'un des modes d'intervention privilégiés par la

<sup>48</sup> James D. Wolfensohn, président de la BM: « Proposition concernant un cadre de développement intégré (avant-projet) », Vice-présidence pour l'Europe de la BM, Paris, février 1999, p.12-13.

<sup>49</sup> BM2000a, p.169.

<sup>50</sup> Sur tous ces points, cf. le chap.4 du rapport de la BM de 1990.

<sup>51</sup> Comme le dit André Corten dans son analyse du discours de la BM: « Bien qu'il ne soit jamais question de 'mauvais pauvres', implicitement, ce sont ceux qui n'ont pas la volonté de surmonter les épreuves. S'il n'est pas question de faire disparaître les pauvres comme on prétend faire disparaître la pauvreté, l'argumentation développée implicitement au long du rapport aboutit bien à réduire au maximum les catégories pouvant bénéficier d'aide spécifique » (André Corten: « Le discours de la pauvreté de la Banque Mondiale » in: *Langage et Société*, Maison des Sciences de l'Homme, n°85, sept.1998 p.19).

<sup>52</sup> Cf. BM2000, p.143. On aura reconnu les thèses d'Irving Fisher qui, outre le fait d'être "l'inventeur" de la théorie du capital humain, fut un fervent eugéniste, militant pour l'élimination et la castration des "races" les plus économiquement irrationnelles.

Banque Mondiale, l'extension du micro-crédit. En effet, reconnaît-elle<sup>53</sup>, le faible horizon temporel des plus pauvres des pauvres fait que ce type d'action ne les atteint pas.

Tout ce schéma, bien sûr, ne vaut pas pour tous les pays, mais uniquement pour ceux que la BM cite de façon répétitive. Il y a des pays où « la Banque ne va pas », comme disent ses fonctionnaires. L'éthique, ici, est très vite oubliée. Les pauvres des « mauvais pays » sont **tous** des mauvais pauvres. Par exemple le pays du monde où, semble-t-il, on meurt le plus de faim ces dernières années est probablement la Corée du Nord, et cela n'a pas l'air d'inquiéter les responsables des programmes de lutte contre la pauvreté de la BM ; certes les gouvernants de ce pays n'ont pas publiquement sollicité l'aide de la BM ; certes la plupart des pays où l'on meurt beaucoup de faim et où la BM n'intervient pas (en Afrique comme en Asie) ne sont guère démocratiques, et la violence y est forte. Mais, si c'est la pauvreté qui est « affligeante » et « infamante », elle l'est autant sinon plus dans ces pays que dans les autres. La morale de la Banque Mondiale est donc pour le moins sélective ce qui, d'un point de vue kantien, fait qu'elle n'est pas du tout une morale.

Par-delà un siècle et demi, on a l'impression que le même schéma perdure que chez les philanthropes du milieu du siècle dernier: la morale de l'aideur est rabattue sur celle de l'aidé. Le bon aideur est celui qui aide le bon aidé ; sa tâche est donc de le trouver. Une technologie morale doit rester technologique. D'un côté, il faut dépister la population objet du déploiement des « filets de sécurité » dans laquelle il n'y a aucune chance que s'immiscent simulateurs et profiteurs : femmes allaitantes, vieillards handicapés, enfants des écoles sautant le déjeuner... De l'autre, il faut repérer ceux qui sont en état de valoriser leurs actifs (et d'abord les persuader qu'ils en possèdent un tant soit peu), les mobiliser, les pousser vers le marché. Le grand danger de tout cela, c'est qu'à force d'examiner, filtrer, restreindre, il risque de ne plus rester grand monde pour appuyer une telle politique. Comme le notait la BM dans son rapport de 1990, p.107 : « un ciblage minutieux, qui ne s'attache qu'au rapport coût-efficacité, risque d'affaiblir l'intérêt du public pour l'application énergique d'une politique d'aide aux pauvres ». Après avoir cité un exemple Sri Lankais et un autre colombien bien « ciblés » de la fin des années 70 (sous forme de bons d'alimentation), le rapport écrit que le programme (colombien) était « si rigoureusement ciblé qu'il n'avait pratiquement aucune assise politique et qu'il fut abandonné à la suite d'un changement d'administration. L'analyse de l'action des pouvoirs publics doit tenir compte de ces considérations d'économie politique ». C'est bien là le problème que posent les « bons pauvres », honnêtes et honteux : ils ne sont pas assez nombreux. Mais comment augmenter leur nombre en luttant contre la pauvreté ?

Finalement, la question du "ciblage" est doublement inextricable: il est impossible de définir des cibles "sûres", sauf à tellement les réduire que le décalage entre les objectifs initiaux ("éradiquer la pauvreté") et les objectifs réels ("éradiquer la pauvreté des familles dont le chef est une femme et trois enfants au moins sont scolarisés", par exemple) devienne proprement ridicule<sup>54</sup>. Et il est impossible d'avoir un minimum d'assurance que les fonds débloqués soient réellement utilisés pour atteindre des "cibles" si réduites. La prise de conscience de cette impasse a amené la Banque Mondiale à ce qui a été salué comme un revirement sur la question de la conditionnalité de l'aide. Les pays aideurs sont marqués par l'"aid fatigue": un sondage réalisé aux Etats-Unis montrerait que 80% des personnes interrogées pensent que "waste and

<sup>53</sup> Cf. BM 2000a, p.156-157.

<sup>54</sup> De plus, des "safetynets" trop individualisés pourraient pousser les pauvres qui en seraient bénéficiaires à quitter les réseaux et groupes de solidarité (cf. BM2000a p.149). Il est bien connu que les pauvres sont égoïstes. "The solution is to target broad groups" (ibidem).

corruption kept foreign aid from reaching the people who need it"<sup>55</sup>. Il faut donc repenser la question des conditionnalités, et ne plus tenter d'évaluer l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté prises une à une. Les gouvernements des pays "aidés" auront désormais une certaine latitude dans leur action, et c'est un plan sectoriel global qui sera évalué, non les projets pris un à un<sup>56</sup>. Evidemment, si un gouvernement n'est pas capable de présenter des plans globaux et évaluables, il ne sera pas question de l'aider. L'approche proposée<sup>57</sup> est décrite comme un garde-fou contre le laxisme, qui engendre l' "aid fatigue". Bien sûr, ce ne sont plus des projets individuels qui seront maintenant refusés au financement, mais des pays entiers. C'est le prix à payer. Le "bon pauvre", de nos jours, doit habiter un "bon pays pauvre".

