Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres »

The Experts' Mask. The Power of Numbers and the Powerlessness of "the Poor"

Raphaëlle Parizet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/19650>

DOI : 10.4000/conflits.19650

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2017

Pagination : 77-105

ISBN : 978-2-343-14601-0

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Raphaëlle Parizet, « Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres » », *Cultures & Conflits* [En ligne], 108 | hiver 2017, mis en ligne le 31 décembre 2019, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/19650> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.19650>

Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres »

Raphaëlle PARIZET

Raphaëlle Parizet est maître de conférences à l'Université Paris-Est, membre du Laboratoire interdisciplinaire d'étude du politique Hannah Arendt (Lipha Paris-Est) et chercheuse associée au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS, Université de Lille, CNRS, UMR 8026). À partir d'une approche de sociologie politique de l'international et d'une enquête ethnographique sur les dispositifs et les pratiques de développement qui concernent les populations indiennes au Mexique, ses travaux portent sur les politiques de gestion de la pauvreté et d'assignation identitaire et sur les possibles résistances, réappropriations et extraversions dont elles font l'objet. Elle a publié notamment Les paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des populations indiennes au Mexique (Paris, Dalloz, 2015).

Au fond, ce que veulent tous les Indiens, c'est avoir une Volkswagen « Beetle », une télé, et un job qui leur permette de vivre, eux et leurs familles ¹.

Il ne fait aucun doute que le « problème indien ² » s'est révélé plus compliqué pour le nouveau gouvernement mexicain que ne le suggère cette phrase désormais célèbre de Vicente Fox, alors candidat du Parti Action nationale (PAN) à l'élection présidentielle ³. Les propos mis en exergue sont à rappor-

1. Venegas J. M., « Contagiado por la temporada, un joven llama a Fox el mesías », *La Jornada*, 8 avr. 2000. Également cité par Monsiváis C., « Por mi madre, bohemios », *La Jornada*, 10 avr. 2000. Toutes les traductions pour les besoins de cet article ont été effectuées par nos soins.

2. Nous employons dans cet article indistinctement les termes français d'*indiens* et d'*autochtones*, alors qu'en Amérique latine et au Mexique, c'est le terme *indígena* qui est retenu, du fait des connotations négatives du terme *indigène*, en français, et du statut particulier de l'indigénat auquel il renvoie en France.

3. Voir Shirk D.A., « Vicente Fox and the Rise of the PAN », *Journal of Democracy*, vol. 11, n° 4, 2000, pp. 25-32.

cher des enjeux de la communication politique d'un candidat en campagne ⁴ et renvoient plus à une « petite phrase en politique ⁵ » qu'à un véritable programme politique. Quand le candidat du parti d'opposition gagne les élections en 2000, les attentes en termes de changement des conditions sociales et économiques sont immenses dans de nombreux secteurs de la population, et notamment chez les populations indiennes marquées par le soulèvement zapatiste de 1994 dans l'État fédéré du Chiapas ⁶. Le nouveau pouvoir exécutif entend marquer une rupture avec les gouvernements précédents du Parti Révolutionnaire institutionnel (PRI) et apporter des réponses au problème désormais ancien de la pauvreté ⁷. Toutefois, on peut également souligner une continuité avec l'action indigéniste du ^{xx}e siècle dans la mesure où le manque d'accès au marché et à la consommation est considéré, plus spécifiquement dans les programmes d'ajustement structurel des années 1980, comme un des éléments explicatifs de la pauvreté des populations indiennes. Alors que les conditions économiques locales ne sont pas l'unique facteur explicatif du soulèvement dans l'État du Chiapas ⁸, au début des années 2000, l'idée que la participation des Indiens au marché, à travers la consommation, permettrait de résoudre le « problème autochtone », est soutenue au plus haut sommet de l'État.

L'analyse proposée se penche sur la problématisation de la question sociale indienne au Mexique au travers d'opérations intellectuelles de quantification, qui articulent complexification et simplification du monde social, auxquelles renvoie la mesure de la pauvreté et du développement ⁹. Il y a une trentaine d'années, la réflexion qui émergeait sur les politiques de la quantification se concentrait sur les acteurs centraux de la statistique publique ¹⁰ ; aujourd'hui la vitalité des débats sur les politiques de quantification témoigne de son caractère toujours discutable dans les espaces politique et académique ¹¹.

4. Voir Gutiérrez Chong N., « Mercadotecnia en el "indigenismo" de Vicente Fox », in Hernández R.A. et al., *El Estado y los indígenas en tiempos del pan : neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Porrúa, 2004, p. 27.
5. Comme objet « coproduit » par les médias et les politiques, voir Krieg-Planque A., Ollivier-Yaniv C., « Poser les "petites phrases" comme objet d'étude », *Communication et Langues*, n°168, 2011, pp. 17-22.
6. Le Mexique est un État fédéral composé de trente-deux États.
7. Mota Díaz L., « La Política Social del Gobierno del Cambio », *Reflexión Política*, vol. 8, n°4, 2002, pp. 241-255 ; Nahmad S., « Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de Mexico », in Hernández R.A. et al., *El Estado y los indígenas...*, op. cit., pp. 81-113.
8. Voir entre autres : Baschet J., *La rébellion zapatiste*, Paris, Flammarion, 2005 [2002] ; Carrasco T., Benítez Manaut R., Rodríguez Luna A., « La crisis de Chiapas : negociaciones, democracia y gobernabilidad », *Revista Liminar de Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 5, n°2, juillet-décembre 2007, pp. 129-143.
9. Le travail d'Alain Desrosières souligne la nécessité de saisir et de traiter ensemble les processus historiques par lesquels se construisent les appareillages de type statistique et ceux à travers lesquels évoluent les formes étatiques et celles du gouvernement : Desrosières A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
10. Desrosières A. et L. Wolff, « "Le statisticien et le sociologue". Trente ans après », *Courrier des statistiques*, n°127, 2009, pp. 49-53.

Cette analyse cherche à étudier les politiques de quantification ¹² aux mains d'un système expert auquel participent acteurs nationaux (économistes, statisticiens d'État) et acteurs internationaux (des organismes multilatéraux de développement). L'étude de la production des indicateurs de développement peut contribuer à rendre compte de l'articulation évolutive entre les *systèmes de connaissance* et les *systèmes de gouvernement* ¹³. Cette analyse permet de comprendre le rôle de tels instruments en tant que dispositifs institutionnels d'intervention dont l'ambition et la volonté affichées sont le *ciblage* des pratiques de développement. Une telle perspective semble idoine à condition de dépasser le seul cadre étatique dès lors que l'activité gouvernementale est insérée dans un ensemble plus large d'influences et de réseaux transnationaux. Historiquement, l'État détient le monopole de la capacité d'expertise statistique légitime et centralise le capital informationnel ¹⁴. Toutefois, depuis les années 1990 et, plus encore, dans les années 2000, on assiste à une extension dans la production de l'expertise au sens où les organisations multilatérales de développement se saisissent de l'outil statistique.

Cet article suggère que l'expertise sur la pauvreté et le développement des populations autochtones prend, à partir des années 2000, la forme d'un *système expert* toujours en cours de spécialisation auquel participent divers acteurs dont les intérêts positionnels sont différenciés. Nous envisageons ce système expert comme une configuration au sens d'une « figure globale toujours changeante que forment les joueurs ¹⁵ » pour reprendre les termes de Norbert Elias. La notion de configuration chez cet auteur est marquée par son caractère instable et conflictuel et par un mode spécifique d'interdépendance qui relie ses « joueurs », traduisant un « équilibre des tensions ¹⁶ ».

L'étude de la formation du système expert sur la pauvreté et le développement humain des populations autochtones au Mexique s'appuie sur l'analyse de trois espaces institutionnels qui y participent. Le pouvoir paniste (du PAN) met en place un Comité technique de mesure de la pauvreté au sein de son ministère du Développement social (Sedesol) qui reconnaît, dans la lignée du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la pauvreté comme phénomène multidimensionnel. L'ancien Institut national indigéniste

-
11. Didier E., *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte, 2009 ; Gadrey J. et F. Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, 2005 ; Bruno I., Didier E., Prévieux J. (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec les nombres*, Paris, Zones, 2014.
 12. Voir Bardet F. et F. Jany-Catrice, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5, 2010, pp. 9-17.
 13. Voir Ihl O., Kaluszynski M., Pollet G., « Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », in Ihl O., Kaluszynski M., Pollet G. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, pp. 1-21.
 14. Bourdieu P., « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, pp. 49-62.
 15. Elias N., *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, 1991 [1970], p. 157.
 16. *Ibid.*, p. 156.

(INI) est partiellement réformé en Commission nationale pour le développement des peuples autochtones (CDI), au sein de laquelle est créé un département dédié à la production de statistiques et d'indicateurs sur le développement des populations autochtones rebaptisé par les fonctionnaires le « département des indicateurs ». Dans un même temps, l'alternance au pouvoir rend possible l'installation d'un bureau de recherche en développement humain au sein de la représentation mexicaine du PNUD, dont la mission est de publier les célèbres rapports nationaux sur le développement humain – accompagnés de l'IDH. Depuis les années 1990, le champ de l'expertise en matière de pauvreté et de développement humain, influencé par les théories d'Amartya Sen reprises par le PNUD, a ouvert la voie à la construction d'un langage et d'un cadre de questionnements commun. Les organisations internationales sont essentiellement des bureaucraties avec leurs propres intérêts, règles, cultures et logiques d'action ¹⁷. Toutefois, l'enjeu, pour elles, à l'image de la représentation du PNUD au Mexique, est d'exercer leur influence dans les espaces nationaux et que leur production normative, et non contraignante pour le cas de ce programme onusien, soit reprise par les acteurs nationaux.

Toutefois, on ne peut associer les orientations données à l'action sociale en direction des populations indiennes ni au seul volontarisme politique, ni à la seule capacité d'une organisation internationale à exercer son influence dans un espace national. En effet, la formation du système expert étudiée dans cet article est en grande partie le fait d'une démarche engagée par un ensemble d'universitaires mexicains sur la mesure de la pauvreté et du développement. La rencontre entre les espaces institutionnels mentionnés et ces experts ¹⁸ n'a pas été planifiée par étapes. En revanche, on peut identifier une catégorie d'acteurs qui pèsent sur l'évolution du débat national sur la pauvreté et la qualification du « problème indien » et ont un rôle déterminant au sein de ces espaces institutionnels dans lesquels ils circulent. Ainsi l'enquête proposée ici s'appuie sur ces trois espaces institutionnels et les acteurs qui les composent ¹⁹. Elle repose sur des entretiens, l'analyse de la littérature grise, ainsi que sur une série de sources secondaires comme des textes et discours officiels ou des rapports d'organisations internationales.

