Du travailleur au pauvre

La question sociale en Amérique latine

Denis Merklen

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8007>
DOI : 10.4000/etudesrurales.8007
ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2003
Pagination : 171-196

Référence électronique

Denis Merklen, « Du travailleur au pauvre », *Études rurales* [En ligne], 165-166 | 2003, mis en ligne le 01 janvier 2005, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8007> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8007

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_165&ID_ARTICLE=ETRU_165_0171

Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine

par Denis MERKLEN

| Éditions de l'EHESS | *Études rurales*

2003/1-2 - N° 165-166

ISSN 0014-2182 | ISBN 2-7132-1807-1 | pages 171 à 196

Pour citer cet article :

—Merklen D., Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine, *Études rurales* 2003/ 1-2, N° 165-166, p. 171-196.

Distribution électronique Cairn pour les Éditions de l'EHESS.

© Éditions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

DU TRAVAILLEUR AU PAUVRE

Denis Merklen

LA QUESTION SOCIALE EN AMÉRIQUE LATINE*

AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE un même objectif réunit l'ensemble des organismes internationaux depuis les Nations unies jusqu'aux principaux bailleurs de fonds, en passant par les gouvernements et par un bon nombre des plus puissantes ONG : la lutte contre la pauvreté. Ainsi, pour les Nations unies, la période 1997-2006 est consacrée à l'éradication de la pauvreté. « Notre rêve est un monde sans pauvreté », déclare pour sa part la Banque mondiale. Pour l'UNESCO il n'est aujourd'hui d'enjeu plus important et plus fondamental pour la communauté internationale que le combat de ce « fléau persistant de l'humanité » [BID 2000; BM 2000; ONU 1995; PNUD 2000; UNESCO 2000]. Cette quasi unanimité a été renforcée en 1999 lorsque la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé une initiative commune afin de mettre ce projet au centre des politiques publiques transnationales. La force de cette initiative est d'autant plus importante qu'elle conditionne le bénéfice d'une aide financière à l'élaboration d'un programme de lutte contre la pauvreté (« Document stratégique de lutte contre la pauvreté ») [BM 2000].

Aussi bien dans la perspective des États et des gouvernements que dans celle des organismes internationaux, la mise en place de cette stratégie de lutte contre la pauvreté représente un choix politique majeur. Les politiques sociales sont réorientées en fonction d'une transnationalisation croissante des politiques publiques. Une nouvelle optique théorique dans les manières de concevoir et de conceptualiser les problèmes sociaux est le point de départ de cette reconduction politique. En prenant comme exemple l'Amérique latine, nous proposons d'observer et d'analyser ces nouvelles directions conduites par les organisations transnationales qui font violence à une longue tradition de traitement et de conceptualisation de la question sociale.

Ce consensus autour de la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans un contexte marqué par de profondes mutations dans les sociétés latino-américaines. L'épuisement du modèle d'accumulation et de développement qui reposait sur une forte intervention de l'État et qui prévalait dans tout le continent a favorisé ce qu'il est convenu d'appeler les politiques du « consensus de Washington » [Williamson 1996]. Ces bouleversements ont déstabilisé les voies de l'intégration et les formes de socialisation politique, principalement dans les couches populaires. Au-delà d'importantes différences d'un pays à l'autre, l'entrée dans le nouveau siècle est partout placée sous le signe de l'augmentation du chômage, de la mise en question de la stabilité de l'emploi, de l'accroissement du travail informel, de l'affaiblissement du rôle des

* L'auteur remercie les commentaires de Daniel Bertaux, Robert Castel et Silvia Sigal.

syndicats, de la diminution de la présence de l'État dans les domaines clés de la politique sociale, et des difficultés croissantes de l'école pour amener les jeunes vers le marché du travail et contribuer à leur promotion sociale. L'appauvrissement et l'augmentation des inégalités dans la distribution des revenus vont de pair avec les transformations des économies rurales et induisent des changements importants dans les pratiques culturelles et politiques des couches populaires. Les Amériques latines se distinguent des autres régions du « Sud » moins par le niveau de pauvreté atteint dans leurs différentes sociétés, que par la dynamique de décomposition sociale qui y gouverne depuis plus de vingt ans.

Il paraît bien réducteur d'envisager cet ensemble complexe de transformations sous l'angle de la pauvreté. Qui plus est, une telle réorientation conceptuelle renverse les manières traditionnelles de penser le social en Amérique latine. Malgré l'évolution récente vers une conception « pluridimensionnelle », les études concernant ces problèmes se focalisent sur l'augmentation et l'intensification de la pauvreté, ou bien sur les quantifications des degrés d'inégalité dans la distribution des revenus au moyen du coefficient de Gini¹. C'est sous l'impérialisme théorique de la notion de pauvreté que travaillent les agences internationales telles que la Commission économique pour l'Amérique latine des Nations unies (CEPAL) ou l'UNICEF, ainsi que les médias, les sciences sociales, et les principaux bailleurs de fonds comme la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID).

Après une analyse des usages et de la genèse des principales méthodes de détermination de la

pauvreté en Amérique latine, nous essayerons d'apporter une réponse à un certain nombre de questions : comment s'inscrit le nouveau traitement de la question sociale en termes de pauvreté dans l'ensemble des transformations socio-historiques touchant le continent ? Qu'est-ce que la notion de pauvreté met en lumière, et qu'est-ce qu'elle empêche de voir² ? Quelles ont été les conséquences de son utilisation dans la programmation des politiques publiques ?

1. Le coefficient de Gini mesure la distance existante entre les plus hauts et les plus bas revenus. Le coefficient varie en théorie entre 0, pour une distribution parfaitement égalitaire, et 1 si tout le revenu est concentré en une seule personne. Toutes les estimations montrent que l'Amérique latine a la distribution des revenus la plus inégale du monde avec un Gini proche de 0,5 pour l'ensemble des pays (contre 0,3 pour les pays développés et d'Europe de l'Est, 0,46 pour l'Afrique et entre 0,34 et 0,4 pour l'ensemble de pays asiatiques). À l'intérieur de l'Amérique latine, l'Uruguay apparaît comme le champion de la bonne distribution avec un coefficient proche de 0,4, alors que le Brésil et le Paraguay remportent le palmarès de l'inégalité des revenus avec des valeurs avoisinant 0,6. Le coefficient de Gini permet aussi d'observer les variations dans la distribution de la richesse d'un pays dans le temps. L'Argentine est sur une pente prononcée vers l'inégalité. Le pays passe de valeurs proches de 0,3 dans les années soixante-dix à presque 0,5 à la fin du XX^e siècle. Les données ont été tirées de BID [2000].

2. Deux précisions. Premièrement, nous n'analyserons pas les différentes utilisations du mot pauvreté dans les sciences sociales en général ou sous un regard qui serait purement théorique. Pour une analyse des théories de la pauvreté voir R. Ogien [1983]. En second lieu, les débats méthodologiques concernant les techniques d'estimation de la pauvreté ne sont pas au centre de cet article. À propos des débats méthodologiques en Amérique latine cf. J. Bolvinik [1999 et 2000] et A. Longhi [1996].