### **III- A propos de l'efficacité et des effets de la lutte contre la pauvreté.**

#### **III-1 : Trois positions sur la question de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté.**

On pourrait penser qu'un discours aussi fort, et répété de façon aussi incantatoire, sur la nécessité de lutter contre la pauvreté s'appuie sur des évaluations fiables et encourageantes des résultats passés. Tel n'est pas vraiment le cas.

A la question de l'efficacité de l'intervention sur la pauvreté, il y a plusieurs réponses . La première, celle de la BM, est que celle-ci n'a aucune idée de l'efficacité de cette aide, ou du moins très peu : « Les stratégies opérationnelles et les interventions ne sont pas toujours guidées par les évaluations de la pauvreté.(....) [depuis 1998] au lieu de faire le décompte des projets ciblés sur la pauvreté elle [la BM] évalue l'impact de ses opérations sur les pauvres et focalise ses évaluations de la pauvreté sur les *résultats* obtenus plutôt que sur les ressources mises en œuvre (comme le montant des prêts ou le nombre de projets) »<sup>58</sup> . Autrement dit, il a fallu huit ans de « guerre humanitaire » contre la pauvreté pour émettre l'idée que ce qui compte dans une guerre, ce n'est pas tant le nombre de forces qu'on engage , mais le résultat. A moins que, précisément, le résultat ait eu jusqu'ici fort peu d'importance. Au bout d'une décennie, il importait quand même de faire un bilan de la lutte contre la pauvreté : en 1999, la BM «sélectionnera dans différentes régions un petit nombre de projets qui feront l'objet d'analyses approfondies et de leurs effets sur les pauvres (...) Les résultats de cette évaluation seront disponibles au cours des quatre prochaines années » (ibidem). Dit autrement, c'est notre « raison d'être » depuis 9 ans, mais on n'a aucune idée de la façon dont nous atteignons nos objectifs. On aura des renseignements sur « un petit nombre de projets » dans quatre ans. Ceci n'a rien d'absurde, puisque cela indique d'une façon assez lucide que la « raison d'être »

<sup>55</sup> BM2000a, p.191. Il est noté que, cependant, seulement 35% des interrogés veulent diminuer l'aide; il n'est pas rappelé que les Etats-Unis sont le pays de l'OCDE qui consacre la plus faible part de son PIB à cette aide.

<sup>56</sup> "One new instrument that has received much attention is the sectorwide approach: the government designs an overall sector strategy, and donors sign on to fund the sector, not individual projects". BM2000a, p.196.

<sup>57</sup> qui a deux variantes, la "sectorwide development cooperation" et "the common pool for development cooperation", ce dernier étant a more rigorous form of conditionality". Cf. BM2000a p.197.

<sup>58</sup> BM, Rapport annuel 1998, p.70-71.

de la BM n'est pas de réduire la pauvreté ou de l'éliminer, mais de lutter contre, ce qui est toute autre chose, sauf à admettre que le lien entre lutte et nécessité de victoire dans cette lutte résulte d'un impératif catégorique évident.

En dehors des chiffres très généraux et sujets à caution cités plus haut (note 38) la Banque Mondiale ne peut qu'émettre quelques généralités ("This chapter has shown that progress in income poverty reduction and human development varies widely across regions, countries and areas within countries. It has also shown the existence of significant gaps in performance by gender, ethnicity, race and social status" BM2000a, p.29). A cette impossibilité d'évaluer précisément les effets de la lutte contre la pauvreté, il y a de très nombreuses raisons, dont j'évoquerai les plus évidentes : 1- La façon de compter les pauvres n'est pas indépendante du type de « lutte contre la pauvreté ». 2- Les variations de population, et donc de la population pauvre, ne sont pas indépendantes du type de « lutte contre la pauvreté ». 3- Tout programme d'aide à une partie de la population pauvre peut avoir des effets paupérisants sur la partie de la population non aidée (qu'il s'agisse de paysans ou d' « informels », les exemples abondent) 4- Tout programme de lutte contre la pauvreté a des effets connexes - budgétaires, monétaires, en termes de croissance économique- dont les effets sur la pauvreté sont en général totalement indéterminés.

Ceci n'a pas échappé au PNUD qui, à propos de la « stratégie d'aide-pays » de la BM en Afrique, passe en revue 406 projets de la Banque dans ce continent, d'une façon assez ravageuse (épisode de la petite guerre entre les deux institutions) pour conclure : « la Banque Mondiale fait ainsi son autocritique. Elle se rend compte que les stratégies d'aide aux pays en minimisent les effets sur les pauvres (...). elle reconnaît avoir sous-estimé le temps qu'il faudra pour faire reculer sensiblement la pauvreté en Afrique et n'avoir pas suffisamment tenu compte des différences entre pays et de l'évolution de leur contexte. Elle avoue avoir une compréhension insuffisante des causes de la pauvreté et des moyens d'y remédier »<sup>59</sup>.

Une seconde position, semi-critique, sur la question de l'efficacité de l'aide est de dire qu'elle n'est pas totalement inefficace, mais qu'elle pourrait être plus efficace. Significativement, cette position émane non seulement de chercheurs critiques, mais aussi d'experts de la Banque Mondiale. Un exemple récent en est donné par Paul Collier et David Dollar<sup>60</sup> dont la conclusion, si on prend au sérieux les objectifs de la BM, est un réquisitoire extrêmement sévère : « although aid is allocated coherently, it is allocated inefficiently with respect to poverty reduction. At present, aid is allocated partly as an inducement to policy reform, and partly for a variety of historical reasons. This produces a pattern in which aid is targeted on weak policy environments and on countries which do not have severe poverty problems » (p.19). Dit autrement, l'allocation de l'aide ne se fait pas principalement en fonction du degré de pauvreté des pays, ou de l'efficacité de cette aide pour diminuer cette pauvreté. A l'heure actuelle, selon les auteurs, « l'efficacité marginale de l'aide » est extrêmement diversifiée. Elle va de 1664 pauvres en moins par million de dollars (soit un « coût marginal de la réduction de la pauvreté » de 600 \$) en Ethiopie à des chiffres négatifs dans 7 cas, où l'aide est donc positivement liée à l'accroissement de la pauvreté (le « record » étant détenu par le Rwanda,

<sup>59</sup> *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, rédigé pour le PNUD par M. Kankwenda, L-J. Grégoire, H. Legros, H. Ouédraogo, ed. Economica, 1999 p.341 ; on ne saurait mieux dire, quoique le préfixe : auto(critique) soit un peu abusif.