Après être revenus sur les enjeux des débats internationaux de la quantification du développement pour gouverner les « pauvres ²⁰ », nous verrons que la densification de l'expertise passe par la mise en relation de plusieurs espaces experts, nationaux et internationaux, qui partagent une croyance commune

17. Voir Barnett M., Finnemore M., *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

18. Nous ne distinguons pas les chercheurs et les experts, puisque ces deux figures tendent à se superposer ici : voir Bourdieu P., « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *op. cit.*, p. 50.

19. Nous ne prétendons pas ici à l'exhaustivité, ni en ce qui concerne les espaces institutionnels étudiés, ni en ce qui concerne l'ensemble des acteurs qui participent à la mise en sens de la question sociale au Mexique.

dans la puissance des chiffres ²¹ pour rendre compte du développement des populations indiennes. Enfin, nous mettrons en évidence le rôle monopolistique des économistes dans la construction de représentations communes sur la question sociale indienne en mettant en évidence le poids des interconnaissances, des langages et des savoirs partagés.

Gouverner les pauvres, quantifier leur développement

À partir de la fin des années 1980 et surtout des années 1990, les organismes multilatéraux – notamment la Banque mondiale à la suite de son *aggiornamento* – réorientent leur activité autour de politiques sociales de lutte contre la pauvreté : l'enjeu est de contrebalancer les effets jugés *a posteriori* néfastes des politiques d'ajustement structurel de la « décennie perdue ²² » selon les mots du PNUD. C'est dans ce contexte qu'on assiste au Mexique – mais également plus largement en Amérique latine ²³ – à une systématisation des politiques d'administration de la pauvreté ²⁴ qui passe par le Programme national de solidarité (Pronasol) et se traduit en 1992 par la création d'un ministère du Développement social (Sedesol).

La mesure du développement humain comme « bonne pratique »

Sous l'influence des travaux de l'économiste indien A. Sen et de sa théorie des « capacités », la lutte contre la pauvreté s'est inscrite au cœur de l'agenda des organisations internationales de développement. Les définitions de la pauvreté ont alors commencé à se complexifier en mettant l'accent sur la « multidimensionnalité » du phénomène ²⁵. Puisant dans les travaux d'A. Sen, l'indice de développement humain (IDH) proposé par le PNUD est une des premières

-
20. Nous faisons le choix de conserver le terme de « pauvres » utilisé par les organismes nationaux et internationaux de développement car c'est la qualification, statistiquement construite par les experts, que nous analysons dans cet article. Les guillemets seront supprimés dans la suite du texte pour faciliter la lecture.
 21. En ce sens voir Porter T., *La confiance dans les chiffres. La recherche de l'objectivité dans la science et dans la vie publique*, Paris, Les Belles Lettres, 2017.
 22. PNUD, *Rapport sur le Développement Humain*, New York & Oxford, Oxford University Press, 2005. Pour une analyse complète de cette question voir Cling J.-P. Razafindrakoto M., Roubaud F., « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, n° 53, 2011, pp. 43-65.
 23. Pour une analyse comparée Mexique/Argentine par exemple, voir Combes H., Vommaro G., « Gouverner le vote des "pauvres". Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 216-217, 2017, pp. 4-23.
 24. Pour une analyse des différents programmes de gestion de la pauvreté (qui opèrent des classifications et traduisent des représentations du monde social) en tant qu'instruments qui contribuent à redéfinir le rôle de l'État dans la construction des catégories de marginalisation, de pauvreté et d'exclusion et dans le même temps à délimiter les contours de l'action publique envers les plus démunis que représentent les populations indiennes, voir Parizet R., *Les paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des populations indiennes au Mexique*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 68-82.
 25. Les valeurs globales sur la base de variables hétérogènes traduisant ainsi un refus dans l'acceptation de la monétarisation comme unité de mesure du développement.

expressions de ce renversement de perspective, témoin d'une prise de conscience généralisée de l'irréductibilité de la pauvreté à sa seule dimension monétaire. Sur la base de ces fondements théoriques, le PNUD retient trois aspects pour quantifier le développement humain ²⁶ : une « vie longue et en bonne santé » (quantifiée par l'espérance de vie à la naissance) ; les « connaissances » (quantifiées par le niveau d'instruction à travers le taux de scolarisation et le taux d'alphabétisation des adultes) ; et un « niveau de vie décent » (quantifié par le PIB par personne, en termes de parité du pouvoir d'achat). La pauvreté ne traduit plus seulement une situation de manque ou de privation ; elle découle d'une absence de choix ²⁷. L'écho que trouvent les théories de l'économiste indien dans le travail du PNUD se traduit dans le succès spectaculaire de l'IDH et sa circulation mondiale qui a dépassé les seuls pays « en développement » auxquels il était initialement destiné. A. Sen a ainsi ouvert un espace de réflexion sur la mesure du développement humain relayé par le programme onusien. La promotion de la mesure du développement humain comme « bonne pratique », témoin de la « quantophrénie ²⁸ » de la sphère publique, et la recommandation de l'élaboration d'indicateurs de développement spécifiques aux populations autochtones sur la base de la méthodologie portée par le PNUD renvoient à son universalité théorique, qui serait propice à sa large diffusion et à son acceptation ²⁹.

La notion d'indicateur reflète une position prudente des institutions internationales : il s'agit de l'expression indirecte et imparfaite d'une réalité considérée comme complexe, qui trouve ses racines dans la statistique nationale ³⁰. La fabrique des indicateurs de développement concentre ainsi des efforts de

-
26. Marquant ainsi une rupture avec la mesure de la pauvreté absolue et la pauvreté relative quantifiées par la Banque mondiale.
 27. Pour faire régresser la pauvreté, il faut ainsi désormais « renforcer les capacités » des pauvres devenus des acteurs de ce combat : la participation, centrale dans cette nouvelle approche, devient un des piliers des pratiques du développement. L'engouement pour les approches participatives, et leur succès, depuis les instances internationales jusqu'aux politiques nationales en passant par les organisations de la société civile, serait *a priori* le signe d'une transformation en profondeur des politiques de développement. Voir Parizet R., « Le pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, n°14, 2016, pp. 61-90.
 28. C'est le néologisme employé par Isabelle Bruno et Emmanuel Didier pour qualifier le quantitativisme exubérant de l'action publique dans *L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, 2013,
 29. Parizet R., « Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement », in Klein A. et al. (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 77-92
 30. Les recherches portant sur la constitution de la démographie, la notion de population et l'usage des statistiques ont montré que la pratique de quantification des populations est directement liée à leur gestion par le pouvoir étatique. Voir entre autres : Astorga L.A., « La razón demográfica de Estado », *Revista mexicana de sociología*, vol. 41, n°1, 1989, pp. 193-210 ; Desrosières A., « Du singulier au général : l'argument statistique entre la science et l'État », in Confin B., Thévenot L. (dir.), *Raisons Pratiques*, n° 8 (« Cognition et information en société »), Paris, Éditions de l'Ehess, 1997, pp. 267-282 ; Charbit Y., *Economic, Social and Demographic Thought in the XIXth Century. The Population Debate from Malthus to Plato*, Berlin, Springer, 2009 ; Rosental P.-A., *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.

quantification, de diagnostic de situation, de prévision, de surveillance et de contrôle qui renvoient historiquement à l'« objectivation des faits sociaux sous la perspective de l'action de l'État ³¹ ». La vigueur des débats contemporains sur la mesure des performances économiques et du progrès social ne doit pas conduire à occulter l'ancienneté de la thématique et le fait qu'elle soit débattue depuis plusieurs décennies au sein du monde universitaire par différentes disciplines scientifiques, ainsi que par les décideurs politiques. Toutefois, elle revêt une nouvelle vigueur depuis les années 2000, les organisations internationales promouvant dans leurs recommandations la production d'« indicateurs avec identité » qui s'inscrivent dans la continuité des réflexions sur la mesure du développement sur la scène internationale.

Le « gouvernement de changement » : politique sociale et pari sur le développement humain

Après une décennie marquée par le soulèvement zapatiste et un très fort niveau de pauvreté dans les régions indiennes, le gouvernement de Vicente Fox mobilise un discours de lutte contre la pauvreté qui reprend les principes du développement humain fondés sur les idéaux de démocratie, de justice sociale et d'équité auxquels sont associés les droits économiques, sociaux et culturels. Outre le fait qu'il est le « candidat préféré » de la Banque mondiale ³², un des éléments qui permet de comprendre l'investissement dans le développement humain de Fox tient à son expérience en tant que gouverneur de l'État de Guanajuato (1995-1999) ³³. C'est sous son mandat qu'est créé le Centre de développement humain de Guanajuato. Organisme de la société civile censé contribuer au Plan de gouvernement, le Centre de développement humain a finalement renforcé l'image d'un candidat progressiste, inscrit dans les dynamiques internationales, face au candidat priiste (du PRI) Francisco Labastida. En tant que nouveau Président, il légitime son action sur la scène nationale notamment à partir de cette expérience locale de la vie politique.

Les objectifs généraux de la politique sociale développés dans le *Programme national de développement social 2001-2006* de Vicente Fox sont concentrés sur la réduction de la pauvreté extrême (qui concerne particulièrement les populations indiennes) et sur la satisfaction des « besoins fondamentaux ³⁴ ». Cette nouvelle approche de la pauvreté inclut *a priori* les analyses en

31. Brian E., *La mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel, 1994, p. 354.

32. Son influence dans les cercles industriels et financiers, ainsi que ce qui est considéré par la Banque comme sa bonne relation avec la société civile, laquelle réclame un changement politique fort, font de lui le candidat préféré de l'agence internationale. Voir Nahmad S., « Los acuerdos y los compromisos... », art. cit., p. 98.

33. Voir Martínez Mendizábal D., *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*, León, UIA-Editorial Aportes, 2008.

34. Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, México, Sedesol, 2001.

termes de « manque d'opportunités », celle d'« absence de pouvoir », de « non participation » et d'« exclusion » de la société portées par le PNUD. La stratégie onusienne du développement humain consiste à considérer les personnes comme des acteurs capables de réaliser des changements dans leurs groupes sociaux ³⁵.