Nous faisons l'hypothèse que, en dehors de toute considération technique, les débats autour de la nature de la crise sociale en termes de « pauvreté » et les dites « stratégies de lutte contre la pauvreté » doivent être considérés comme la contribution des intellectuels à la construction de nouveaux enjeux politiques. Nous imposons ainsi un questionnement théorique afin de faire émerger la question politique qui résonne en sourdine sous les orchestrations de ces débats sur la pauvreté, sur la meilleure façon de la mesurer, et, en dernière instance, sur la manière la plus appropriée de la combattre. Pauvreté est un mot maudit. Il opère comme un « obstacle épistémologique » [Bachelard 1972] projetant une ombre épaisse sur des enjeux politiques qu'il empêche de voir. Dès lors, une dernière question s'impose : quel est le rôle (politique) que les sciences sociales sont en train de jouer dans des conflits concernant le sort des classes populaires ?

Or, pour que la problématique de la pauvreté soit capable de véhiculer des décisions strictement politiques sans le dire, et pour qu'elle puisse y embarquer les sciences sociales, il lui faut jongler avec les notions. En effet, nous verrons comment, avec la catégorie de pauvreté, les sciences sociales vont contribuer à la production d'un double glissement sémantique. Premièrement, selon les précisions techniques avec lesquelles la catégorie de « pauvreté » est définie par chaque organisme, il se produit un déplacement dans les formes de considérer la question sociale qui en Amérique latine se faisaient traditionnellement autour de la figure du travailleur et non autour de celle du pauvre. Or, une fois que les controverses techniques autour du contenu de la catégorie

sont réglées et qu'une nouvelle problématique domine les débats, un deuxième glissement se produit. Cette fois-ci, la catégorie se détache de ses déterminations méthodologiques et de ses définitions théoriques pour revenir aux eaux paisibles de la langue courante et retrouver tous les contenus du sens commun. On se met alors à combattre la pauvreté, celle-ci étant devenue une réalité évidente.

La question sociale redécouverte : pauvreté et paupérisation

Il faut bien admettre que le mot d'ordre de la lutte contre la pauvreté est largement justifié par les données statistiques. En 1995 les niveaux de la pauvreté moyenne et de la pauvreté extrême étaient similaires à ceux enregistrés vingt ans auparavant et ils étaient très supérieurs à ceux de 1980 [BID 1997]. Selon les chiffres de la Banque mondiale³, le nombre de pauvres a augmenté de 20 % en Amérique latine entre 1989 et 1996 ; et dans une décennie de croissance économique la proportion de ceux qui vivent avec moins d'un dollar par jour est restée stable : 15,3 % de la population en 1987 et 15,6 en 1998. L'Argentine, pays de catastrophe sociale, montre une progression étonnante de ces chiffres : en 1973, seulement 3 % de la population était sous le seuil de la pauvreté selon la CEPAL ; en 2002 toutes les estimations situent cette proportion autour de 50 %. Sur l'autre rive du Río de la Plata, un autre ex-champion de l'équité présente une évolution similaire : un rapport officiel estime

3. La Banque mondiale considère comme pauvres les personnes vivant avec moins de 2 dollars américains par jour. Pour les chiffres, cf. BM [2000].

que près d'un Uruguayen sur quatre est en situation de pauvreté [Cámara de Representantes 2001].

Ainsi, la paupérisation croissante et l'apparition de formes nouvelles de pauvreté sont devenues des clichés parmi les plus courants de la littérature. Dans ce contexte, bien que les chercheurs locaux aient joué un rôle important, ce sont les organismes internationaux (BID, BM, CEPAL, PNUD, UNICEF) qui ont bénéficié de la légitimité intellectuelle ainsi que des ressources économiques et de la capacité d'orienter les changements et les débats. Par exemple, en 1996, la BID, la BM, la CEPAL et cinq gouvernements lancent un programme visant à « l'amélioration des études et de la mesure des conditions de vie en Amérique latine et les Caraïbes »⁴. Vingt trois millions de dollars furent investis pour « produire une information de haute qualité » nécessaire à la conception, et à la gestion de projets visant la réduction de la pauvreté et l'obtention d'une plus grande justice sociale.

La notion de pauvreté ayant acquis une position hégémonique, tous les débats tournent autour des différentes définitions du terme. Dans la majorité des cas la discussion ne concerne que les aspects techniques ou méthodologiques de la mesure de la pauvreté ou du seuil à partir duquel une population est considérée comme pauvre, indigente, etc.⁵

C'est vers la fin des années soixante-dix que l'on commence à parler de pauvreté alors que, jusque là le traitement de la question sociale en Amérique latine utilisait des concepts qui reflétaient d'autres préoccupations intellectuelles et politiques. Dans ce continent caractérisé par son indépendance intellectuelle, le traitement

de la question sociale et du développement avait conduit à l'élaboration d'un certain nombre d'outils théoriques, comme en témoignent les débats autour de la marginalité, la théorie de la dépendance, les discussions sur la détérioration des termes de l'échange ou les problématiques autour de l'économie informelle. Ce changement de paradigme aura d'importantes conséquences non seulement sur la planification et la mise en œuvre des politiques publiques, et par conséquent, sur le comportement des acteurs collectifs mais aussi sur le développement des sciences sociales dont le rôle politique est désormais de fournir une pléthore de consultants qui s'intègrent à l'État et aux organismes internationaux dans la promotion de la nouvelle perspective et l'élaboration de ces stratégies de lutte contre la pauvreté.

Seuil de pauvreté et besoins élémentaires

Deux méthodes permettent de mesurer la pauvreté : celle qui consiste à déterminer le seuil de pauvreté (*línea de pobreza* – LP) et celle qui évalue les besoins de base insatisfaits (*necesidades básicas insatisfechas* – NBI). Actuellement la plupart des pays utilisent des

4. Le programme « Improvement of Surveys and the Measurement of Living Conditions in Latin America and the Caribbean » (dit MECOVI par son sigle en espagnol) comprenait dans sa première phase des études au niveau régional et au niveau national dans 5 pays : l'Argentine, la Colombie, Le Salvador, le Paraguay et le Pérou.

5. Nombreuses études sur la pauvreté prennent en compte des « variables » comme la scolarité ou le chômage. Mais ces variables sont traitées comme des facteurs associés au phénomène de la pauvreté, c'est-à-dire que ces problèmes sont déjà inscrits dans le cadre de la « nouvelle question sociale ».

variations et des combinaisons de l'une et l'autre approche⁶. Ouvrons une parenthèse afin de rappeler ce que les chiffres veulent dire. D'une part, quand un pourcentage de pauvreté est avancé, un glissement sémantique s'opère en vertu de la polysémie du terme à tel point que le chiffre perd son sens, malgré les précisions techniques des statisticiens qui les produisent. D'autre part, « la statistique n'est pas un simple moyen d'observation mais contribue à produire son propre objet en construisant les faits qu'elle est sensée mesurer. Les formes qu'elle crée, y comprises les plus abstraites, contribuent à définir les problèmes de l'époque » [Topalov 1994 : 270].