<sup>60</sup> *Aid allocation and poverty reduction*, Policy Research Working Paper n°2041, World Bank, dans sa version présentée à la Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, WB-CAE, 21-23 juin 1999.

où un million de dollars d'aide accroît la pauvreté de 1 600 personnes. Doit-on en conclure qu'il faut laisser les rwandais s'entretuer sans aide ?).

Le lien établi depuis quelques années par la Banque mondiale entre « gouvernance » et « lutte contre la pauvreté » semble un peu entamé. En effet, si l'aide est « détournée » de l'objectif de réduction de la pauvreté en faveur des « policy reforms », et que les deux objectifs s'avèrent contradictoires, c'est toute une stratégie qui est remise en cause, d'autant plus que, en matière de « policy improvement », c'est l'échec qui domine<sup>61</sup>. Derrière le langage codé, on soupçonne que la corruption et le clientélisme qui se greffent sur les mécanismes d'aide doivent avoir quelque chose à voir avec ces phénomènes.

Malgré la sévérité du réquisitoire, ce texte ne constitue pas une remise en cause de l'aide. Les auteurs estiment que l'aide permet de faire échapper actuellement 16 millions de personnes par an à la pauvreté ; et que « with a poverty-efficient allocation this would increase to around 30 million per year » (p.20). Assez curieusement, ce texte ne donne aucune estimation de la pauvreté au niveau mondial. Les chiffres donnés en annexe permettent d'estimer, pour 113 pays où les données sont disponibles, la pauvreté (estimée au seuil de 2 \$ par jour, donc près du double du seuil de pauvreté absolue de 1990) à environ 2 663 millions de personnes. Il faudrait donc, au rythme actuel, et en négligeant les pays non cités (« riches », très petits, ou sans statistiques), toutes choses égales par ailleurs -et donc à croissance démographique nulle- environ 166 ans pour éliminer la pauvreté ; cette durée serait réduite à 88 ans si l'aide était bien orientée, selon les vœux des auteurs. Sachant que, sur cette durée, la population mondiale, selon les estimations, sera multiplié par un chiffre allant de 2 à 5 environ, l'élimination de la pauvreté est donc à espérer dans un délai de 1,7 à 8 siècles (compte non tenu des pays non cités, selon les hypothèses démographiques et l'amélioration de l'efficacité de l'aide). La question décisive est donc : la Banque Mondiale existera-t-elle encore au début du 4<sup>ème</sup> millénaire ?

Il existerait une troisième réponse à la question de l'efficacité de l'aide, qui serait de dire qu'« on ne lutte pas contre la pauvreté en luttant contre la pauvreté »<sup>62</sup>. Bien sûr, cette idée provocatrice est développée dans un ouvrage qui plaide pour le maintien -ou même la restauration- de l'Etat-providence à la française, de type « contributif ». Limiter, ou éliminer, la pauvreté en France passe certainement plus par le maintien de droits généraux et inconditionnels constitutifs du salariat (de l'indemnisation du chômage aux allocations familiales et, bien sûr, aux retraites par répartition), que par la multiplication d'allocations de secours, dégressives et conditionnelles, saupoudrées selon des typologies de la pauvreté diversifiables à l'infini. Certes, dira-t-on, tout cela est bien joli mais purement européen. Rien n'est moins évident. On connaît tous les vices des systèmes de protection sociale imités des systèmes européens, ou plutôt les parodiant, particulièrement en Amérique latine ; les années 1980 et 90 ont été l'occasion de la dénonciation de leur mauvais fonctionnement, du poids du corporatisme, du caractère anti-redistributif de ces systèmes. Mais une analyse un peu

---

<sup>61</sup> « The diversion of aid from poverty reduction to policy improvement would be justifiable where there is evidence that the offer of finance is effective in inducing policy improvement. However, currently the evidence suggests that finance is ineffective as an incentive, perhaps because the income effect offsets the substitution effect, perhaps it impairs government ownership of the process of policy reform » (idem, p.19).

<sup>62</sup> Bernard Friot : *Puissances du salariat - Emploi et protection sociale à la française*, ed. La Dispute, 1998, p.270.

précise<sup>63</sup> montre que ce n'est pas le caractère universel, homogène et contributif de ces systèmes qui est la cause de leurs vices, mais précisément l'absence de ces caractéristiques, leur caractère parodique. Un seul pays (la Colombie, depuis 1993) s'en engagé, cahin-caha, dans la voie de l'instauration d'un système universel et contributif de protection sociale. A défaut de la Banque Mondiale, la BID semble intéressée par l'évaluation de cette « expérience ». Peut-être ne faut-il pas désespérer ?