Il existe bien des héritages dans la mise en place des programmes de gestion de la pauvreté ; ce qui, en revanche, contraste avec les programmes antérieurs tient au rôle attribué à l'État. D'une part, les pauvres bénéficient de la protection temporaire de l'État : en investissant sur le capital humain des populations les plus pauvres, l'idée sous-jacente est que les pauvres puissent faire face aux « risques du marché ». On retrouve ici l'influence du discours du PNUD, notamment sur la « satisfaction des besoins fondamentaux », toutefois celui de V. Fox repose sur l'investissement temporaire dans le « capital humain » des Indiens, considérés comme les plus pauvres. Un tel pari sur le « capital humain » suppose que, dans le futur, les Indiens pourront eux-mêmes faire face aux « risques du marché » et investir dans leur bien-être, ne nécessitant plus ainsi l'intervention de l'État ³⁶. D'autre part, la politique sociale est supposée compenser les erreurs du marché sans pour autant perturber le fonctionnement de celui-ci ; l'État intervient directement sur une cible très spécifique, la pauvreté extrême, en favorisant l'initiative privée dans les autres secteurs de l'action sociale. Une telle politique permet au nouveau gouvernement de se démarquer des pratiques interventionnistes de l'État des décennies précédentes.

C'est dans ce contexte national que des espaces institutionnels spécifiques et dédiés aux opérations de quantification de la pauvreté et du développement humain sont mis en place.

L'« équilibre des tensions » ou la formation d'un système expert

Si les trois espaces institutionnels étudiés n'ont pas nécessairement des intérêts partagés, ils ont en commun d'investir les instruments de quantification de la pauvreté et du développement humain des populations les plus pauvres que sont les populations indiennes.

Un comité technique pour cibler les pauvres

Dans la perspective du renforcement du « capital humain », le pouvoir exécutif met en place la stratégie de développement *Contigo* (« Avec toi ») qui est présentée comme une politique sociale idéale-typique de la démocratie contemporaine, rendue possible par l'alternance au pouvoir. Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement paniste met en place un programme ³⁷, dont le nom fait explicitement référence aux activités du PNUD : le *Programa*

Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Programme national de développement humain, Opportunités³⁸). Il consiste à promouvoir l'accès à l'emploi temporaire, au financement de projets productifs et au « crédit populaire » ainsi que ceux visant l'amélioration des conditions de vie (habitat). Dans le contexte de l'alternance politique, la légitimation du nouveau pouvoir est adossée à la recherche de l'*efficacité* de l'action sociale en direction des plus pauvres. Certains travaux ont déjà analysé par ailleurs l'effectivité des transferts monétaires³⁹ et des erreurs de ciblage⁴⁰, s'en faisant parfois les détracteurs⁴¹, ou encore ont souligné que ce programme n'était finalement qu'une « vieille recette⁴² » qui ne marquait pas un virage fondamental de la politique sociale mexicaine.

Nous suggérons toutefois que le programme *Oportunidades* renvoie à une série de nouvelles orientations dans la conduite de la politique sociale et traduit des enjeux politiques d'affichage pour le nouveau pouvoir de sa politique sociale. C'est ainsi, sous le mandat de Fox, qu'un Comité technique de mesure de la pauvreté est créé au sein de la Sedesol qui reconnaît la pauvreté comme phénomène multidimensionnel⁴³. Une telle orientation n'est pas anodine en ce qu'elle rejoint un constat fait par le PNUD depuis les années 1990. La

-
35. La réduction de la pauvreté passe par différents moyens d'action orientés sur les individus, des mécanismes de participation pour promouvoir la coresponsabilité entre l'État et les individus dans la « satisfaction des besoins » et le renforcement du « capital humain » des Indiens afin de favoriser leurs « capacités entrepreneuriales ».
 36. Discours largement véhiculé par la Banque mondiale, voir Cling J.-P. Razafindrakoto M., Roubaud F., « La Banque mondiale... », art. cit.
 37. Remplaçant le précédent programme *Progresá*, il traduit la volonté de l'administration de Fox de se démarquer du gouvernement antérieur. Sur le passage du programme *Progresá* au programme *Oportunidades*, voir Hevia de la Jara F., « De Progresá a Oportunidades : efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox », *Sociológica*, vol. 24, n°70, mai-août 2009, pp. 43-81.
 38. Ci-après désigné par *Oportunidades*. *Oportunidades, Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, Sedesol-Coordinación Nacional de Oportunidades, 2003.
 39. Coady D., Parker S., « Evaluación del mecanismo de focalización de Oportunidades en zonas urbanas », in Hernández B., Hernández M. (eds.), *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales, tomo IV*, México, Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Oportunidades, 2004, pp. 195-244.
 40. Hevia De La Jara F., « De Progresá... », art. cit., pp. 43-81.
 41. Adato M., « Programas de transferencias monetarias condicionadas y focalizadas. Beneficios y costos sociales », in Boltvinik J., Damián A. (eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 348-363.
 42. Bey M., « Le programme social *Progresá-Oportunidades* au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle », *Revue Tiers Monde*, n°196, 2008, pp. 881-900. Voir également Nahmad S., « Los acuerdos y los compromisos... », art. cit. ; Valencia Lomelí E., « La resurgencia de políticas sociales au Mexique », *Revue Tiers Monde*, n°175, 2003, pp. 555-582.
 43. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, sedesol, 2002, p. 26. Sur le recours aux comités d'experts, voir par exemple Fouilleux E., Maillard J. (de), Smith A., « Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, 2005, pp. 609-623 ; Lequesne C., Rivaud P., « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°6, 2001, pp. 867-880.

Sedesol choisit d'inscrire *Oportunidades* dans la perspective des capacités développée par A. Sen : le programme se donne pour objectif principal de « renforcer les capacités des familles qui vivent dans les conditions de pauvreté, pour qu'elles puissent atteindre une meilleure qualité de vie grâce à leurs efforts et leurs initiatives ⁴⁴ ». Ainsi, l'instrument qu'est ce programme de lutte contre la pauvreté « tient lieu de politique ⁴⁵ » indigéniste puisque sa spécificité est de ne plus s'adresser aux classes populaires, mais à la population touchée par la pauvreté extrême ⁴⁶.

Pour identifier les pauvres et s'assurer qu'ils sont effectivement les bénéficiaires du programme, le Comité propose une nouvelle méthode de ciblage des « bénéficiaires », adoptée par le gouvernement fédéral. Celle-ci repose sur la variable du panier de biens de consommation ⁴⁷ et celle du seuil de pauvreté. Sur la base de données des enquêtes nationales et de revenus et de dépenses des foyers de l'Institut national de la statistique et de la géographie (INEGI), cette méthode mesure le bien-être à partir du revenu par personne et le compare avec trois types de pauvreté.

Encadré 1. La mesure de la pauvreté du Comité technique de la Sedesol ⁴⁸

(1°) La pauvreté *alimentaire* concerne les foyers dont les revenus sont insuffisants pour satisfaire les besoins en alimentation. Le revenu est fixé entre 1,7 dollar et 2,2 dollars par personne par jour.

(2°) La pauvreté en terme de *capacités* concerne les foyers dont les revenus sont insuffisants pour satisfaire les besoins de santé et d'éducation. Le revenu est fixé entre 2 dollars et 2,7 dollars par personne par jour.

(3°) La pauvreté *patrimoniale* concerne les foyers dont les revenus sont insuffisants pour satisfaire les besoins de consommation essentielle en alimentation, santé, éducation, habillement (vêtements et chaussures), logement et transport public. Le revenu est fixé entre 3 dollars et 4,5 dollars par personne par jour.

44. *Oportunidades, Programa Institucional...*, *op. cit.*

45. Nous empruntons l'expression à Renaud Dehousse dans « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 331-353.

46. Parizet R., « Cibler, compter, nommer les Indiens : construire un public pauvre pour domestiquer les contestataires », in Gourgues G., Mazeaud A., *Les publics de l'action publique : gouvernement et résistances*, Presses du Septentrion, à paraître.

47. Sur la ventilation du panier de biens de consommation de base, voir Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 107.

48. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza...*, *op. cit.*

À travers cette nouvelle mesure de la pauvreté, pour la première fois le gouvernement produit et publicise un chiffre très important sur les pauvres du pays (57 millions). Le travail du Comité, largement relayé par les médias ⁴⁹, contribue à mettre en débat la question de la pauvreté au Mexique à travers une série de séminaires réunissant des spécialistes nationaux et étrangers ainsi que des « acteurs de la société civile ». Malgré des divergences entre le PNUD et le gouvernement sur les objectifs du programme ⁵⁰, celui-ci donne lieu à un guide de bonnes pratiques publié par la représentation du PNUD au Mexique ⁵¹ qui présente le programme comme un modèle propice à une circulation internationale ⁵².

En parallèle de ce Comité, un département des indicateurs est créé au sein de l'Institut national indigéniste, partiellement réformé en Commission nationale pour le développement des populations autochtones (CDI).

Le département des indicateurs ou l'enclave bureaucratique de la CDI

La création de la CDI, héritière de l'ancien INI, traduit un changement dans l'orientation de l'action en direction des populations indiennes : sa mission est de coordonner l'action publique néo-indigéniste, dans laquelle sont impliqués différents acteurs institutionnels. En d'autres termes, elle a pour mission de piloter « par le haut » l'action sociale en direction des populations indiennes. En 2003, la nouvelle CDI adopte un modèle gestionnaire d'exercice du pouvoir ⁵³ et se dote de nouvelles formes d'intervention. Dans sa volonté de marquer une rupture avec l'époque priïste, le gouvernement Fox décide de « professionnaliser, spécialiser et techniciser son administration ». Le souci de mise en conformité avec les modèles dominants liés à la fois à la gestion publique et au modèle de mesure du développement est particulièrement crucial pour une administration publique comme la nouvelle CDI. Dans ce cadre, est créé un département dédié aux indicateurs.

Ce département peut être considéré comme une « enclave bureaucratique ⁵⁴ », soutenue par le bureau de la représentation permanente mexicaine

49. Par exemple, Sedesol, « Medición de la pobreza », *La Jornada*, Suplemento Perfil, 19 août 2002.

50. Combes H., Vommaro G., art. cit.

51. PNUD, *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, PNUD, Mexico, 2007.

52. La Banque mondiale va d'ailleurs contribuer à faire d'*Oportunidades* un modèle à suivre comme le programme brésilien *Bolsa Familia*. Rawlings L., *A New Approach to Social Assistance : Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Washington DC, The World Bank, 2004 ; Ravallion M., « Targeted transfers in poor countries : revisiting the tradeoffs and policy options », *Policy Research Working Paper Series 3048*, Washington DC, The World Bank, 2003.