En 1979 la CEPAL publie un important travail d'Oscar Altimir visant à déterminer la dimension de la pauvreté en Amérique latine [1979]. L'auteur cherchait à élaborer une méthode permettant de dessiner une ligne de démarcation ou « seuil » de la pauvreté dans onze pays du continent⁷. L'enjeu était d'importance, compte tenu de l'hétérogénéité des situations nationales.

Selon la méthodologie élaborée par Altimir, on peut établir un premier seuil de « pauvreté absolue » en conjugant un critère « absolu » déterminant les besoins alimentaires de subsistance, c'est-à-dire, les conditions de la reproduction biologique, et un critère « relatif » qui prendrait en considération les spécificités des traditions alimentaires de chaque pays. La méthode proposée par Altimir résulte de l'acceptation du caractère absolu des nécessités (nutritionnelles) en tenant compte du caractère variable des moyens de répondre à de telles sollicitations de l'organisme. C'est ainsi que la CEPAL a réussi son pari. Pour des raisons que

nous verrons plus loin, presque la totalité des pays latino-américains suivent cette méthode du « seuil de pauvreté » (en espagnol, de *la línea de pobreza*) ou une variante de celle-ci⁸.

On arrive à estimer soit le seuil de la pauvreté « absolue », selon les considérations d'Altimir [*ibid.* : 44], soit le seuil de pauvreté tout court, équivalant « à des budgets de consommation privée dont le montant est le double de celui correspondant au budget minimal d'alimentation ». De cette manière la quantité estimée suffisante pour faire face aux autres besoins résulte de la proportion des dépenses destinées à la nourriture dans la consommation moyenne du groupe de ménages avec un niveau de revenus immédiatement supérieur au seuil d'indigence. Les calculs de la CEPAL indiquent donc que dans les pays latino-américains ces ménages consacrent de 40 à 50 % de leur budget aux besoins alimentaires, d'où il résulte un seuil de pauvreté qui est le double de celui de l'indigence. Il s'obtient en multipliant la valeur des nourritures de base par un coefficient qui représente l'inverse des dépenses en nourriture des catégories à bas revenus. Les

6. J. Bolvinik [1999 et 2000] fait une description détaillée des variantes utilisées dans le continent.

7. Ces pays étaient l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Honduras, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

8. Ce critère est employé dans tous les pays de l'Amérique latine sauf au Mexique, où l'on utilise un indice sur la base d'un ensemble prédéterminé de biens considérés comme étant élémentaires. Actuellement, la plupart des détails techniques de la « méthode Altimir » ont connu des modifications. Cela dit, aucune n'a modifié la méthode dans l'essentiel.

caractères absolu et relatif de la pauvreté se combinent ainsi. Avec cette méthode, dans une société globalement pauvre comme la société haïtienne le seuil de pauvreté tend à coïncider avec le coût des aliments, par contre, dans une société où la part des frais de nourriture est moindre parce qu'on dépense dans d'autres biens et dans d'autres services, comme dans les sociétés du Cône Sud, ce seuil a tendance à s'accroître.

Une autre méthode d'estimation de la pauvreté très répandue dans le continent latino-américain consiste à accompagner la technique du seuil par une détermination des « besoins de base insatisfaits », c'est-à-dire des NBI. Selon cette formule seront considérés comme pauvres les foyers n'ayant pas accès à certains biens ou services liés à des « besoins de base », notamment l'éducation et le logement. Plus simple en apparence que l'autre procédé, il suffit de déterminer quels besoins seront considérés comme basiques pour ensuite établir les limites de leur satisfaction ou de leur insatisfaction. Par exemple le taux de scolarité des enfants ou le nombre de personnes par pièce dans chaque logement.

L'estimation des NBI a trouvé en Argentine l'une des premières applications avant d'être utilisée dans la plupart des États latino-américains. La méthode voit le jour quand l'organisme officiel qu'est l'Institut national des statistiques et des recensements publie en 1984 la « Carte de la pauvreté en Argentine », sur la base des données du recensement de 1980 [INDEC 1984]. Une cartographie très précise et sophistiquée indique dans chaque district du pays le pourcentage de foyers ayant des besoins de base insatisfaits selon les indicateurs

suiuants : promiscuité, logement, salubrité, scolarité et survie⁹.

Cette méthode est moins utilisée que celle du seuil de pauvreté, entre autres parce qu'elle est beaucoup moins sensible aux variations conjoncturelles, notamment au niveau de la relation revenus/prix. Cela est très important dans des moments de réformes importantes ou de crise, par exemple, lors des poussées inflationnistes ou des crises financières, des pertes de postes de travail, de chute des salaires, etc. Or, précisément, l'extrême sensibilité du seuil de pauvreté aux fluctuations des prix est signalée comme l'un des points faibles de ce type d'évaluations [Novaro et Perelman 1993], défaillance à laquelle échappe la méthode des NBI capable de discriminer des conditions de « pauvreté structurelle » non dépendantes des variations des marchés. En effet, le taux de scolarité, l'accès à l'assainissement ou le nombre de foyers par logement ne présentent pas de variations sur le court terme.

Il est clair que ces deux méthodes, qui sont les plus utilisées en Amérique latine, opèrent avec des définitions différentes de la pauvreté. Chacune permet de saisir une situation différente. Si le seuil de pauvreté est plus pertinent pour observer des phénomènes de paupérisation,

9. Un seul des cinq indicateurs suffit à classer le foyer comme pauvre : les ménages habitant à plus de 3 personnes par pièce, habitant un logement inadapté, n'ayant aucun système d'évacuation des eaux usées ou d'aisance, ayant un enfant n'allant pas à l'école, ou ayant un taux de dépendance économique de 3 inactifs par personne active (en foyers dont leur chef a un bas niveau de scolarisation). En 1992, le Comité [officiel] d'études sur la pauvreté modifia les indicateurs NBI et conclut à une réduction de la pauvreté en Argentine. Cf. CEPA [1992].

le calcul des NBI est plus efficace pour évaluer les situations de pauvreté historique ou « structurelle ». L. Beccaria et P. Vinocur [1991] ont déterminé un ensemble de situations de pauvreté en utilisant un croisement des deux méthodes. Ainsi, les individus et/ou les foyers dont le revenu est en dessous du seuil de pauvreté et qui présentent des besoins de base insatisfaits seront classés comme faisant partie de la pauvreté structurelle, alors que ceux qui ont des revenus en dessous du seuil mais qui n'ont pas de besoins insatisfaits seront considérés comme des nouveaux pauvres.

Ces deux procédés relèvent de raisonnements issus des sciences sociales latino-américaines et leur utilisation continue à être majoritaire à l'heure de déterminer qui sont les pauvres. Or à partir des années quatre-vingt-dix, deux organismes internationaux ont commencé à mesurer la pauvreté dans tous les continents dans le but de promouvoir des stratégies pour la combattre à l'échelle planétaire. La Banque mondiale et le Programme des nations unies pour le développement (PNUD) élaborent alors chacun sa méthode ; l'une et l'autre seront appliquées dans les sociétés d'Amérique latine¹⁰.