### III-2 : La dépolitisation du politique.

Revenons aux qualifications de la pauvreté du rapport de la BM de 1990, un nombre « affligeant » et « infamant » d'un milliard de pauvres, alors que « au cours des trois dernières décennies, le monde en développement a fait d'énormes progrès dans le domaine économique » ; « ce qui est affligeant et infamant, c'est en fait la menace qu'exerce la pauvreté massive en empêchant de voir la réalité des 'énormes progrès' dont il est question dans l'incipit »<sup>64</sup>. A qui s'adresse ce discours ? A l'évidence, pas aux pauvres eux-mêmes<sup>65</sup> ; il s'adresse aux « gouvernants du monde entier » (p.5), en leur spécifiant bien que « l'aide irait principalement aux pays résolus à appliquer la stratégie à deux volets préconisée ici » (ibidem). Ce n'est alors pas la BM qui « fait la guerre » à la pauvreté ; elle dessine des stratégies et enjoint aux gouvernants de les mettre en œuvre. Contre qui les gouvernants doivent-ils faire la guerre en ce cas ; la réponse évidente serait : contre la pauvreté. Mais, là aussi, un doute point, tant (dans le rapport de 1990) sont nombreux les passages qui désignent l'ennemi comme le « non-pauvre »<sup>66</sup> ; par exemple, la dénonciation des subventions alimentaires et des transferts de ce type, particulièrement en Egypte, se termine par cette phrase : « A la fin des années 1970, les transferts en Egypte (qui, s'ils touchaient quand même les pauvres, profitaient surtout aux non pauvres) représentaient 7% du PIB. Un usage aussi massif des transferts peut engendrer de graves difficultés macro-économiques et, en réduisant la croissance, il condamne les générations futures à la pauvreté » (p.57). Le problème avec les non pauvres, c'est qu'ils sont puissants : « les non pauvres sont généralement politiquement puissants et ils exercent une forte influence sur le choix des orientations (...). Il est parfois possible de créer des alliances entre les pauvres et certaines catégories de non pauvres qui sont partie prenante à la réforme. En règle générale cependant la nécessité de prévenir une résistance de la part des non pauvres imposera le choix de mesures dont le poids sera moins lourd à supporter pour la majorité » (p.60).

On est donc un peu perplexe ; les « gouvernants » qui, -dans l'état actuel de mes informations- ne sont pas essentiellement formés de pauvres, doivent lutter contre les « non

<sup>63</sup> Je me permets de citer deux de mes textes à ce propos : Lautier B: "L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement ?" in: B. Marques Pereira (Coord.): *L'Amérique latine: vers la démocratie?* (éditions Complexe, Bruxelles, oct.1993).

Lautier B. : « Les politiques sociales en Amérique latine : propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours », *Cahiers d'Amérique latine*, ed. IHEAL- Paris III.) sept.1999.

<sup>64</sup> André Corten, art. cité, p.7

<sup>65</sup> « La Banque Mondiale ne communique pas de mission aux pauvres. Ils ne sont pas des Destinataires. Les pauvres ne sont pas non plus ceux qui vont devoir 'faire'. Ils ne sont pas non plus le sujet-opérateur... » (ibidem, p.9). André Corten montre par ailleurs, très subtilement, comment dans ce rapport les pauvres et la pauvreté « se trouvent finalement écartés des rôles principaux du récit », au profit d'expressions comme « nombre de pauvres », « seuil de pauvreté » etc. (p.11), ou disparaissent même au profit de : « catégories de population à haut risque », « catégories de population très fragilisées » ou « particulièrement vulnérables » (cf. p.14).

<sup>66</sup> Cet « objet sémiotique nouveau », comme le dit A. Corten, p.18.

pauvres », de plus en plus majoritaires (si tout va bien, c'est-à-dire si la lutte contre la pauvreté est efficace), et surtout ne pas leur faire trop de concessions, pour réduire la pauvreté. Il n'est dès lors pas étonnant, devant un schéma qui heurte un peu le bon sens, que : « Poverty reduction is rarely a central or motivating theme for the business plan or country assistance strategies, although responsiveness on this issue has recently improved »<sup>67</sup>. Force est donc de constater le manque de « motivation » des gouvernants, alors même que les "aideurs" sont "fatigués". Que faire alors ?

La première réponse est, bien sûr, la « réforme politique », éminemment liée à la gouvernance. Mais, si l'on se rappelle ce qui a été dit plus haut du fait que l'aide destinée aux pauvres a été en grande partie détournée vers la « policy reform », il faut trouver le moyen de concilier aide aux pauvres et réforme politique. Un pont entre les deux est constitué par la lutte contre la corruption ; celle-ci est selon le Président de la BM le premier des « préalables à une croissance durable et à un recul de la pauvreté » . « Il est, en tout état de cause, difficile de mettre en place un cadre gouvernemental efficace, mais cela devient impossible si la corruption règne, car c'est le principal obstacle au développement et il faut le combattre systématiquement à tous les niveaux. Il faut tout d'abord que les dirigeants s'engagent résolument à lutter contre la corruption à tous les niveaux en prenant des mesures préventives et, également, en mettant en place un système permettant d'identifier et de punir ceux qui se rendent coupables d'actes de corruption. L'initiative doit venir du sommet et la lutte contre le fléau qu'est la corruption doit être acharnée »<sup>68</sup>. L'ennemi principal (la pauvreté) ne sera vaincu que, si au préalable, on en a éliminé un autre (la corruption) ; le président de la BM fait appel aux dirigeants, au « sommet », pour éliminer la corruption. Une certaine cécité, ou un sens aigu de la diplomatie, lui font oublier que ces dirigeants sont eux-mêmes assez souvent corrompus.

Il ne reste alors, pour relier ces deux objets que seul réunit un présupposé moral commun (ce sont deux « fléaux », qu'il faut combattre) qu'un moyen : la « gouvernance participative » : « Ces dernières années, le débat s'est déplacé vers le renforcement du pouvoir des pauvres (*empowerment*) et la gouvernance, ce qui suppose que la participation ne se situe pas uniquement à l'échelon local mais à différents niveaux, et constitue une approche souple de la gestion publique, en partie déterminée par la demande (...) De plus, la GP [Gouvernance Participative] englobe les éléments-clés d'une bonne gestion des affaires publiques qui servent au mieux la cause de la participation, à savoir l'obligation de rendre des comptes et l'Etat de droit. Ces éléments peuvent bien entendu englober d'autres, tels que la lutte contre la corruption »<sup>69</sup>. On croit rêver : une sorte de révolution prolétarienne va donner le pouvoir aux pauvres, qui vont faire rendre gorge aux gouvernants corrompus.

Le rêve se dissipe bien vite : « l'expression 'renforcement du pouvoir ' est employée ici pour décrire l'acquisition de la force nécessaire sur tous les plans pour pouvoir s'extraire de la pauvreté, plutôt que 'la prise de pouvoir sur quelqu'un d'autre' au niveau purement politique (...) Ainsi le renforcement du pouvoir des populations défavorisées peut être considéré comme le fruit de l'intérêt bien compris du gouvernement qui peut contribuer à le

---

<sup>67</sup> *Taking action for poverty reduction in sub-saharian Africa - Report of an African Regional Task Force*, Human Resources and Poverty Division, Report n°15575 AFR, World Bank, 1996, p.15.