53. Ogien A., « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, n° 5, 2010, pp. 19-40.

54. Williams D., « Ownership, Sovereignty and Global Governance », Working Paper, Oxford, Global Economic Governance Programme, June 2006.

du PNUD, qui contribue à délimiter les compétences nécessaires à la problématisation savante de la question indienne. Nous empruntons cette expression à David Williams qui la considère comme un espace « avec lequel des donneurs travaillent de manière étroite, avec un groupe de politiciens et d'acteurs restreints [...]. L'idée est d'obtenir le support de bureaucrates influents dans l'espoir que ces personnes soient capables d'user de leur pouvoir politique pour faire en sorte que le reste de la bureaucratie s'aligne ⁵⁵ ». Mobiliser la notion d'« enclave bureaucratique » permet d'éclairer les enjeux des relations institutionnelles qui se construisent entre la CDI et le programme onusien. Ainsi, le PNUD apporte-t-il des ressources institutionnelles et techniques dont la CDI a besoin pour imposer son autorité dans la coordination de l'action publique dont elle a la charge et pour hiérarchiser les orientations de l'action sociale en direction des populations indiennes.

Premièrement, la spécificité de ce département est qu'il est constitué d'acteurs administratifs ⁵⁶ et non pas politiques. Concrètement, au sein de la CDI, ce tournant rationnel et techniciste divise les fonctionnaires. Sans pour autant qu'ils soient homogènes, on peut distinguer schématiquement deux positionnements. Un premier groupe réunit ceux qui témoignent en entretien de leur désaccord avec l'approche en termes d'indicateurs de l'action de la CDI. « Nostalgiques de l'INI » et de son approche anthropologique, ils n'hésitent pas à se présenter comme la « mémoire de l'institution » et déplorent le « départ de nombreux camarades ». Domingo, fonctionnaire de l'INI pendant plus de vingt-cinq ans, puis de la CDI depuis ses débuts, considère que la CDI est devenue une « bureaucratie de chiffres » qui s'impose à tous les programmes d'action et contraint l'activité des « travailleurs indigénistes ⁵⁷ ». En d'autres termes, la légitimité d'une approche chiffrée de l'action néo-indigéniste est contestée en interne par des fonctionnaires qui valorisent l'approche anthropologique associée à l'INI. Les personnes interrogées de ce groupe sont tous d'anciens fonctionnaires de l'INI, entrés dans les années 1970, dont l'ensemble de la carrière professionnelle s'est déroulée au sein de l'Institut indigéniste. Pour ces fonctionnaires « historiques », le statut d'« enclave bureaucratique » entraîne un rejet, car l'existence d'un tel département et l'imposition d'une orientation rationnelle contournent et déclassent leur travail ⁵⁸.

Face à ce premier positionnement, on peut identifier un second groupe de « techniciens », essentiellement composé d'économistes, de mathématiciens, de statisticiens et d'ingénieurs, qui valorise la rationalité de l'action de la nou-

55. *Ibid.*, p. 8.

56. Contrairement au cas postcolonial africain, le Mexique n'est pas un « État sans fonctionnaires ». Sur la cas africain, voir Copans J., « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, n° 20, 2001, pp. 11-26.

57. Domingo, chargé du programme des auberges pour les jeunes, fonctionnaire de la CDI, Mexico, février 2010.

58. Entretiens réalisés avec des anciens fonctionnaires de l'INI, actuellement de la CDI, Mexico, février-mars 2011 et juillet-août 2012.

velle CDI. Chargé du programme d'infrastructures de base, Antonio est ingénieur de formation. Il considère le travail réalisé sur la production des indicateurs comme « essentiel pour réaliser des opérations de développement ⁵⁹ ». Francisco, mathématicien, considère le département comme « innovant et moderne », « capable de changer le visage de l'action publique ⁶⁰ ». Pour Braulio, statisticien, la mise en place d'indicateurs de développement « a permis de mettre en place une politique plus juste, plus rationnelle et plus adéquate ⁶¹ ». Le discours de ce groupe de fonctionnaires s'articule autour d'une opposition entre une ancienne administration qu'il faut neutraliser ⁶², du fait de son archaïsme et de son conservatisme, et une administration moderne, efficace et rationnelle. Pour ces fonctionnaires qui n'hésitent pas à rappeler leur distance avec la question indienne, l'objectif est de mettre en place des programmes de développement indépendamment de la spécificité indienne des groupes de population concernés. Tous associent la rationalité à une production chiffrée, délégitimant l'approche anthropologique et la réduisant à une perspective « non-scientifique », « irrationnelle » et inadaptée à l'action publique néo-indigéniste.

Deuxièmement, le département n'est pas « sous perfusion » d'un bailleur international. Contrairement à la situation postcoloniale africaine, la représentation mexicaine du PNUD, en tant qu'acteur international, n'est pas un facteur de fragmentation des administrations. Sur le terrain africain, Giorgio Blundo a montré comment le « branchement sur le système de l'aide extérieure » de projets transformés en enclaves bureaucratiques contribue à fragmenter les administrations sénégalaises et nigériennes ⁶³. La relation entre la CDI et le PNUD s'articule autour d'une alliance par l'expertise qui n'est pas propre à l'action sociale mexicaine étudiée : on retrouve ce type d'alliance dans des configurations où une institution accuse un déficit d'autorité et de légitimité. C'est précisément le cas de la Commission européenne qui, selon les Traités européens, a pour mission de donner un sens au projet communautaire et des orientations au Conseil ⁶⁴ ; de la même façon, la CDI pilote et coordonne l'action sociale en direction des populations indiennes, action qui fait intervenir une diversité de dépendances institutionnelles fédérales. L'influence et l'autorité de la CDI sont contestées par ces dernières. Il s'agit principale-

59. Antonio, un des cadres du programme d'infrastructures de base, fonctionnaire de la CDI, Mexico, mars 2010.

60. Francisco, mathématicien du département des indicateurs, fonctionnaire de la CDI, Mexico, août 2012.

61. Braulio, statisticien du département des indicateurs, fonctionnaire de la CDI, Mexico, août 2012.

62. Voir Bourdieu P., Boltanski L., « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, pp. 3-73.

63. Blundo G., « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, n° 202-203, 2011, pp. 427-452.

64. Voir notamment Robert C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, vol. 3, n°11, 2003, pp. 57-78.

ment de deux types d'espaces institutionnels : d'une part, ceux du pouvoir exécutif des États fédérés dont la légitimité est définie sur une base électorale et partisane ; de l'autre, ceux des ministères impliqués dans l'action de l'État en direction des populations autochtones (ministère de l'Éducation, de l'Agriculture, du Développement social, etc.) dont les lignes d'action sont définies sur une base sectorielle et non pas en fonction des « spécificités » des populations indiennes. Or, l'autorité de la CDI est limitée par son statut administratif de « commission », inférieur à ceux des instances dont elle coordonne l'action, ce que mentionnent régulièrement les fonctionnaires de la CDI en entretien : « on est moins fort qu'avant », « il s'agit d'un rabaissement institutionnel » qui « empêche de [s]'imposer » ⁶⁵. La mise en forme savante du « problème indien » constitue un élément à part entière de l'autorité de la CDI dans la définition des orientations à donner à l'action sociale face aux acteurs institutionnels. L'expertise peut être considérée comme un instrument de l'autorité de la CDI sur la question indienne, là où les autres acteurs institutionnels sont dépourvus de légitimité.

L'expertise comme stratégie d'alliance

Dans ce cadre, l'alliance par l'expertise avec le PNUD constitue une véritable ressource de l'action de la CDI. L'adoption de la mesure de la pauvreté et du développement comme instrument de l'action sociale (et donc d'une approche gestionnaire) s'inscrit dans une volonté de se conformer aux normes de la gestion publique et aux standards internationaux du développement. Toutefois, il serait exagéré de considérer les normes et pratiques élaborées par des experts onusiens comme étant relayées par une élite mexicaine uniquement soucieuse de s'insérer dans les réseaux internationaux ⁶⁶. Les discours et instruments répliqués par les fonctionnaires mexicains ne sont pas de simples répétitions qui confirment une adhésion aux impératifs prescrits par le PNUD. Les institutions nationales sont prises dans des rapports de force et dans des configurations qui leur sont propres ; en ce sens, c'est la « stratégie relationnelle » de la CDI, qui s'allie par l'expertise au programme onusien, dont la renommée est mondiale, qui mérite d'être considérée.

Tout d'abord, ce sont les *savoirs* et les *savoir-faire* du programme onusien qui sont sollicités : à travers des « ateliers de capacitation », le PNUD a formé les fonctionnaires du nouveau département de la CDI, permettant ainsi à l'agence fédérale d'être « à l'avant-garde de la thématique de la mesure du développement concernant les populations indiennes » selon les propos d'un fonctionnaire ⁶⁷. Le concours du programme onusien est ensuite recherché

65. Entretiens réalisés avec des anciens fonctionnaires de la CDI, Mexico, février-mars 2010 et juillet-août 2012.

66. Voir Hassenteufel P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 113-132.

pour les *ressources matérielles* qu'elle peut apporter. L'élaboration des indicateurs nécessitant un matériel informatique technique spécifique, le programme onusien a contribué à « renforcer la base empirique et institutionnelle du gouvernement mexicain en matière de construction de système d'information sur les peuples autochtones ⁶⁸ ». Il a fourni au département des moyens en ordinateurs, logiciels, licences nécessaires à l'élaboration des indicateurs. Enfin, au-delà des savoirs, savoir-faire et supports matériels, l'intervention recherchée du programme onusien vise à *conférer une autorité* au savoir expert élaboré et à assurer sa *diffusion*. En associant le PNUD à son travail d'expertise, la CDI cherche à activer des ressources relationnelles et politiques de son « partenaire stratégique ⁶⁹ » onusien. Sa position statutaire et la sectorisation des budgets étant des obstacles à l'imposition de son autorité dans la coordination de l'action publique indigéniste, le recours à l'expertise apporte une caution scientifique à ses arguments, l'alliance avec le programme onusien conférant une autorité symbolique que les fonctionnaires valorisent dans leurs interactions avec les acteurs nationaux dont ils doivent coordonner l'action.

Ainsi, la formation d'un système expert sur le développement des populations indiennes tient-elle en partie à la rencontre entre des espaces nationaux et des espaces internationaux de production de savoirs experts. L'alternance au pouvoir a créé les conditions de la mise en place d'un Comité de mesure de la pauvreté, celles d'une réforme de l'action sociale indigéniste et, en même temps, celles de l'installation d'un Bureau de recherche en développement humain (ci-après, le Bureau) au sein de la représentation mexicaine du PNUD.