La Banque mondiale établit donc ses fameux seuils de 1 et 2 dollars par jour. Avec le seuil de un dollar par jour, elle cherche à tracer la limite des revenus en dessous de laquelle s'établirait la pauvreté absolue, alors qu'en doublant le chiffre, la Banque se donne une marge de souplesse pour examiner la situation des pays plus ou moins développés. On privilégiera, par exemple, le seuil de 1 dollar par jour pour l'Afrique sub-saharienne et celui de 2 dollars par jour pour l'Amérique latine.

Quant au PNUD, il utilise trois indices différents, qui se rapprochent beaucoup de ceux décrits pour les instituts des statistiques des pays latino-américains. En effet, le premier cherche à établir la limite des revenus nécessaires pour parer aux besoins alimentaires de tout individu, ce qui permet de fixer le seuil de l'extrême pauvreté ; le deuxième indice évalue le seuil de la pauvreté générale donné par les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels non alimentaires (nous sommes là dans la même problématique de la LP de la CEPAL, élaborée par Oscar Altimir). Avec le troisième, le PNUD fixe un indice de la pauvreté humaine à partir de « manques » dans ce qu'on considère « trois domaines essentiels de la vie humaine » [1997 : 141] : longévité, éducation et conditions de vie décentes. Bien que plus large, ce dernier indice est proche de celui des NBI (il prend en compte le nombre de personnes risquant de décéder avant l'âge de 40 ans, le nombre d'analphabètes, la proportion d'individus sans eau potable, privés d'accès aux services de santé, les enfants souffrant de malnutrition), car il met l'accent non pas sur les aspects monétaires de la pauvreté mais sur l'accès aux services publics.

Ce bref rappel des méthodes utilisées devrait nous aider à mieux comprendre de quoi parle-t-on lorsqu'on fait référence à la pauvreté. Ainsi, la plupart des acteurs reconnaissent le caractère multidimensionnel du phénomène. La Banque mondiale qui a fortement été critiquée par le

10. Nous ne présenterons ici qu'une description succincte des méthodes de la BM et du PNUD. Pour une analyse détaillée, voir E. Benicourt [2002] et J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud [2002].

caractère strictement monétaire de sa méthode, fait actuellement état d'autres dimensions de la pauvreté, comme le « manque de parole » (*voicelessness*) ou le manque de pouvoir et d'autonomie (*powerlessness*) – bien que dans la pratique elle reste sur son premier critère, plus facile à quantifier [BM 2000 et 2001]. Comment savoir alors de quoi on parle lorsque les gouvernements, les médias, les ONG ou encore les organisations internationales font mention de la pauvreté dans une région ou mentionnent l'appauvrissement observé dans un pays ?

En théorie, chaque institution définit avec beaucoup de précision ce qu'elle veut dire et ce qu'elle quantifie, et, comme nous venons de l'observer, tout le monde s'efforce de tenir compte de la complexité du problème. Cependant, dès lors que le mot commence à circuler, la catégorie « pauvreté » décroche de ses déterminations méthodologiques et penche tout naturellement vers des significations chargées de connotations morales et religieuses contenues dans le mot même de pauvre. Et c'est ainsi que se produit l'un des glissements sémantiques dont souffre de manière incontrôlée la problématique de la pauvreté. Or, pour qu'il puisse opérer ce déplacement de sens, il faut que la catégorie de pauvreté réalise au préalable une première galipette.

La tradition sociale latino-américaine

Contrairement à certaines idées acquises l'Amérique latine a une longue tradition dans le développement des systèmes de protection sociale et de normes de régulation des rapports de travail. Ce continent a joué un rôle important en la matière, aussi bien par l'influence

que ses avancées ont exercé sur les pays du Tiers-monde que par l'écho que ses progrès ont rencontré dans l'Occident industrialisé. L'élaboration des premières lois de couverture des risques du travail et des retraites a été mise en place dans certains pays dès le début du siècle, devant parfois les États-Unis et l'Europe. C'est notamment le cas, certes exceptionnel, de l'Uruguay. Les réformes sociales entamées par le président Batlle en 1903 sont extrêmement en avance pour l'époque : les syndicats ont ainsi obtenu l'interdiction du travail de nuit dans les boulangeries ainsi que celle du travail des mineurs, la journée de huit heures, un système de retraite, etc. Des lois qui sont aussi favorables aux femmes, concernant l'autorité parentale, le divorce ou les congés de maternité. D'autre part, ces mesures s'accompagnent de la création d'entreprises d'État (production et distribution d'électricité, chemins de fer, frigorifiques), de la création de la Banque hypothécaire, de l'instauration d'un enseignement public secondaire et universitaire ainsi que d'un système solide de santé publique. « Cet ensemble de mesures a fait de l'Uruguay une démocratie sociale unique sur le continent et même probablement dans le monde, modèle dont se rapprochèrent plus tard les régimes sociaux-démocrates de Scandinavie, d'Allemagne et d'Autriche. » [Touraine 1988 : 270] C'est aussi le cas du Chili et de l'Argentine, pays qui ont commencé à implanter un régime de protection sociale dès les premières décennies du XX^e siècle, et qui s'est consolidé dans les années quarante. Même dans les pays où l'extension des protections sociales et des régulations est moins importante, ces systèmes sociaux avaient commencé

à couvrir les salariés des secteurs modernes et formels de l'économie, notamment dans les grandes villes du Brésil, du Mexique, du Venezuela ou de la Colombie. Cet ensemble (hétérogène) de lois, d'institutions et de politiques régulatrices du social allait se répandre (à des degrés différents) partout dans le continent lors de l'installation des régimes populistes, suite à la conjoncture de l'après-guerre.

Lorsque l'intervention étatique en Amérique latine fonctionne comme l'un des moteurs de l'économie et comme garante de la cohésion de la société, la question sociale s'exprime selon une philosophie universaliste des droits inscrite généralement dans toutes les constitutions. Jusqu'aux années quatre-vingt, cette politique eut pour résultat l'extension du système éducatif, de la couverture publique de santé, des systèmes de protection sociale gérés par les syndicats ou par l'État, des retraites, de la protection aux familles, du logement, favorisant le développement du travail salarié. Évidemment la couverture réelle de ces systèmes connut des niveaux très variés, faisant l'objet de disparités importantes à l'intérieur de chaque pays et mettant souvent en cause la prétendue universalité des droits. Cette variabilité répondait notamment au niveau de consolidation du salariat qui couvrait en 1970 plus de 72 % de la population active en Argentine, au Chili et en Uruguay, entre 60 et 70 % en Colombie et à Costa Rica, mais moins de 60 % au Mexique et à peine 52 % au Brésil [Thorp 1998 : 191].