<sup>68</sup> J.D. Wolfensohn, texte cité, fev.99 p.11

<sup>69</sup> Hertmut Schneider : *Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté ?*, Cahiers de Politique Economique n°17, Centre de Développement de l'OCDE, 1999, p.7.

modeler plutôt que le percevoir comme une menace vis-à-vis de ses propres prérogatives.»<sup>70</sup> Nous sommes en effet bien loin de la « révolution des pauvres ». Le pouvoir des pauvres, c'est d'abord à eux de se le donner, et ils n'auront de pouvoir que sur eux-mêmes ; le gouvernement habile saura « modeler » ce pouvoir ; en ce cas, s'il est corrompu, on ne voit pas bien en quoi les choses s'amélioreraient.

Si l'*empowerment* des pauvres reste une formule creuse, l'autre aspect de la « gouvernance participative », l'appel à la « société civile » sur la double base de la décentralisation et de partenariat avec les ONG a plus de consistance<sup>71</sup> Mais il est difficile d'admettre sans examen que la mise en place, dans un cadre décentralisé et avec l'aide des ONG des PPA (Participatory Poverty Assessments) permettra, en soi, d'apporter « d'autres points de vue sur la nature de la pauvreté du point de vue des pauvres »<sup>72</sup>. Non seulement les pouvoirs politiques locaux et les ONG ne sont ici que des médiateurs, et le « point de vue » des pauvres risque d'être quelque peu transformé, mais surtout ils ont leurs propres intérêts. Croire que la décentralisation permet automatiquement d'éliminer corruption et clientélisme et est toujours favorable aux pauvres est pour le moins naïf. Oublier que les ONG cherchent aussi à renouveler leurs financements, et qu'elles sont dans un jeu extrêmement concurrentiel, est angélique. Bref, comme le reconnaît C. Robb, il n'y a peut-être derrière tout cela qu'une affaire de recherche de crédibilité de la part de la BM<sup>73</sup>, même si celle-ci est désormais prudente. Constatant que plus de 5 milliards de dollars d'aide transitent par les ONG, elle écrit néanmoins que "the long-term impact of NGO projects remains unknown, perhaps because so little money has gone into funding their evaluation and monitoring efforts"<sup>74</sup> (BM2000a p.200), et ne consacre que 21 lignes aux ONG.

Le tableau dressé des sociétés du tiers-monde a de quoi troubler n'importe quel sociologue : il y a un Etat, mais on lui demande de se saborder au profit des « acteurs sociaux »<sup>75</sup> ; il y a de la corruption, mais pas de corrompus (en tous cas ni les gouvernants ni les pauvres) ni de corrupteurs ; les pauvres doivent « prendre le pouvoir », mais à personne. On doit démocratiser, mais sans mentionner jamais les partis politiques, dont le rôle semble devoir être joué par la « société civile »<sup>76</sup> ; les ennemis des pauvres sont les « non-pauvres », mais il n'y a pas de riches ; les gouvernements chargés de mettre en place à la fois la nouvelle gouvernance et la lutte contre la pauvreté ne sont pas crédibles ; les ONG le sont, mais par définition ne le demeurent que tant qu'elles n'ont pas de pouvoir etc.

<sup>70</sup> H. Schneider, texte cité, 1999 p.16 et 18.

<sup>71</sup> Le rapport de 2000 évoque le "partnership between the recipient government and its citizens, who share responsibility for developing their national development strategy. This strategy can take shape through a consultation process involving government, civil society, and the private sector" (BM2000a p.194).

<sup>72</sup> Caroline Robb : *Can the poor influence policy ? Participatory assessments in the developing world*, The World Bank, Directions in development, 1999 p. xiv.

<sup>73</sup> « To increase credibility, it might be appropriate to use an existing NGO network » écrit-elle (p.58) à propos du choix des institutions devant mener des recherches sur les pauvres.

<sup>74</sup> Ce qui laisse heureusement présager un nouvel "effet boule de neige" en matière de création d'emplois: après les "aiteurs de pauvres", c'est au tour des "aiteurs d'aiteurs de pauvres" de se multiplier.

<sup>75</sup> « Pour les décideurs, [ce changement de paradigme en faveur de la gouvernance participative] suppose l'abandon d'une approche centralisée fondée sur la technocratie et l'Etat-providence, en faveur d'une approche tirant sa force de l'ensemble des principaux acteurs » H. Schneider, op. cité p.30.

<sup>76</sup> Le point de vue de la BM semble à ce propos très proche de celui de l'USAID qui, en 1991, écrivait : « Les groupes politiques organisés peuvent être antidémocratiques ou utiliser des slogans démocratiques pour protéger leurs privilèges et entraver les réformes économiques » USAID : *Democracy - Governance*, nov. 1991, Washington p.14

### III-3 : Vers un nouveau type de gouvernement ?

Derrière l'incohérence de tout cela, il n'y a qu'un fil conducteur : la dépolitisation du champ politique au profit d'une part de la morale (ou de l'éthique pour parler le langage de la BM qui, curieusement, n'aime pas le mot « morale », pourtant plus usité et quasi-synonyme, mais connoté par quelques siècles de philosophie), et d'autre part de la technique (et la technologie de l'aide s'est considérablement raffinée depuis une décennie). On ne parlera donc plus de ce qui structure le champ politique, et de ce qui faisait la substance de l'idée de développement : projets, lignes politiques, partis, rôle moteur de l'Etat etc.

On peut avoir de cette évolution une vision en termes d'alibi, comme Jean-Marc Ela : « Si le Tiers-mondisme déterminait une stratégie supposant la solidarité avec les exploités des pays du Sud dans un projet global de remise en question des mécanismes structurels de domination et de sous-développement, recourir au terme de 'pauvreté' relève de l'économie politique dans la mesure où l'on cherche à réduire la pauvreté de masse sans mettre en cause le bien-fondé de l'ajustement libéral »<sup>77</sup>. Mais cette évolution va sans doute plus loin.