Un bureau onusien dédié au développement humain

Alors que pendant de longues années le PRI refusait que le PNUD publie un rapport national ⁷⁰, pratique développée par le programme onusien depuis les années 1990 dans de nombreux pays dans le monde, le président Fox affirme qu'à travers la publication du premier *Rapport national sur le développement humain* ⁷¹, le Mexique est devenu « un acteur dans les arènes internationales ⁷² ». L'alignement du Mexique sur les standards internationaux a en partie une fonction symbolique : celle d'un signe extérieur manifesté par l'État mexicain paniste dans sa volonté d'appartenir à (et d'agir sur) la scène internationale. Pour Rafael, haut fonctionnaire du PNUD, « on arrivait à un moment

67. Ernesto, mathématicien, fonctionnaire de la CDI, Mexico, mars 2010.

68. CDI, *Pueblos indígenas de México : por una cultura de la información, versión preliminar para discusiones internas*, México, CDI, 2005.

69. Formulation employée par dix fonctionnaires de la CDI interrogés.

70. Selon Julio Boltvinik, le déficit d'attention porté au Mexique à la mesure du développement humain s'explique par celle *a contrario* portée à la *marginalisation*, nous allons y revenir, Boltvinik J., « Desarrollo humano en México », *La Jornada*, 12 avr. 2002.

71. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, México, PNUD, 2002.

72. Discours prononcé par le président Vicente Fox lors de la présentation mondiale du premier *Rapport national sur le développement humain*, Mexico, le 10 juil. 2001.

où l'IDH ne pouvait plus être ignoré, ne serait-ce que parce que le PNUD le mesurait depuis des années ⁷³ ». En rendant possible la publication de ce premier rapport, le pouvoir paniste investit la légitimité associée à la mesure du développement humain que le système onusien a valorisé comme « bonne pratique » : « Nous sommes convaincus qu'il est possible d'éradiquer la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie en une génération. C'est une obligation politique et une obligation morale ⁷⁴ ». En ce sens, Elizabeth Heger Boyle et John Meyer ont montré qu'à travers l'adoption de standards en matière de droits de l'homme et de pratiques démocratiques, les gouvernements cherchent à acquérir un crédit sur la scène internationale ⁷⁵. Toutefois, la mobilisation d'un tel capital international ne prend son sens dans les espaces locaux que si les acteurs qui en font une ressource parviennent à accroître leur influence. C'est notamment ce qu'Yves Dezalay et Bryant Garth ont montré dans l'analyse qu'ils proposent des circulations et des stratégies d'import-export de savoirs d'État, en pointant la manière dont les agents sociaux des espaces de « réception » tirent des bénéfices du capital international ⁷⁶ qu'ils construisent par leur carrière (ici au sein de la représentation mexicaine) et qu'ils mobilisent dans les références aux théories valorisées au sein de l'espace onusien (ici celle du développement humain).

Ainsi, la publication de ce rapport a été le point de départ de l'installation d'un bureau dédié à la mesure du développement humain au sein de la représentation mexicaine du PNUD. Celle-ci avait déjà réalisé des activités ponctuelles avec l'INI depuis 1993, toutefois, le mode « projet » de ses activités ne s'intégrait pas à une structure formelle au sein de la représentation mexicaine ⁷⁷. Le premier Rapport de 2002 est réalisé par une équipe de consultants, financée par le gouvernement fédéral à travers la Sedesol. À la suite de cette première publication, cette équipe se transforme en un Bureau de recherche en développement humain de la représentation mexicaine du PNUD. Aujourd'hui, le Bureau est composé d'une quinzaine de personnes en moyenne, selon les moments de notre enquête ⁷⁸ : leurs « contrats locaux » sont renouvelés presque systématiquement tous les ans. Seul le coordinateur du Bureau a un statut hybride entre la fonction publique internationale et le contrat local.

73. Entretien réalisé avec Rafael, cadre d'un département, fonctionnaire du PNUD, Mexico, mars 2010.

74. Discours prononcé par le président Vicente Fox lors de la présentation mondiale du premier *Rapport national sur le développement humain*, Mexico, le 10 juil. 2001.

75. Voir Heger Boyle E., Meyer J., « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », in Dezalay Y., Garth B. (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, pp. 65-95.

76. Dezalay Y., Garth B. G., *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, 2002, p. 313.

77. Seules quelques personnes étaient embauchées pour ces missions, leurs contrats n'excédant pas six mois.

L'institutionnalisation d'une structure dédiée à la recherche et la production d'indicateurs en matière de développement humain conduit le Bureau à multiplier et diversifier ses activités. C'est ainsi que la question indienne s'est retrouvée au cœur de deux publications sur le développement humain avec la création d'un IDH spécifique aux populations autochtones (IDH-PI) officiellement élaboré conjointement par le PNUD et la CDI.

Si le Bureau cherche à modifier les pratiques nationales en matière de développement, l'extension de ses activités s'inscrit également dans une stratégie inverse de légitimation de l'organisme international sur la scène nationale mexicaine. Nous l'avons souligné, les organisations internationales sont essentiellement des bureaucraties avec leurs propres logiques d'action ⁷⁹ ; or, à travers l'installation d'un tel Bureau, le programme onusien exerce son influence bureaucratique et politique : le gouvernement fédéral reconnaît son autorité en tant qu'institution internationale ainsi que les standards internationaux de mesure du développement humain qu'il diffuse. C'est en ce sens que l'influence internationale d'un organisme onusien est tributaire du contexte institutionnel et culturel national de sa réception et de son appropriation ⁸⁰. La publication des Rapports renforce, d'une part, la légitimité et l'influence de l'organisation internationale sur la scène nationale en tant que diffuseur de « bonnes pratiques » du développement et, de l'autre, l'action politique de la CDI sur le plan national.

S'il existe bien des « chaînes d'interdépendance ⁸¹ » entre les « joueurs », qui sont à la fois des « adversaires » et des « alliés ⁸² », la collaboration entre la CDI et le PNUD ne traduit pas des intérêts nécessairement communs aux deux institutions. Elle réunit néanmoins un certain nombre d'acteurs dont les profils et les intérêts positionnels sont différenciés mais qui en revanche ont tous en commun d'être intéressés par ce type d'outillage. L'expertise permet à chacune de ces institutions de stabiliser sa représentation de la pauvreté et du développement des populations indiennes. En ce sens, le recours aux savoirs experts est construit comme un point de passage obligé pour l'action de développement, une véritable figure incontournable du développement, ajustée aux légitimités et configurations de chacun des espaces institutionnels concernés dans lesquels dominent une catégorie spécifiques d'acteurs.

78. Nous les avons toutes interrogées, excepté l'ancien coordinateur du Bureau qui a quitté ses fonctions avant le début de notre enquête.

79. Voir Barnett M., Finnemore M., *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

80. Voir Dezalay Y., Garth B.G., « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », in Dezalay Y., Garth B. G. (eds.), *Global Prescription...*, *op. cit.*, pp. 306-334.

81. Elias N., *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 159.

82. *Ibid.*, p. 157.

Depuis les années 1970 et 1980, les Indiens étaient considérés comme les exclus du développement dont bénéficiait le reste de la population. La notion de marginalisation⁸³ servait alors à désigner une exclusion de la croissance considérée comme vertueuse. Cette conception du problème indien était liée à l'adéquation de la politique indigéniste à la modernisation économique du pays par les gouvernements successifs. À la fin des années 1990 et au tout début des années 2000, le milieu académique mexicain s'intéresse à l'intensité de la pauvreté et à l'inégale distribution des revenus⁸⁴. On retrouve ces universitaires dans les différents espaces institutionnels étudiés ici ; plus largement, ces derniers sont largement monopolisés par les économistes.

La puissance des chiffres

Au sein du département des indicateurs de la CDI, notre enquête nous a permis d'identifier un poids majoritaire des économistes et des statisticiens ; le Comité de la Sedesol est composé de sept membres, six sont économistes⁸⁵ ; et deux des auteurs du milieu académique que nous venons d'évoquer, Luis Felipe López Calva et Rodolfo De La Torre, sont successivement recrutés au poste de coordinateur du Bureau de recherche en développement humain de la représentation mexicaine du PNUD. Luis Felipe López Calva le dirige les deux premières années, depuis il est consultant pour différentes agences du système onusien. Éditeur des rapports du Bureau jusque-là, Rodolfo De La Torre prend sa succession jusqu'à aujourd'hui. Ils ont en commun d'inscrire leurs travaux dans la continuité de ceux d'A. Sen. « Très influencé par Amartya Sen qui a été un de [s]es professeurs⁸⁶ », cinq années avant la publi-

83. Une telle conception en termes de marginalisation peut être rapprochée de deux traditions : d'une part, la pensée marxienne d'une « armée industrielle de réserve » (Marx K., « Chapitre XXV, Loi générale de l'accumulation capitaliste », *Le Capital. Livre 1*, Paris, Folio, 2008 [1867]) ; de l'autre la tradition de l'École de Chicago qui s'est intéressée aux individus et aux groupes dont le mode de vie les situe en marge de la société. C'est la figure de l'étranger ou celle du pauvre de Georg Simmel (« Digressions sur l'étranger », in Grafmeyer Y., Joseph I. (dir.), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 1984 [1908], pp. 53-59), celle du *hobo* de Nels Anderson (*Le hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993 [1921]) ou encore de l'*outsider* de Howard Becker (*Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985).

84. Boltvinik J., « Incidencia e intensidad de la pobreza en México », in Boltvinik J., Hernández Laos E., *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI*, México, 1999, pp. 191-229 ; De la Torre R., « Indicadores de Desarrollo Regional con Información Limitada », in Martínez G. (ed.), *Pobreza y política Social en México, Serie de Lecturas del Trimestre Económico*, n°85, México, ITAM-FCE, 1997 ; Pánuco-Laguette H., Székely M., « Income Distribution and Poverty in Mexico », in Bulmer-Thomas V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty*, London, MacMillan, 1996, pp. 185-222 ; Székely M., Lustig N., Cumpa M., Mejía J.A., « Do We Know How Much Poverty There Is? », *RES Working Paper Series*, n°437, Inter American Development Bank, Research Department, December 2000.

85. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza...*, op. cit.