Le salariat reste un phénomène à prédominance urbaine et son poids est relativement moindre dans les pays avec une population rurale importante. Ainsi à cette époque, seule 27 % de la population active de la Bolivie était

occupée dans l'économie formelle alors que 34 % travaillait pour l'agriculture traditionnelle. Pour le Pérou ces proportions étaient respectivement de 41 % et de 38 %, et au Brésil un tiers des travailleurs étaient embauchés dans l'agriculture traditionnelle. Il est vrai que pour la plupart des pays la sphère du social n'engloba jamais les paysans et que dans les villes elle concernait surtout les travailleurs de l'économie « formelle ». Cela n'empêche pas de voir que, jusqu'aux années quatre-vingt, ce modèle orientait les politiques et surtout qu'il était au centre des conflits sociaux.

L'évolution de ces systèmes de protection sociale a été, répétons-le, hétérogène, que ce soit au niveau des pays et des régions, des périodes de progrès ou de stagnation, ou de l'intensité de la couverture. Cela dit, d'un point de vue général les années quatre-vingt marquent un double tournant. En premier lieu, à partir de cette date tous les systèmes de protection sociale du continent souffrent d'une dynamique régressive sur tous les plans. Cette régression est principalement due au poids insupportable des difficultés financières [BID 1991], et à la désagrégation tant du modèle d'accumulation que des pactes de solidarité qui jadis les rendaient possibles. En second lieu, à partir des années quatre-vingt-dix, les politiques sociales en Amérique latine font l'objet de nouvelles orientations. Ainsi, afin de faire la guerre à la pauvreté, de trouver des remèdes aux effets de l'« ajustement structurel » et en attendant la reprise et l'assainissement de l'économie, on réoriente les politiques sociales sur la base de la « focalisation », de la « décentralisation » et de l'abandon des prétentions d'universalité [Faundez 1998]. Les États latino-américains

infirmen ainsi une tradition selon laquelle la question sociale était pensée en relation avec le travail.

Des raisons pour un changement de perspective

L'étude d'Altimir publiée par la CEPAL en 1979 a eu un impact très important, et a influencé en particulier les instituts publics de statistiques de chaque pays ainsi que de nombreux centres d'investigation qui se sont lancés dans des études sur la pauvreté. Par son appartenance aux Nations unies et par son prestige intellectuel, la CEPAL occupe une position importante aussi bien dans les décisions politiques des États que dans la sphère académique, pour tout ce qui se réfère à la mesure de la pauvreté. La méthode proposée par ses experts est d'emblée acceptée par la plupart des gouvernements, lorsqu'il s'agit non seulement d'établir des diagnostics concernant la situation, mais aussi de planifier l'action sociale. En plus, la CEPAL n'est pas seule mais partage ses orientations avec tous les organismes internationaux pour qui la question sociale est une affaire de pauvreté. C'est le cas notamment des trois principales institutions de crédit en Amérique latine, la BID, la BM et le FMI. Ces organisations ont mis au point leurs propres méthodes pour déterminer le seuil de pauvreté, ce qui entraîne parfois des différences importantes dans la comptabilisation du nombre de pauvres par pays. Ainsi, la BM propose un seuil de deux dollars par jour et par personne, ce qui aligne les études sur l'Amérique latine sur celles qui traitent des autres régions du monde. Mais il n'y a aucune différence de fond concernant la conceptualisation des problèmes. La position

de l'ensemble de ces organismes est de considérer la pauvreté comme « la » dimension privilégiée de la question sociale.

On assiste donc à la production d'un consensus par le biais d'un accord explicite entre la recherche scientifique, les organismes internationaux et les États. Trois facteurs y concourent : (a) la relation étroite entre les États et les organismes internationaux de crédit, (b) la remise en cause des perspectives théoriques qui privilégiaient les conflits de travail et la classe ouvrière dans l'analyse de la question sociale, ainsi que l'abandon des classes sociales comme constitutives de la société, (c) le changement « sociétal » marqué par le déclin de l'influence des syndicats et de l'État face à d'autres acteurs politiques et économiques.

LA RELATION ÉTROITE DES ÉTATS AVEC LES ORGANISMES INTERNATIONAUX DE CRÉDIT

C'est durant les années cinquante qui ont eu lieu en Amérique latine les premières interventions des « nouveaux » organismes internationaux, notamment du Fonds monétaire international. Ces interventions prônent déjà des mesures qui auront des effets pervers sur les niveaux de vie des catégories populaires. Afin de réduire les déséquilibres économiques, le FMI plaide pour la réduction des dépenses publiques. Cela se traduit par une diminution des salaires (à l'époque, les dépenses publiques étaient composées à 80 % de dépenses salariales)¹¹. En général, pour les organismes de crédit le « bien-être » n'était

11. Ces premières interventions du FMI sont analysées par R. Thorp, qui affirme que « les économies latino-américaines ont été utilisées principalement comme terrain d'essai » [1998 : 185 sq.].

pas un point de départ ni une orientation privilégiée des politiques publiques mais découlait du développement économique et de la modernisation de la société. Ainsi la promotion sociale a été souvent reportée à une étape ultérieure, une fois l'économie assainie.

Si les interventions des organismes de crédit dans la politique interne des États sont visibles dès les années cinquante, elles deviendront plus importantes dans les années soixante-dix et massives à partir des années quatre-vingt. Deux conditions expliquent l'augmentation de ces interventions. Dans un premier temps, les dirigeants politiques prennent conscience du fait que le modèle de développement centré sur l'État et le marché intérieur est épuisé et ils perçoivent ce modèle comme la cause des conflits qui menacent l'ordre social¹².

Dans un deuxième temps la crise de la dette extérieure des années quatre-vingt laisse les États latino-américains dans une situation de dépendance financière qui induit le recours de plus en plus fréquent des gouvernements à de tels organismes. En Argentine leur influence devient décisive à partir de la dictature de 1976, et plus particulièrement lorsqu'ils se constituent en véritables acteurs du système politique sous les gouvernements de Raúl Alfonsín et de Carlos Menem. Sous la présidence d'Alfonsín, ces organismes internationaux interviennent déjà dans les conflits entre négociateurs gouvernementaux et groupes sociaux. Dès le premier gouvernement de Carlos Menem (1989-1994), ils participent directement dans la prise des décisions. Dans un contexte d'extrême faiblesse étatique, ils donnent au gouvernement la marge d'autonomie indispensable, en se substituant dans une certaine mesure à

l'État. Cette situation devient paradoxale à partir de la seconde période Menem (1994-1999) lorsque le pays est impuissant pour sortir de la « convertibilité » (un peso argentin équivaut à un dollar) ; elle ne fera que s'aggraver avec le gouvernement de Fernando de la Rúa (1999-2001). De telles tensions sont devenues courantes dans tout le continent dès lors que les États ont demandé une aide financière pour résoudre les situations de crise et se sont appuyés sur ces organismes en rejetant toute tentative sérieuse d'opposition aux programmes de stabilisation ou de réformes d'inspiration libérale. Après la crise financière qui a ébranlé le Sud-Est asiatique en 1997, le Brésil à son tour connaît de grandes difficultés depuis 1999 ; puis, c'est l'Argentine à la fin de 2000, avec la mise en place par le FMI du « blindage financier », ou de l'Uruguay, en 2002, lorsque la BID vient sauver ce pays de la fuite de capitaux. Mais la dépendance des États à l'égard de ces organisations est plus visible encore lors des crises politiques : en Équateur avec l'intervention de la BID à l'issue du soulèvement des Indiens et du coup d'État qui s'ensuivit, en 1999-2000 ; en Argentine, après décembre