Tout d'abord, il est permis de penser que le sens politique de la question de la lutte contre la pauvreté n'est pas donné par le discours qui met en avant la dépolitisation-moralisation-technicisation de cette lutte. Si l'on veut bien éliminer la rhétorique qui, aussi répétitive qu'elle soit, n'en demeure pas moins vide, sur la « guerre », « l'éradication de la pauvreté », et si l'on prend les détournements, retards.... dans cette lutte non comme le signe d'échecs, mais comme sa raison d'être, une place est faite à une autre hypothèse que celle que développe la Banque Mondiale : celle de politiques visant plutôt à réguler la pauvreté, et à en faire un instrument de reproduction des mécanismes de pouvoir<sup>78</sup>. Ces politiques visent à contenir la pauvreté, à éviter, certes, son trop grand accroissement, mais en même temps à la préserver tout en la régulant. Bien sûr, la rhétorique de « l'éradication de la pauvreté » encombre le discours des gouvernants (et des institutions internationales) ; bien sûr, les ONG et organisations caritatives essaient souvent sincèrement de réduire la pauvreté. Mais pourquoi y voir un discours par nature différent de celui du patronat expliquant qu'il demande l'abaissement des charges sociales au nom de la lutte qu'il mène contre le chômage ? La question n'est pas celle de la bonne ou de la mauvaise foi des hommes politiques, mais celle de la fonctionnalité politique de la pauvreté.

Celle-ci joue sur plusieurs registres . D'un côté l'épouvantail ; les pauvres comme menace pour l'ordre public et les biens des possédants, sont nécessaires à toute politique s'abritant derrière la recherche du maintien de l'ordre, particulièrement dans une situation dite « démocratique » (qu'on pense aux pratiques de la police militaire et de la police fédérale au Brésil) ; en second lieu, la commisération due aux pauvres permet de légitimer des politiques présentées comme politiques de lutte contre la pauvreté, dont on pourrait penser qu'elles

<sup>77</sup> J. M. Ela : « Population, pauvreté et crises », in: *Crises, pauvreté et changements démographiques dans les pays du Sud*, sous la direction de F. Gendreau, ed. ESTEM-AUPELF-UREF, 1998 p.20.

<sup>78</sup> J'avais développé cette hypothèse que je résume ici, à propos de l'Amérique latine (ce qui n'exclut pas la pertinence de ce qui va être dit pour d'autres zones) dans Lautier B.: "Les malheureux sont les puissants de la terre...Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine"; *Tiers-Monde*, n°142, PUF, 1995 et dans : Lautier B. : « Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique », in : Poulin R. et Salama P. (dir.) : *L'insoutenable misère du monde - économie et sociologie de la pauvreté*, ed. Vents d'Ouest, Hull, Québec, 1998.

n'ont qu'un lointain rapport avec elles (comme en témoigne un examen attentif des mesures composant le PRONASOL mexicain, entre 1989 et 1995) ; en troisième lieu, la préservation de la pauvreté est nécessaire à la perpétuation du clientélisme (et des pratiques corruptives qui y sont liées, ce que ne semble pas voir Mr. Wolfensohn), les fonds destinés à la lutte contre la pauvreté étant indiscutables dans leur principe et peu contrôlés dans leur allocation ; en quatrième lieu, la mise en avant de la pauvreté permet de conforter l'idée selon laquelle les autres aspects de la politique sociale (en particulier la protection des salariés statutaires, désormais qualifiés de privilégiés) sont secondaires, sinon voués à la disparition. Enfin, la pauvreté (et ses images) joue(ent) un rôle paradoxalement important pour légitimer la puissance publique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, puisque ce qui est important dans ce registre n'est pas les résultats obtenus, mais l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir (et des crédits que l'on demande pour ce faire, la pauvreté étant bien sûr plus « payante » que le besoin de changer une flotte d'avions de chasse).

La régulation de la pauvreté relève alors de la navigation à vue, et ses effets légitimants sont fragiles ; l'action pour « soulager la misère » ne vise pas forcément à obtenir le soutien politique des miséreux eux-mêmes (qui, ingrats, lucides ou cyniques, prennent ce qui est bon à prendre en oubliant de plus en plus cette gratitude éperdue, ou cette dette symbolique, caractéristiques du vieux paternalisme clientéliste), mais d'abord celui des classes moyennes culpabilisées et des gouvernements et institutions du « premier monde ». Mais il ne faut point trop en faire, ne jamais crier victoire, être modeste, manier habilement la carotte et le bâton (en regrettant formellement les coups de bâton un peu trop rudes, massacres de paysans dans terre dans le Para ou de gamins des rues à Rio). La lutte contre la pauvreté devient le test majeur de l'art de gouverner.

Ce qui nous mène à une autre hypothèse, qui revient à prendre au sérieux tout ce discours sur la lutte contre la pauvreté (quelle que soit la lecture qu'on puisse faire de ce qui précède) ; il s'agirait réellement de mettre au point et d'expérimenter un nouveau type d'individu, et un nouvel art de gouverner. Le nouveau type d'individu, c'est celui qui « librement et rationnellement se conduit en faisant preuve d'initiative, de capacité à calculer les risques, et de responsabilité personnelle (...). Le vocabulaire éthique contemporain, comme liberté, autonomie, choix, entreprise ou participation, doit être analysé comme faisant partie d'une rationalité contemporaine du développement qui déploie de « nouvelles » techniques d'exercice du pouvoir par l'intermédiaire des aspirations et de la liberté des sujets plutôt qu'en dépit de celles-ci »<sup>79</sup>. L'autonomie des pauvres, en ce cas, serait réellement recherchée par la BM à travers l'idée d'*empowerment*, car « le pouvoir n'est pas une question d'imposition de contraintes sur les individus, mais la 'création' d'individus capables d'assumer une liberté régulée. L'autonomie personnelle n'est pas l'antithèse du pouvoir, mais un élément essentiel de son exercice (...) »<sup>80</sup>. Les pauvres sont des gens « who lack the cognitive, emotional, practical and ethical skills to take the personal responsibility for rational self-management »<sup>81</sup> ; c'est la mission de la « guerre contre la pauvreté » que de leur conférer tout cela.

<sup>79</sup> Karen Ponciano C. : « Développement et lutte contre la pauvreté : un nouvel art de gouvernement », mimeo, IEDES, juin 1999 p.11.

<sup>80</sup> N. Rose et P. Miller : « Political power beyond the State : problematics of government » *Economy and Society* vol. 43 n°2, juin 1992.