86. Rodolfo De La Torre, coordinateur du Bureau de recherche en développement humain du PNUD, Mexico, mars 2010.

cation du premier *Rapport sur le développement humain* au Mexique, économiste de formation, R. De La Torre écrit un article pionnier dans lequel il propose des résultats inédits sur la mesure du développement humain au Mexique. Appliquant la méthodologie du PNUD, il calcule l'IDH pour le Mexique pour l'année 1990 (date de la première publication mondiale du Rapport sur le développement humain). L.F. López Calva publie en 2001 deux articles qui inscrivent également son travail dans la continuité de l'économiste indien. Dans le premier, un document de travail, sans en remettre en cause les fondements, il met en évidence le fait que les réformes économiques des années 1990 n'ont pas permis une réduction de la pauvreté au Mexique⁸⁷. Le second, intitulé « Functionings and capabilities », est publié dans un ouvrage codirigé par A. Sen⁸⁸.

Ainsi, le Bureau du PNUD est un espace d'expertise dans lequel sont recrutés deux économistes renommés, en lien parfois direct avec A. Sen. Ils forment leurs équipes à partir de leurs relations interpersonnelles établies dans les centres de recherches universitaires. L'analyse des trajectoires de plusieurs des agents recrutés par ces deux économistes dans leur équipe et des fonctionnaires de la CDI permet de mettre en évidence plusieurs régularités qui leur permettent, ensemble, de construire des représentations sur le développement des populations indiennes.

Tout d'abord, la *formation* économique suivie dans des écoles et instituts de formation privés comme le Centre de recherche et d'enseignement économique (CIDE) ou encore les universités ibéro-américaines du pays est centrale dans le parcours des agents onusiens. D'après les éléments de notre enquête, tous les analystes du bureau de recherche du PNUD – les postes de secrétariat et d'administration exclus – ont suivi une formation en économie. Sans exception aucune, les membres qui intègrent le Bureau durant les premières années de son agrandissement ont été assistants, soit de Luis Felipe López Calva, soit de Rodolfo De La Torre, qu'ils considèrent comme les « précurseurs mexicains du développement humain⁸⁹ ». Pour la majorité des agents, les relations interpersonnelles établies notamment au CIDE en tant qu'assistants de recherche leur ont permis d'occuper les fonctions qui sont les leurs dans le Bureau. En ce qui concerne les quelques agents qui n'ont pas de formation économique et ceux qui, économistes de formation, sont entrés dans le Bureau plus récemment (depuis 2009), tous rapportent en entretien qu'ils connaissaient personnellement au moins l'un des membres du bureau avant de l'inté-

87. López Calva L.F., Székely M., *Poverty in México during the 90's: An other lost decade?*, Documento de Trabajo, El Colegio de México, 2001.

88. Basu K., López Calva L.F., « Functionings and capabilities », in Arrow K., Sen A., Suzumura K. (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, Amsterdam, Elsevier-North Holland, 2011, pp. 153-187.

89. Entretiens réalisés avec des agents du Bureau de recherche en développement humain, Mexico, février-mars 2010 et juillet-août 2012.

grer. La majorité des personnes interrogées fait référence aux travaux d'A. Sen et des deux coordinateurs du Bureau pour expliquer « leur vision du développement ». Tous ne sont pas concernés, mais plusieurs mentionnent avoir suivi une partie de leur formation à l'étranger, dans des universités privées américaines ou anglaises ; d'autres rapportent leur volonté de réaliser un doctorat sur les questions de développement dans une université étrangère.

Ensuite, s'ils ne sont pas nécessairement tous partagés par l'ensemble des acteurs de la configuration du système expert, certains savoirs et langages sont néanmoins communs aux fonctionnaires du département des indicateurs de la CDI ou encore du Comité de la Sedesol. La routinisation des compétences et des connaissances des agents dans un cadre institutionnel sous la forme systématique du *rapport* contribue à la consolidation de cet espace expert. La production des indicateurs « IDH-PI » pour le PNUD, « mesure de la pauvreté » pour le Comité, et « Indice de retard social » (IRS) pour le département de la CDI, traduit des savoirs partagés par les acteurs qui participent à la construction de représentations et de formes d'appréhension du monde réservées à des spécialistes capables de se prévaloir de leurs compétences, comme le reflètent les deux extraits d'entretiens suivants avec des agents onusiens :

Enfinement, que je travaille sur les peuples autochtones, sur les femmes ou sur les migrants par exemple, c'est pareil. Le schéma du développement humain est le même pour tous. Je suis convaincue qu'il est universel. Les méthodes, les chiffres, les calculs que j'applique, l'idée du développement est la même pour tous. L'idée que chacun doit avoir entre ses mains les possibilités de son développement, celles de faire le choix du développement qu'il s'agisse des populations autochtones ou d'autres groupes de population... Comment dire... Oui, c'est ça, l'idée reste la même. C'est d'ailleurs cela que nous a enseigné Amartya Sen [...]. C'est cette idée qui s'est imposée dans le monde entier ⁹⁰.

La préoccupation à la fois des Nations unies en général et de ce Bureau en particulier pour le concept de développement humain va au-delà de la pauvreté ou du manque de ressources. C'est dans un sens un chemin vers le développement en général, et pas seulement des peuples autochtones, mais de la population en général. L'institutionnalisation du concept de développement traduit cette dimension universelle du fait que le développement est une perspective qui doit être offerte à tous les groupes de population, et ce indifféremment ⁹¹.

90. Yolanda, chercheuse et analyste en économie et statistiques du Bureau de recherche sur le développement humain du PNUD, Mexico, mars 2010.

91. Blanca, administratrice du Bureau de recherche sur le développement humain du PNUD, Mexico, février 2010.

Les propos d'Antonio, ingénieur et fonctionnaire de la CDI rejoignent ceux des agents du PNUD :

Moi, je m'en fiche finalement des Indiens... je sais, ce n'est pas politiquement correct. Les vieux de l'INI, ils ne comprennent pas. Enfin, ils sont enfermés dans une idée de ce qu'est l'indigénisme [...]. Ce que je veux, et surtout mon travail, c'est apporter le développement. Les chiffres me le permettent. Les chiffres me disent « là, il a des problèmes, des retards de développement à combler ». Et j'y vais. Je suis très rationnel dans ma tête. Je trouve que m'appuyer sur des chiffres, c'est normal. Sinon, on retombe dans une forme de protectionnisme et de relation affective d'une institution qui s'occupe des Indiens. Là, je me considère comme un ingénieur, qui fait un travail rationnel dans une institution de développement ⁹².

Ainsi, les discours sur la mesure de la pauvreté et du développement sont-ils structurés autour d'une croyance optimiste dans l'approche scientifique à laquelle les acteurs du système expert associent l'efficacité des chiffres ⁹³ dont nous avons déjà souligné la centralité pour les fonctionnaires de la CDI tenants de l'approche gestionnaire. L'ensemble des agents interrogés du Bureau de recherche en développement humain de Mexico considère l>IDH comme un « modèle simple et puissant » permettant de « comprendre facilement la réalité sociale », destiné à mieux convaincre et à « structurer les stratégies de développement », que « tout le monde est capable de répliquer et de vérifier pour soi » ⁹⁴.

La constitution de ces espaces experts peut être rapprochée d'une « stratégie d'évitement [...] alors même que les questions posées relevaient de la mesure des performances économiques, *du progrès social*, et de la soutenabilité des modèles de développement, et plus généralement “du monde que nous voulons” ⁹⁵ ». Malgré la complexité des divers arbitrages qui sont au cœur des opérations de quantification, celles-ci semblent pouvoir se résumer à des échanges entre experts économistes rationnels. Le format spécifique du rapport écrit, outil particulièrement mobilisé par les organismes multilatéraux, s'appuie sur une argumentation spécifique tout en étant une plateforme de diffusion adressée aux décideurs nationaux. Le cas du rapport IDH-PI de 2010 est particulièrement illustratif. L'usage d'un présent de vérité générale dans

92. Antonio, un des cadres du programme d'infrastructures de base, fonctionnaire de la CDI, Mexico, mars 2010.

93. Voir Ihl O., Kaluszynski M., Pollet G., « Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », in Ihl O., Kaluszynski M., Pollet G. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, *op. cit.*, p. 12.

94. Ces citations sont extraites des entretiens réalisés avec des agents du Bureau de recherche en développement humain, Mexico, février, mars 2010 et juillet, août 2012.

95. Bardet F., Jany-Catrice F., « Les politiques de quantification.... », *art. cit.*, p. 11.

l'établissement des constats et la présentation des solutions et une représentation schématisée du monde social sont des ficelles de ce médium technique. En ce qui concerne l'approche schématisée du monde social, le rapport est saturé de plus de 70 tableaux, graphiques et figures, dont 62 traduisent une comparaison entre les populations autochtones et les populations non autochtones ⁹⁶.

Pourtant paradoxalement, on peut mettre en évidence le caractère approximatif de certains savoirs experts. Si l'IRS, par exemple, tient compte de l'existence des infrastructures de base, le fonctionnement de celles-ci n'est, quant à lui, pas pris en compte. Nous avons ainsi pu observer dans un village dans lequel nous avons enquêté entre 2010 et 2012 que, si le réseau existe formellement, la moitié des maisons du village n'y est pas raccordée et est ainsi privée d'électricité. De même, un système de drainage a été mis en place : en 2012 il n'était toujours pas en état de fonctionnement alors que les travaux avaient été réalisés deux ans auparavant ⁹⁷. Ainsi, au statisticien qui regarde les chiffres depuis son bureau sans jamais se déplacer sur les lieux concernés, des outils qualitatifs, notamment l'enquête ethnographique, peuvent opposer des réalités très contradictoires à ce qui est présenté comme relevant d'une approche *evidence-based*, c'est-à-dire « appuyée par des preuves scientifiques ⁹⁸ ». En ce sens, les indicateurs sont porteurs d'interprétations causales et révèlent une problématisation de la question sociale indienne qui est imposée par le haut et qui pourtant méconnaît la réalité des situations qu'ils sont supposés traduire en chiffres ⁹⁹.

De son côté, le revenu et le panier de biens de consommation sont les éléments référents retenus par le Comité de la Sedesol. Selon le Comité, le pauvre dépenserait l'ensemble de ses revenus selon une hiérarchie définie de postes de dépense. Le premier serait l'alimentation, viendraient ensuite la santé et l'éducation et, enfin, la dimension patrimoniale. Bien qu'admettant qu'il s'agit d'une situation hypothétique, le Comité considère le foyer pauvre comme celui qui ne « consacre aucun revenu à la satisfaction d'un quelconque besoin additionnel ¹⁰⁰ », s'autorisant ainsi à définir ce que le pauvre considère comme « nécessaire » et/ou « additionnel ».