12. Deux remarques sont nécessaires. D'une part, il faut prendre en compte qu'en règle générale les économies latino-américaines ont suivi deux modèles de développement initiés à la sortie de la grande crise de 1930 : une première stratégie de substitution des importations, dite « nationale-populiste » dans les années 1940-1950 ; et une deuxième stratégie conduite par les courants dits « développementistes », dominants dans les années 1950-1970. D'autre part, il faut rappeler que la crise du modèle endogène est étroitement liée à la vague de putschs militaires qui a déferlé sur le continent durant les années soixante-dix.

2001, lorsque le FMI refusa de coopérer avec le gouvernement, ce qui provoqua une grave crise institutionnelle; enfin, lorsque cet organisme échelonne l'aide financière en deux étapes, avant et après l'élection présidentielle, en fonction de l'engagement du candidat de gauche Lula da Silva.

Les missions des organismes internationaux de crédit ne sont pas connues uniquement des ministres d'économie; elles ne concernent pas seulement les décisions « macroéconomiques » concernant le contrôle de l'inflation, le déficit fiscal ou la réduction des dépenses de l'État. Depuis les années quatre-vingt, d'autres missions viennent aussi orienter le travail des fonctionnaires et des techniciens de plusieurs champs d'intervention de l'État, de l'éducation à la police, en passant par les politiques sociales¹³. Mais dans la mesure où une bonne partie des politiques publiques se définit par le dialogue avec ces organismes, les travaux des « missions » occupent une bonne place dans les médias, et s'intègrent par ce moyen au débat public.

Cette proximité étroite entre les États et les organismes internationaux de crédit qui partagent les mêmes conceptions libérales est lourde de conséquences. La question sociale est disjointe de l'économie, qui fonctionne selon ses propres lois afin de libérer toutes ses potentialités. Dès lors l'économie n'est plus une affaire de société mais d'entreprise. La réduction des problèmes sociaux à la paupérisation, sera ainsi la conséquence de la reprise économique et des interventions gouvernementales qui doivent alors faire face aux effets « pervers » ou « collatéraux » de l'ajustement et des réformes. Une fois la séparation acceptée, la pauvreté devient

une affaire de politique sociale et non de politique économique. L'État aura la responsabilité des politiques sociales à condition de maintenir la séparation entre économie et société et surtout de ne pas faire intervenir la question sociale dans les décisions de politique économique.

À la fin des années quatre-vingt-dix un changement important s'opère dans l'attitude des organismes internationaux de crédit, notamment la BID et la BM. Il est désormais évident que vingt ans « d'ajustement structurel » et de « réformes » n'ont pas apporté d'amélioration de la situation sociale, bien au contraire. Car même lorsqu'elle était au rendez-vous (comme en Argentine entre 1991 et 1996), la croissance ne s'est réalisée qu'au prix de la destruction des anciens modèles d'intégration sociale. On concède alors qu'il ne suffit pas « d'assainir » les économies, et aussi bien la BID que la BM décident d'intervenir dans le social. Comment? En multipliant les efforts pour « lutter contre la pauvreté ». C'est la raison pour laquelle le président de la BID,

13. Nous avons nous-même eu l'occasion de participer à trois reprises dans la planification de politiques publiques avec le soutien des organismes internationaux de crédit. Il s'agit des programmes « Justicia social » et « Desarrollo urbano », du ministère de l'Action sociale, et du projet d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le Grand Buenos Aires, du gouvernement de la Province de Buenos Aires. Financées à 50 % par des crédits internationaux, ces politiques dépendaient des décisions que les organismes (BID et BM) prenaient souvent lors des « missions ». Pour le cas du programme de développement urbain, par exemple, la BID conditionnait l'attribution du prêt (destiné à des infrastructures comme les égouts) au fait que la municipalité en question mette en œuvre un « plan d'ajustement ».

Enrique Iglesias, trouvait « très significatif » en 1993 qu'un « forum sur la réforme sociale et la pauvreté » fut organisé par cette institution. Selon ses propres paroles, « *it is highly significant that the Forum on Social Reform and Poverty should be held here in Washington, and that it takes place at the Bank. It is perhaps a sign of things to come* » [1993 : 83]. Ce « très significatif » est susceptible d'au moins deux lectures. D'une part on y voit un changement d'attitude de ces organismes de crédit, qui commencent à réagir face à la pauvreté. D'autre part le rôle moteur qu'ils jouent dans la conceptualisation et le traitement de la question sociale est mis en évidence.

LE PROBLÈME DES CLASSES SOCIALES

Les sciences sociales latino-américaines, héritières des théories classiques élaborées en Europe à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, ont construit leur réflexion et leurs débats à partir d'une conception de la société comme étant constituée par un ensemble de classes sociales dans le cadre d'un État-nation. Comme en Europe, cette élaboration intellectuelle a suscité de nombreux conflits et controverses, sans que l'existence de classes sociales fut mise en doute¹⁴. Au-delà de l'influence des courants de la sociologie européenne, la spécificité des situations nationales a inspiré un travail de théorisation abondante et originale en Amérique latine. Cela s'explique notamment par l'importance des populations paysannes d'origine indienne et leur urbanisation croissante, ainsi que par la présence de « couches marginales » en milieu urbain.

Les conceptualisations et les débats théoriques autour des singularités des sociétés

latino-américaines ont certainement donné aux sciences sociales du continent ses lettres de noblesse. C'est le cas de la très riche polémique autour de la « marginalité », conduite dans sa version culturaliste-moderniste par Gino Germani [1980] et dans sa version marxiste par José Nun [1969] ou Aníbal Quijano, ou encore le cas de la « théorie de la dépendance » de Fernando H. Cardoso et Enzo Faletto [1971]¹⁵. Ces contributions ont exercé une influence importante sur les pays du Tiers-Monde dans les années cinquante, soixante et soixante-dix. On peut mentionner encore la théorie de la « détérioration des termes de l'échange » de Raúl Prebisch ou les réflexions de Hernando de Soto [1987] sur l'économie informelle. Ces analyses qui mettaient l'accent sur les conflits du travail et sur les classes ouvrière et paysanne, dont le célèbre rapport de Biallet Massé [1904] est un exemple précoce, et probablement le premier antécédent¹⁶, n'étaient pas du seul ressort de la recherche scientifique : elles faisaient partie des représentations courantes dans les médias, elles étaient intégrées dans les discours des partis

14. L. Boltanski et È. Chiapello font une analyse générale de la mise en cause des classes sociales dans les représentations de la société comme l'un des problèmes concernant la perte de capacité critique de la sociologie [1999 : 376 *sq.*].