<sup>81</sup> N. Rose : « The death of the social ? Re-figuring the territory of government » in : *Economy and Society* vol. 45 n°3 , p.327-356.

De ce point de vue, il n'y a pas d'opposition de fond entre une vision « économiciste », qui serait celle de la Banque Mondiale, et une vision « humaniste » qui serait celle du PNUD, expressément fondée sur le discours de Sen qui voit dans la production de « capacités » l'objectif majeur de la lutte contre la pauvreté. Il y a bien une différence importante, néanmoins, qui concerne l'accent mis sur une conception qui n'est pas purement économique de la liberté dans l'approche PNUD-Sen<sup>82</sup>. Si la lutte contre la pauvreté doit rendre les pauvres libres, et pas seulement libérés des besoins « de base », cette liberté ne peut avoir d'autre sens que celui de liberté politique, dans l'espace public. Mais on atteint alors les limites de ce discours, qui prétend être un discours apolitique sur la politique. Que veut dire être libre quand ne sont pas posées les questions de l'expression dans le champ politique, de l'organisation politique des pauvres (et pas seulement de l'organisation en vue d'être moins pauvre) et, finalement, du pouvoir des pauvres<sup>83</sup> ?

La lutte contre la pauvreté a donc bien un objectif, mais un objectif difficile à atteindre, « sur le fil du rasoir » : la création d'un modèle de citoyen, à la fois responsable et soumis, autonome et dépendant, adéquat à un modèle de gouvernement qui rompt enfin avec le modèle du contrat entre gouvernants et gouvernés de la tradition classique de la science politique (qui consiste pour les seconds à aliéner leur liberté en faveur des premiers, en échange de la garantie de leur sécurité), mais en même temps réduit la question du pouvoir à celle du pouvoir « sur soi-même ».

De l'hypothèse : la lutte contre la pauvreté sert à la reproduction du pouvoir en activant la fonctionnalité politique de la pauvreté régulée, on passe à l'hypothèse : la lutte contre la pauvreté est le champ d'expérimentation d'un nouveau mode de gouvernement, et de production d'un nouveau type de citoyen. Les deux hypothèses ne sont pas incompatibles, mais bien au contraire complémentaires. Le problème est que le modèle « classique » du citoyen conférerait à celui-ci un statut. Or, « poverty is not a status which many people embrace or which they would admit to. There is persuasive evidence that even people who are by objective definition 'poor' tend by and large to deny that they are poor »<sup>84</sup>. Le pauvre, prototype du « nouveau citoyen », ne se revendique ni ne s'assume comme pauvre, et ne se définit pas par un objectif qui serait de devenir un « ex-pauvre ». Comment bâtir un nouveau monde si ceux que l'on a choisis comme les pièces maîtresses de ce nouveau monde ne se reconnaissent ni dans la façon dont on les nomme dans l'ancien, ni à la place où on les situe dans le nouveau ?

---

<sup>82</sup>Cf. l'analyse que fait de cette question Asuncion St. Clair dans : « Ethical tensions in the Human Development Report 1998 » Seminario Internacional : CROP/UIA/ITESM : *Pobreza y justicia social en América latina*, 17-20 mars 1999, Mexico ; elle conclut son analyse de la position de Sen par ces phrases (p.6-7) : « The focus of the basic needs approach remains on commodities and what can be *done* for people, whereas the capabilities approach emphasizes positive freedom ; what matters instead, is what a person *can do*. The capabilities approach, therefore, seems to endorse a conception of well-being that goes beyond a set of material preconditions for the good life. Most importantly, the capabilities approach sees well-being as a part of freedom ».

<sup>83</sup> Aristote notait il y a vingt-quatre siècles déjà, dans sa *Politique* que « dans les démocraties, les pauvres ont plus de pouvoir souverain que les riches, car ils sont plus nombreux » (p.362 de l'édition Penguin, 1981). La lutte contre la pauvreté se heurte donc au même éternel problème : comment construire des pauvres qui n'aient pas le pouvoir souverain, en cherchant d'autres solutions que les classiques populisme et clientélisme.

<sup>84</sup> Hartley Dean : « Discourse and poverty », *CROP Newsletter*, vol.5 n°4, Bergen, nov.1998 p.2. Cf. aussi, du même auteur : « Poverty and citizenship : moral repertoires and welfare regimes », Séminaire CROP/SALDRU : *The rôle of the State in poverty alleviation (II)*, Cape Town, 18-22 sept. 1998.

C'est cette question qui a fait de toutes les utopies politiques ce qu'elles étaient, des utopies, des « non-lieux ». Dans un ouvrage qui a finalement beaucoup à voir avec notre propos, puisqu'il y montrait que toute la philosophie, depuis Platon, a eu besoin de construire son image du pauvre pour produire un discours positif, Jacques Rancière écrivait dans un chapitre sur le jeune Marx : « Bref, la science de Marx a exactement le même problème que l'utopie de Cabet : *comment faire un nouveau monde avec ceux qui le désirent ?* Telle est, pour Cabet, la quadrature du cercle. Pour construire Icarie, il faut des hommes d'ordre et de fraternité. Mais ces hommes d'ordre et de fraternité, Icarie seule pourra les éduquer. Ceux qui se présentent pour la fonder sont des hommes de désordre et de combat, des révolutionnaires que l'ancien monde a façonné à sa ressemblance. Icarie mourra donc sans jamais avoir commencé. La révolution communiste rencontre le même problème à l'envers. Ceux qui se proposent pour la réaliser ont le tort d'être *déjà* des communistes. Non pas forcément des niais qui discutent sur les couteaux et les fourchettes du pays de Cocagne ; simplement des hommes qui transforment le moyen en but et le but en moyen, qui prétendent vivre déjà cet idéal de l'avenir auquel la jeune science révolutionnaire n'a encore rien trouvé de supérieur : l'idéal souabe, sentimental, sud-allemand, schillérien en un mot de *l'éducation esthétique de l'humanité* »<sup>85</sup>.

Comment faire un nouveau monde avec ceux (les pauvres) dont on dit qu'ils le désirent ? Comment faire faire un nouveau monde par ceux (les experts de la Banque Mondiale) qui y vivent déjà ? C'est sans doute une curieuse conclusion que de suggérer que le projet de la Banque mondiale pour les pauvres est un amalgame entre le communisme du jeune Marx et l'Icarie de Cabet. Mais l'histoire nous a maintes fois enseigné que, en voulant faire prendre à la morale la place de la politique, on n'a jamais bâti que des utopies.