Ces conventions arbitraires sont également observables dans le calcul de l'IRS de la CDI. Un regard attentif à la diversité des critères retenus permet de

96. Ce qui correspond à 88,6 % des tableaux, graphiques et figures traduisant cette seule dimension comparatiste.

97. Carnet de terrain décembre 2009, février 2010, juillet 2012.

98. C'est également ce qu'Arthur Jatteau a montré sur les essais aléatoires dans « Expérimenter le développement ? Des économistes et leurs terrains », *Genèses*, n° 93, 2013, pp. 8-28.

99. Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoénig la définition de l'enjeu d'un problème est réalisée par des acteurs qui hiérarchisent des priorités, voir Mény Y., Thoénig J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 169.

100. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza...*, op. cit., pp. 98-99.

souligner que l'agence mexicaine met sur le même plan de son analyse l'absence d'eau courante dans un foyer et l'absence de télévision ou encore de lave-linge.

Encadré 2. Critères retenus pour calculer l'Indice de retard social¹⁰¹

1. Analphabétisme : pourcentage de la population de 15 ans et plus analphabète.
2. Non-assistance scolaire : pourcentage de la population âgée de 6 à 15 ans qui n'assiste pas l'école.
3. École primaire incomplète : pourcentage de la population âgée de 6 à 15 ans sans éducation scolaire ou sans éducation primaire complète.
4. Absence d'eau courante : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans eau courante.
5. Absence d'infrastructures d'assainissement : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans infrastructures d'assainissement.
6. Absence d'électricité : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans électricité.
7. Présence de sol en terre : pourcentage d'occupants d'un foyer privé dont le sol est en terre.
8. Absence de sanitaires privés : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans sanitaires privés.
9. Surpopulation : pourcentage d'occupants d'un foyer privé dans lequel plus de deux personnes dorment dans la même pièce. Précisons qu'un algorithme qui n'est pas accessible au public est réalisé par le département des indicateurs pour obtenir le taux de surpopulation.
10. Absence de télévision : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans télévision.
11. Absence de réfrigérateur : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans réfrigérateur.
12. Absence de lave-linge : pourcentage d'occupants d'un foyer privé sans lave-linge.

Loin d'être objectifs et neutres, ces critères reflètent une conception économiciste de la pauvreté et du développement humain. On peut entrevoir ici une forme de circularité d'une approche qui, pour identifier les « besoins fondamentaux » de groupes de population donnés, les définit en amont, traçant ainsi une frontière entre les Indiens et le reste de la société¹⁰².

101. CDI, *Informe Cualitativo del Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas*, México, CDI, 2009.

102. Piachaud D., « Problems in the Definition and Measurement of Poverty », *Journal of Social Policy*, vol. 16, n°2, 1987, pp. 147-164.

L'impuissance des pauvres ?

L'ensemble des schémas d'analyse mobilisés par les experts renvoie à une pauvreté négative. La notion de seuil de pauvreté utilisée notamment par le Comité de la Sedesol est *unidimensionnelle* : elle ne tient compte que des niveaux de revenus et les ressources non monétaires (réseaux interpersonnels, modalités d'autosubsistance, hiérarchies et statuts sociaux) sont ignorées. Une telle approche est insatisfaisante pour rendre compte de l'*expérience* du manque. Du côté du rapport IDH-PI de 2010, on observe que les populations indiennes obtiennent un indice de survie infantile très proche de celui du reste de la société mexicaine ¹⁰³. Deux commentaires méritent d'être soulignés. D'une part, un tel chiffre est commenté dans le rapport par les phrases suivantes : « Les résultats de ce rapport montrent que la population autochtone se trouve en clair désavantage dans les réalisations en termes de santé ¹⁰⁴ » ou encore « Les carences d'infrastructures de base sont un autre facteur qui rend vulnérable l'état de santé de la population autochtone ¹⁰⁵ ». Aussi le rapport ne propose-t-il pas une analyse attentive du résultat obtenu, pourtant très proche de la moyenne du reste de la population mexicaine. Il se borne à considérer que les populations indiennes ont un accès restreint aux infrastructures de santé. D'autre part, aucune analyse n'est proposée pour interpréter un tel chiffre concernant les pratiques de santé de ces populations, qui font que la survie infantile coïncide avec le reste de la population mexicaine. De même, un « pourcentage optimal du développement » est obtenu pour les populations non indiennes et les populations indiennes « non développées » obtiennent mécaniquement des pourcentages inférieurs. Cette approche comparatiste est également présente dans l'IRS de la CDI : sans que soit objectivée de manière chiffrée la comparaison entre populations indienne et non indienne, la notion même de retard social véhicule cette dimension comparatiste. Envisagés par les experts comme les instruments d'une meilleure compréhension des conditions sociales et économiques des Indiens, ces indicateurs renvoient à une conceptualisation de ces populations uniquement dans leur relation à la société dominante, considérée par opposition comme « développée » ou « non en retard ».

Quels que soient les fondements théoriques des approches de la pauvreté et du développement, la construction d'indicateurs de développement est inéluctablement réductrice. Elle consiste en une opération de simplification de la réalité à laquelle on peut opposer de multiples représentations alternatives.

103. Les populations non indiennes obtiennent un indice de santé de 0,7572 et les populations indiennes de 0,7442. Or, la survie infantile est le seul critère objectivable contrairement à l'éducation ou aux revenus. PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México : El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, PNUD, 2010, p. 39.

104. *Ibid.*, p. 7.

105. *Ibid.*, p. 16.

L'association de la condition indienne à la pauvreté est toutefois contestée par nombre d'entre eux :

[...] Nous les Indiens (*indígenas*), sommes plus pauvres que les métisses, que le reste de la population du pays. C'est vrai, nous vivons avec peu. Le problème, c'est que ce n'est pas notre pauvreté qui fait que nous sommes différents. Notre « spécificité », comme ils disent, est ailleurs (Entretien, Aurelia, femme tseltal (maya), productrice de café, Chiapas, janvier 2010).

C'est bien qu'il y ait des politiques de développement pour nous, orientées sur les Indiens en raison de nos spécificités. Le problème, c'est que pour eux, notre spécificité, c'est notre pauvreté. Je pense que la pauvreté dans les régions indiennes est un fait objectivable. Mais ce n'est pas notre spécificité. Et en fait, ces programmes, c'est parce que nous sommes considérés comme les pauvres du Mexique (Entretien réalisé avec Javier, homme tseltal (maya), universitaire, Chiapas, août 2012).

Finalement, penser de cette manière-ci la pauvreté des populations indiennes fonctionne comme un obstacle épistémologique ¹⁰⁶ puisqu'outre le fait qu'elle dissimule les questions politiques qui y sont liées, elle empêche de penser l'expérience concrète du phénomène. Appréhender la pauvreté comme un phénomène « ancestral » ou encore hérité ¹⁰⁷ c'est *in fine* considérer la pauvreté comme un ensemble de dispositions transmises par le milieu social de l'individu ou du groupe concerné ¹⁰⁸. Or, une approche en termes de « manque », présente dans la mesure du Comité, de l'IDH-PI et de l'IRS, pose la question du *sujet* du manque et des moyens dont il dispose effectivement pour y apporter une réponse pratique. À quoi une pauvreté auquel aucun statut ou aucune puissance n'est accordée renvoie-t-elle ?

Si, dans certains cas, les analyses ont montré un affaiblissement ou une rupture des liens sociaux ¹⁰⁹, dans d'autres cas, on observe des résistances collectives et individuelles à la pauvreté. Ces formes de résistances collectives peuvent se traduire par des échanges au sein des familles ou entre elles.

106. Merklen D., « Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine », *Études rurales*, n°165-166, 2003, pp. 171-196.

107. Notamment dans PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas...*, op. cit., pp. 7, 16

108. En ce sens, voir Duvoux N., « Les oubliés du rêve américain. Genre et action philanthropique dans un quartier déshérité de Boston », *Communications*, n° 98, 2016, pp. 53-66.

109. Voir Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 2012 [1995] ; Gaulejac V. (de), Taboada Leonetti I., *La lutte des places*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994 ; Paugam S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, [1988] 2009 ; Paugam S., « Les différents liens sociaux et leurs ruptures », in Chauvin P., Parizot I. (dir.), *Santé et recours aux soins des populations vulnérables*, Paris, Inserm, 2005, pp. 38-60.

Carnet de terrain. Ce que la mesure du développement ne dit pas

4h30 du matin, un jour de semaine, tous les occupants de la maison dorment. La maison de Xap est la plus grande de la communauté et une des seules en béton. Les autres sont en bois. En entrant, une grande pièce vide d'une quarantaine de mètres carrés dessert quatre petites chambres chacune meublée d'un lit et traversée par des fils sur lesquels sèche le linge. Xap et sa femme enceinte, Eloisa, occupent la première avec Agustín leur dernier fils. La seconde est occupée par le premier fils, Reynaldo, son cousin et sa cousine. La troisième est occupée par les parents de Xap, Ana et Pedro, qui dorment avec deux nièces de Xap, Amanda, âgée de deux mois et María, leur fille âgée de 12 ans. La quatrième est dédiée au stockage du maïs, des *frijoles* (fayots), du sel et du café, pour l'essentiel. La maison d'à côté, construite en bois, est constituée de deux pièces d'une dizaine de mètres carrés chacune. C'est celle des sœurs de Xap. La première pièce est occupée par Rita, son mari et deux enfants, Pedro, 5 ans, et Ivan, 3 ans. Leur dernière fille, Amanda, est avec ses grands-parents, dans la maison de Xap. Rosa, la dernière sœur, dort dans l'autre pièce avec sa fille de trois mois. Son mari travaille en ville, il est absent. 4h45, Eloisa se lève et prépare dans sa cuisine les *frijoles* et les tortillas pour les deux maisons. La cuisine est une pièce construite en dehors de la maison : elle est en bois surmontée de tôle ajourée. Xap est celui qui gagne le mieux sa vie. Ses sœurs prennent toutes leurs repas chez lui avec leurs enfants. Elles rejoignent Eloisa pour préparer le premier repas de la journée. Eloisa s'assoit et masse son ventre. 5h, des enfants se lèvent, les hommes également, chacun vient prendre son bol de *frijoles* et ses tortillas. Eloisa prépare le *mats'* ou *pazol*, une boisson à base de maïs fermenté, pour les hommes qui vont dans les champs de maïs et de café. 5h30, Pedro, Xap et Arturo, le mari de Rita, partent travailler dans la *milpa* de Xap, le terrain où sont cultivés le maïs et les fayots. Quand ils rentreront en fin de journée, Rita, Amanda et Eloisa se seront occupées indistinctement de tous les enfants, auront fait les lessives, balayé le sol. Toutes les trois, elles prépareront le repas du soir avec les légumes stockés dans la maison de Xap.