15. Pour suivre les débats sur la marginalité, cf. D. Fassin [1996] et D. Merklen [1998].

16. Pour répondre à une commande gouvernementale datée de 1904, l'ingénieur espagnol J. Biallet Massé réalise un *Informe sobre el estado de la clase obrera* [1985]. Cet impressionnant rapport devait servir de base à la rédaction de la loi sur le travail en Argentine.

politiques et se reflétaient dans les sujets abordés couramment par la littérature¹⁷.

Ces conceptions du social sont aujourd'hui tombées dans l'oubli et ne subsistent que comme matière, de plus en plus rare d'ailleurs, des cursus universitaires. Leur abandon au profit d'une nouvelle problématique en termes de pauvreté n'obéit pas à un dépassement de ces idées par des propositions plus adéquates, mais au fait qu'elles sont inscrites dans un temps qu'« il vaut mieux oublier ». Ce changement de cap résulte des transformations touchant l'ensemble de la société. En effet, comme le signale Christian Topalov [*op. cit.*], une histoire sociale des idées doit placer les représentations au sein des conflits sociaux et des pratiques qu'elles contribuent à définir. Dans ce sens les représentations en termes de classes des sociétés latino-américaines sont apparues avec la consolidation des classes travailleuses à la suite de l'industrialisation visant à la substitution des importations, et avec la montée des mouvements national-populaires. Quand ces conditions historiques sont épuisées, les représentations qui les sous-tendent deviennent obsolètes.

La substitution de la notion de pauvreté aux représentations des classes ne s'opère pas uniquement dans le domaine des sciences sociales, quoique les changements à l'intérieur de celles-ci aient eu une importance non négligeable. À partir des années quatre-vingt, on assiste à un foisonnement de diagnostics portant sur la pauvreté; ceux-ci ne relèvent pas d'une nouvelle élaboration théorique mais du perfectionnement des techniques d'enquête et notamment des statistiques. Ainsi un surplus d'information et de données vient combler le vide laissé par la théo-

rie. Face à la « crise des paradigmes », l'illusion empiriste a un effet rassurant. Chaque fois que l'on peut montrer le taux d'indigence d'un pays ou l'évolution de la courbe des nouveaux pauvres, les sociologues trouvent un repos aux nuits d'insomnie provoquées par l'effondrement de leurs vieilles théories. D'autant plus que le scientifique peut, données à l'appui, répondre aux sollicitations des hommes d'État sans faire appel à des conceptualisations déjà remises dans les archives.

Une fois que le « seuil de pauvreté » a été défini, tout le monde peut comprendre ce que signifie être pauvre. Or le traitement de la question sociale en termes de pauvreté est une perspective limitée qui remplace un déficit théorique. Impuissantes face aux changements, les sciences sociales ont simplement abandonné les vieilles conceptions du social. Beaucoup de chercheurs en connaissent les raisons : perte des capacités explicatives des anciens paradigmes et inadéquation au nouveau contexte politique, mais ils préfèrent faire la sourde oreille sur les conséquences théoriques d'un tel choix puisqu'ils ne maîtrisent pas les instruments pour combler le vide conceptuel.

De surcroît, au niveau politique, ce changement coïncide avec la crise du modèle fondé sur le développement (*desarrollismo*). Ce courant important nourrit toute l'Amérique latine entière pendant près de trois décennies à partir des années cinquante, aussi bien ses gouvernements que ses intellectuels, et inspira la création

17. L'autre grande contribution intellectuelle provenant du « Nouveau Monde » a été apportée sans doute par l'histoire, à propos des analyses sur le processus de conquête et de colonisation espagnole et portugaise.

d'organismes internationaux comme la Banque interaméricaine de développement ou la CEPAL. Pour les *desarrollistas* le progrès social découlait de l'industrialisation et de la modernisation de l'agriculture. Le projet de développement prenait appui sur une alliance capital-travail, orientée par les techniciens et les planificateurs de l'État¹⁸. Aujourd'hui resurgissent les réminiscences de ce modèle dans les institutions internationales sous la forme d'un débat portant sur les moyens d'agir devant la pauvreté. Doit-on aider les pauvres ou inclure la lutte contre la pauvreté dans un programme plus vaste de développement ?

Nous reviendrons sur cette question, mais notons pour l'instant que c'est par l'analyse d'un double processus historique que nous pouvons à présent commencer à comprendre le glissement sémantique par lequel les sciences sociales appellent aujourd'hui pauvres ceux mêmes qu'elles appelaient hier des travailleurs. Il nous reste encore un troisième aspect à signaler.

LE CHANGEMENT « SOCIÉTAL »

Les pays latino-américains ont devancé les courants reaganiens et thatcheriens dans l'application des modèles néo-libéraux et la désarticulation des anciens modèles de développement économique. Les dictatures militaires qui ont pris le pouvoir au cours des années soixante-dix (le Brésil en 1968, le Chili et l'Uruguay en 1973, l'Argentine en 1976), se sont attaquées avec virulence au démantèlement de l'ancienne société et ont appliqué, souvent avec moins de succès mais avec la même fermeté, des programmes néo-libéraux. Au-delà d'importantes différences, les dernières dictatures militaires

latino-américaines ont en commun d'avoir mis fin aux régimes national-populistes instaurés pendant la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale, et considérés comme la source de tous les conflits sociaux. Ces régimes avaient subordonné l'économie à la politique, situation qui favorisa la superposition des identités sociales et politiques, ainsi que l'incorporation des organisations sociales à l'État, ce qui réduisit leur indépendance. Les travailleurs entrèrent dans une configuration sociétale qui leur exigeait une participation active, ce qui renforçait les organisations syndicales de type corporatiste [Cavarozzi 2000]. Ces catégories populaires s'intégrèrent à la société en tant que peuple travailleur par le biais de la nation. Ce qui explique que le conflit social évoqué par les discours populistes l'est toujours en termes de conflit national, où s'affrontent le peuple, substance de la nation, et ses ennemis.

Les populismes latino-américains ont échoué en raison du ralentissement de la croissance économique, ce qui a exacerbé les tensions sociales et provoqué une poussée politique extrémiste. La vague de coups d'État des années soixante-dix marque un tournant. À partir de là on peut suivre la désarticulation du modèle d'intégration sociale instauré dès l'après-guerre. Le principal objectif des gouvernements militaires est alors de déraciner les traditions populistes, avec l'ambition de changer la structure de la société à

18. Les courants « développementistes » s'épuisent en raison de leur incapacité à contrôler les conflits sociaux ; cela est paradoxal parce que la situation sociale était à tout point de vue bien meilleure que celle qu'on trouve aujourd'hui sous les régimes d'inspiration néolibérale, régimes sous lesquels on ne constate pas (encore ?) de conflits trop importants.

partir de l'État. Les militaires mettent ainsi à l'œuvre de redoutables essais de transformation volontariste de la société, et de son rapport avec l'État, afin de mettre un terme à la dynamique conflictuelle inaugurée et consolidée dans les décennies précédentes et qui, d'après eux, a plongé la société dans le chaos. Afin de mettre un terme au « désordre », il faut modifier les conditions qui ont permis aux catégories populaires de se constituer en une classe laborieuse. Pour ce faire la fin de la participation organisée des individus au sein de l'État en tant que travailleurs devient une nécessité. Commence alors une transformation irrévocable, non seulement de l'État, mais aussi des relations sociales fondamentales, des acteurs collectifs et d'une partie importante des principes régulateurs de la vie sociale¹⁹.