## Bibliographie

- Banque Mondiale:** *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 1990.  
**Banque Mondiale :** *Rapport annuel*, Washington, 1998.  
**Banque Mondiale :** *Attacking poverty - World development Report 2000/2001*", Oxford University Press et Banque Mondiale, septembre 2000. (noté: BM2000a)  
**Boltvinik J. et Hernandez Laos E:** *Pobreza y distribucion del ingreso en México*, ed. Siglo Veintiuno, Mexico, 1999.  
**Boron A. :** « Quince años despues : democracia e (in)justicia en la historia reciente de América latina », Seminario Internacional : CROP/UIA/ITESM : *Pobreza y justicia social en América latina*, 17-20 mars 1999, Mexico.  
**Boschetti-Ferreira I.S. :** *La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance* , Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris, 1998.  
**Chambers R. Petesch P. Narayan D. et Shah M.:** *Voices of the poor - Crying out for change*, Oxford University Press et Banque Mondiale, août 2000.  
**Cherbuliez A. :** *Etude sur les causes de la misère, tant morale que physique, et sur les moyens d'y porter remède*, Paris 1853.  
**Collier P. et Dollar D. :** *Aid allocation and poverty reduction*, Policy Research Working Paper n°2041, World Bank, dans sa version présentée à la Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, WB-CAE, 21-23 juin 1999.  
**Corten A. :** « Le discours de la pauvreté de la Banque Mondiale » in : *Langage et Société*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, n°85, sept. 1998.  
**Dean H. :** « Discourse and poverty », *CROP Newsletter*, vol.5 n°4, Bergen, nov. 1998.

---

<sup>85</sup> Jacques Rancière : *Le philosophe et ses pauvres*, ed . Fayard, Paris, 1983, p.125-126.

- Dean H.** : « Poverty and citizenship : moral repertoires and welfare regimes », Séminaire CROP/SALDRU : *The role of the State in poverty alleviation (II)*, Cape Town, 18-22 sept. 1998.
- Dupin Ch.** : *L'ouvrière*, Paris, 1828.
- Ela J. M.** : « Population, pauvreté et crises », in: *Crises, pauvreté et changements démographiques dans les pays du Sud*, sous la direction de F. Gendreau, ed. ESTEM-AUPELF-UREF, 1998.
- Foster J.E. Greer J. et Thorbecke E.** : « A class of decomposable poverty measures », *Econometrica* n°52, 1984.
- Friot B.** : *Puissances du salariat - Emploi et protection sociale à la française*, ed. La Dispute, Paris, 1998.
- Gazier B.** : *La pauvreté unidimensionnelle*, ed. Economica, Paris, 1984.
- de Gérando, J.B.** : *De la bienfaisance publique*, Bruxelles (2 vol.).1839.
- Geremek B.** : *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, ed. Gallimard, Paris, 1987.
- Hayek F.A. von** : *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2 : « The mirage of social justice », The University of Chicago Press, 1976.
- Kankwenda M., Grégoire L.-J., Legros H., Ouédraogo H.** : *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, rapport rédigé pour le PNUD, ed. Economica, Paris, 1999.
- Lautier B.** : « L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement ? » in: B. Marques Pereira (Coord.): *L'Amérique latine: vers la démocratie?* éditions Complexe, Bruxelles, oct.1993.
- Lautier B.** : "Les malheureux sont les puissants de la terre...Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine"; *Tiers-Monde*, n°142, PUF,1995.
- Lautier B.** : « Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique », in : Poulin R. et Salama P. (dir.) : *L'insoutenable misère du monde - économie et sociologie de la pauvreté*, ed. Vents d'Ouest, Hull, Québec, 1998.
- Lautier B.** : « Les politiques sociales en Amérique latine : propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours », *Cahiers d'Amérique latine*, ed. IHEAL- Paris III. sept.1999.
- Lautier B. et Salama P.** : « De la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde », in : *Tiers-Monde* n°142, avril-juin 1995.
- Marbeau J.B.F.** : *Du paupérisme en France et des moyens d'y remédier*, Paris, 1847.
- Lipton M.** : « Editorial : Poverty - Are there holes in the consensus », *World Development*, vol.25 N°7, 1997
- Procacci G.** : *Gouverner la misère*, ed. du Seuil, Paris, 1993.
- Ponciano K.** : « Développement et lutte contre la pauvreté : un nouvel art de gouvernement », mimeo, IEDES, juin 1999.
- Rancière J.** : *Le philosophe et ses pauvres*, ed. Fayard, Paris, 1983.
- Ravallion M.** : « Good and bad growth : the human Development Reports », in : *World Development*, vol.25 N°5, 1997.
- Robb C.** : *Can the poor influence policy ? Participatory assessments in the developing world*, The World Bank, Directions in development, 1999.
- Rose N.** : « The death of the social ? Re-figuring the territory of government » in : *Economy and Society* vol. 45 n°3 .
- Rose N. et Miller P.** : « Political power beyond the State : problematics of government » *Economy and Society* vol. 43 n°2, juin 1992.
- St. Clair A.** : « Ethical tensions in the Human Development Report 1998 » Seminario Internacional : CROP/UIA/ITESM : *Pobreza y justicia social en América latina*, 17-20 mars 1999, Mexico.
- Salama P. et Valier J.** : « Mesures des pauvretés et de l'appauvrissement », in : *Tiers-Monde* n°142, avril-juin 1995.
- Schneider H.** : *Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté ?*, Cahiers de Politique Economique n°17, Centre de Développement de l'OCDE, 1999.
- Sen A.** : « L'économie, une science morale », éd. la Découverte, 1999.
- USAID** : *Democracy - Governance*, Washington, nov. 1991.
- Wolfensohn J.D.** : « Proposition concernant un cadre de développement intégré (avant-projet) », Vice-présidence pour l'Europe de la BM, Paris, février 1999.
- World Bank** : *Taking action for poverty reduction in sub-saharian Africa - Report of an African Regional Task Force*, Human Resources and Poverty Division, Report n°15575 AFR, World Bank, Washington,1996.