[Deux mois plus tard] Eloisa a accouché le mois précédent d'une petite fille. Un jour de week-end, le rythme matinal est similaire. Toutefois le programme de la journée est différent : Xap et Eloisa partent avec leurs enfants ramasser des escargots de rivière. Départ matinal avec le *mats'* vers la forêt. Chacun des membres de la famille est équipé d'un *morral*, un sac brodé qu'il porte en bandoulière. Rapidement, Xap taille une longue branche de bois pour cueillir des *chapay*, un fruit d'un palmier épineux à 5 mètres de hauteur. Durant le trajet jusqu'à la rivière, il porte régulièrement un de ses enfants sur les épaules, qui, avec la longue branche taillée, fait tomber les *chapay* de l'arbre qu'Eloisa rattrape et place dans les différents *morales*. Arrivés à la rivière, tout le monde retrousse son pantalon et s'accroupit pour soulever les pierres et ramasser les escargots. Après près de quatre heures de récolte, la famille prend le chemin du retour en ramassant à nouveau des *chapay* dans la forêt. Les dos courbés sous le poids des fruits et des escargots, Xap, Eloisa et leurs enfants portent les *morrales* en mettant l'anse sur le front, la charge dans leurs dos.

Durant le chemin du retour, Xap nous explique en souriant : « nous n'achetons jamais de nourriture, nous cueillons, nous ramassons, nous cultivons. Nous avons la *milpa* où nous cultivons les *frijoles*, le maïs, les *oignons* et puis il y a la forêt, la rivière. Nous vivons avec la nourriture que nous produisons et celle que la nature nous donne ». Le soir, les escargots seront grillés sur des tortillas et les *chapay* cuits au feu de bois avec toute la famille.

Sans qu'il s'agisse d'adopter une représentation enchantée et naïve de la pauvreté¹¹⁰, l'analyse en termes de pauvreté et de retard fait exister les populations indiennes en tant que catégorie à laquelle aucune aptitude ou capacité n'est reconnue. Contrairement à ce que suppose l'approche institutionnelle et économiste, les représentations et les expériences vécues de la pauvreté sont liées à l'intensité et à la forme des liens sociaux. C'est notamment ce qu'ont particulièrement intégré toute une génération de jeunes Indiens qui « font carrière » dans le développement : ce dernier constitue un espace et des opportunités d'engagement ici pour les plus faibles que sont les Indiens¹¹¹. Tantôt autorités sociales au sein de la société locale, tantôt experts locaux, tantôt interlocuteurs des organisations locales de développement, ces individus prompts à investir le développement ont un rôle de médiateurs entre les populations locales et les projets de développement. Se saisissant des dispositifs de développement participatif qui accompagnent l'ensemble de l'argumentaire d'A. Sen repris par le PNUD selon lequel la participation est considérée comme le pilier de la nouvelle approche de la pauvreté¹¹², ils retournent le stigmate de la pauvreté, délaissent leur activité professionnelle d'origine, souvent liée à l'agriculture ou l'artisanat, et accèdent ainsi à de nouveaux statuts sociaux. Partageant en général en commun un capital social initial (lignage local prestigieux, compétences scolaires, savoir-faire agricole), alimenté par les processus d'auto-accumulation des ressources et d'acquisition de compétences (capacité à l'interlocution et à la pédagogie, pluralité des rôles et insertion dans différents espaces sociaux), ces individus occupent des fonctions de courtage¹¹³ en ce qu'ils captent et orientent vers leurs villages et groupes

110. Pierre Bourdieu a souligné combien « l'essentiel de l'expérience du monde social et du travail de construction qu'elle implique s'opère dans la pratique » dans « Espace social et genèse des "classes" », art. cit., p. 5. Dans *Les pauvres*, Georg Simmel est l'un des premiers à envisager la pauvreté dans une perspective relationnelle. Ce n'est, selon lui, qu'à partir du moment où « ils [les individus] sont assistés – ou peut-être dès que leur situation globale aurait dû exiger assistance bien qu'elle n'ait pas encore été donnée – qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté ».

111. Dans cette perspective Cornwall A., Coehlo V. (eds), *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, London, Zed Books, 2006 ; Gaventa J. « Finding the Spaces for Change: A Power Analysis in Power, Exploring Power for Change », *IDS Bulletin*, vol. 37, n°6, 2006, pp. 23-33 ; Murray Li T., *The Will to Improve. Government, Development and the Practice of Politics*, Durham-London, Duke University Press, 2007.

112. L'*empowerment* et le développement des capacités des individus étant au cœur de ces dispositifs, voir Parizet R., « "Le pauvre d'abord"... », art. cit.

sociaux la distribution des biens matériels issus de la rente du développement. Observer ces activités sociales, revendiquées comme relevant ou non du développement, collectives ou individuelles, mais toujours ignorées dans les opérations de mise en forme savante du « problème de développement indien », informe sur la nature des relations de pouvoir, sur le sens que les acteurs donnent à ces dernières et sur la façon dont ils les travaillent.

Cet article a mis en évidence la configuration d'un système expert toujours en cours de spécialisation sur la pauvreté et le développement des populations indiennes. La question de sa structuration est délicate à analyser. Il n'y a pas de véritable « centre ». Nous avons cherché à retracer dans ces configurations l'existence d'un faisceau de liens, d'intérêts et de positionnements qui réunissent les acteurs autour d'un objet, l'expertise et la définition du « problème » de la pauvreté indienne et de sa solution, le développement humain. Ainsi, nous avons mis en évidence les « échanges transversaux ¹¹⁴ » et les interdépendances et les alliances entre les acteurs, qui permet la construction d'intérêts, si ce n'est communs, au moins convergents : la formation d'un système expert réservé à des spécialistes capables de se prévaloir de leurs compétences.

Les agents onusiens ont beau jeu de se donner le premier rôle, l'influence de l'organisme multilatéral n'a de sens que dans les relations établies avec les administrations nationales. Le Comité de la Sedesol, composé d'économistes qui circulent dans les différents espaces institutionnels étudiés ici, a pour mission principale de rendre visible à travers ses opérations de quantification la « pauvreté extrême du Mexique ». La construction d'une enclave bureaucratique au sein de la CDI est pensée comme une bulle d'efficacité au service de l'action publique néo-indigéniste dans le cadre d'une administration contestée en interne ainsi que par des acteurs institutionnels nationaux. Aussi, la densification de l'expertise sur la pauvreté et le développement des populations indiennes tient-elle essentiellement à une dynamique de structuration des espaces de production d'indicateurs de pauvreté et de développement qui nourrissent des schémas de représentation du social. Depuis les années 1990, le PNUD a joué au niveau international un rôle dans la promotion et dans la

113. Les activités de courtage ont largement été étudiées, voir Nay O., Smith A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in Nay O., Smith A., *Le Gouvernement du Compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21 ; Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P., *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000. Voir également Parizet R., « La fabrique dépolitisée des élites locales. Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 4, 2013, pp. 77-101.

114. Voir l'analyse d'Olivier Nay et d'Andy Smith sur les échanges transversaux entre les différents « espaces institutionnels » dans Nay O., Smith A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in Nay O., Smith A., *Le Gouvernement du Compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.

mise en débat durable de la définition et de la mesure du développement humain. Cet article invite à relativiser la dimension coercitive de l'action des organisations internationales : l'influence du PNUD dans un espace national dépend d'abord d'accords de partenariat avec les institutions nationales qui finalement cadrent en partie l'action de l'organisation internationale. Mais, surtout, l'action du PNUD se fait sur un mode peu contraignant, du fait de l'incorporation dans les pratiques des acteurs administratifs et universitaires, des travaux sur la pauvreté et le développement humain, dans leur dimension théorique et méthodologique, au cœur de l'activité du programme onusien depuis les années 1990. Aussi, l'influence du PNUD fonctionne sur un registre d'adhésion de la part d'économistes nationaux qui travaillent dans les organisations nationales et internationales en charge de l'action sociale qui concerne les populations indiennes.

Enfin, l'absence de multidisciplinarité et le monopole des économistes au sein de ces espaces peut apparaître surprenante, notamment au regard de l'évolution du débat sur la mesure du développement au niveau international dont l'objectif est de délaissier une seule approche monétaire et économiciste de la pauvreté. Une telle surreprésentation des économistes a des effets politiques sur les pratiques de quantification. Ils nourrissent une analyse commune sur les « problèmes » de la question sociale indienne et la production de rapports et d'indicateurs réduit l'expertise à sa fonctionnalité de simple aide à la décision ¹¹⁵ alors qu'elle renvoie bien à des enjeux politiques. L'analyse proposée permet de comprendre que la lutte affichée contre la pauvreté de l'action publique internationale et également nationale semble s'accommoder de la permanence de la pauvreté et du renforcement des inégalités sociales ¹¹⁶. L'évidence de la pauvreté des populations indiennes et l'approche institutionnelle permettent de clore le débat sur la question sociale indienne masquant ainsi les dimensions complexes et multiples auxquelles renvoie le phénomène social de la pauvreté ¹¹⁷. Seule une variation des échelles permet de rendre compte de la complexité et des limites de la mise en forme savante du « problème de développement indien » : le macro permet de prendre en compte les évolutions sur la scène internationale des débats sur la mesure du développement depuis les années 1990 ; le micro permet d'opposer la réalité des espaces sociaux locaux à ce que « disent » les indicateurs qui sont supposés capturer cette réalité ¹¹⁸.

115. Stone D., *Capturing Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London, F. Cass, 1996.

116. Pour l'heure, nous ne disposons pas d'éléments de comparaison avec d'autres bureaux de recherche en développement humain du PNUD dans le monde, mais une telle analyse permettrait de mettre à l'épreuve quelques uns des résultats de cette enquête.

117. Voir Duvoux N., Rodriguez J. « La pauvreté insaisissable. Enquête(s) sur une notion », *Communications*, n° 98, 2016, pp. 7-19.

118. Je remercie Laurent Bonelli et Laurent Jeanpierre ainsi que les évaluateurs pour leurs remarques et leurs suggestions stimulantes. Si je n'ai pu ou su toutes les prendre en compte, elles ont permis d'améliorer sensiblement le texte de cet article.