Une révolution s'amorce donc par le haut. Or elle n'allait s'accomplir qu'au fil des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix avec la mise en œuvre des politiques du consensus de Washington. Ces politiques se fondent, comme on le sait, sur la réduction des dépenses de l'État, sur la libéralisation de l'économie, sur l'ouverture des marchés, sur les privatisations, sur la flexibilité des rapports dans le monde du travail, sur la diminution du coût de la main-d'œuvre et du secteur public, ainsi que sur la création de conditions plus favorables au développement du secteur financier. Dans un premier temps, les politiques des années quatre-vingt se sont concentrées sur l'orthodoxie financière, la libéralisation et l'ouverture aux marchés internationaux, et la réduction de la taille de l'État et de son rôle vis-à-vis de l'économie. Dans un second temps, les années quatre-vingt-dix montrent un changement de terminologie.

« Désormais, on ne parlait plus tant de libéralisation que de réforme, et surtout de réforme structurelle. » [Thorp *op. cit.* : 249] L'heure des privatisations était venue.

Les réformes ont eu pour principal effet de mettre fin à l'intervention de l'État sur l'économie, de désamorcer les systèmes de protection sociale et de désarticuler l'intervention des syndicats dans l'architecture de l'État. Il est surprenant de voir que dans un pays comme l'Argentine où l'héritage de l'époque populiste était pourtant l'un des plus forts, le modèle libéral s'est imposé et les catégories populaires, qui avaient mis un demi-siècle à se constituer en classe laborieuse et peuple travailleur, sont devenues des pauvres en l'espace de ces dernières vingt-cinq années. C'est aussi le cas des ouvriers, des mineurs ou des paysans en Bolivie, au Chili, au Pérou et partout dans le continent.

19. Il n'est pas inutile de rappeler que cette mouvance dite *aperturista*, c'est-à-dire d'ouverture des marchés par réduction des taxes douanières, a touché un bon nombre de pays avant les débats autour de la globalisation. En outre, la question de la différence entre les pays doit être signalée : le moment, la forme et l'intensité des réformes néolibérales (ouverture des marchés, réduction de l'État et privatisation des entreprises publiques, flexibilisation du rapport salarial, etc.), ont présenté des différences importantes d'un pays à l'autre ; par exemple, entre l'Argentine et le Brésil ou le Mexique ; ou des différences au niveau de l'impact du même modèle, par exemple entre le Chili et l'Argentine. Pour un certain nombre de pays comme le Mexique, ces transformations par le haut n'ont pas été l'œuvre des militaires au pouvoir. Ce qui n'enlève rien au fait que les élites étaient convaincues de l'épuisement du modèle de développement endogène et qu'elles ont agi en conséquence. À strictement parler, l'analyse devrait rendre compte du processus dans chaque pays, ce qui va au-delà des possibilités de cet article.

Des pauvres donc perçus davantage comme faisant l'objet de l'assistance que comme participant à la production de la richesse ou à la construction de la destinée nationale. Le changement structurel se manifeste alors par une mutation des identités collectives renforcée par un phénomène de « classification ». C'est le troisième support du grand glissement sémantique.

Les conséquences de la nouvelle conceptualisation en termes de pauvreté

Dans les années quatre-vingt l'ensemble des pays latino-américains sont plongés dans un débat concernant les politiques sociales. La progression des chiffres mettait déjà en évidence la paupérisation croissante. Il était alors question de la manière d'y remédier. Les principales attitudes dans ce débat dépendent des positions que chaque acteur occupe à l'égard des transformations sociales ainsi que de la considération des moyens les plus efficaces pour faire face aux nouveaux problèmes de société. Deux positions s'affrontent : celles qui s'inscrivent dans la tradition latino-américaine et plaident pour une « stratégie de développement », et celles qui prônent la « lutte contre la pauvreté ». Ces différentes orientations peuvent se résumer en une série d'oppositions²⁰. Une première ligne de partage s'opère entre ceux qui considèrent que les politiques sociales ne doivent être qu'un complément des politiques économiques d'ajustement et ceux qui pensent que les politiques publiques forment un ensemble intégré et qu'on ne peut pas séparer les politiques sociales des politiques économiques. La Banque mondiale soutient la première position, en considérant que la pauvreté

disparaîtra avec la croissance économique et que le seul rôle des politiques sociales est d'atténuer les effets négatifs de l'assainissement économique. Cette conception sous-tend l'idéologie de nombreux programmes d'assistance de la région, notamment dans les années quatre-vingt²¹. La CEPAL incarnerait une perspective contraire, préconisant une approche politique intégrée qui tiendrait compte à la fois de la question sociale et de la politique économique afin d'augmenter les capacités institutionnelles de l'État. Une deuxième controverse met face à face deux types de politiques, l'une, ciblée sur les différentes catégories et populations, et l'autre, universaliste, plus proche des idées traditionnelles sur les droits sociaux et la sécurité sociale.

Finalement on assiste à un important déplacement du rôle des différents acteurs chargés de

20. Nous suivons ici en partie la présentation faite par G. Kessler [1998 : 50 *sq.*].

21. On pourrait objecter à notre présentation que le discours de la BM a beaucoup évolué, notamment dans le dernier rapport 2000-2001 [2000]. En effet, la BM a avancé dans sa conceptualisation de la pauvreté, tant dans le sens du diagnostic que de celui des recommandations, à partir des nombreuses critiques qui lui ont été adressées depuis la publication du rapport 1990. Il est donc vrai que le discours de la BM est devenu plus complexe et qu'il traduit de nombreux conflits, même au sein de l'institution – dont l'épisode le plus connu est la démission de son économiste en chef, J. Stiglitz, chargé de la rédaction du rapport 2000-2001. Cependant, le discours produit est tributaire d'une extrême confusion catégorielle, donnant l'impression qu'il avance dans toutes les directions sur le plan discursif, mais dont les applications pratiques des catégories comme les *voiceless* ou les *powerless* cités auparavant seront difficiles à trouver [Cling *et al.* 2002].

mettre en place les politiques sociales. Ce nouveau processus s'accompagne d'un plus grand poids des ONG et des associations d'habitants, en dépit d'un retrait de l'État et d'une forte diminution du rôle des syndicats. Les nouvelles orientations des politiques sociales vers la participation et la focalisation ouvrent une voie importante à la participation des organisations locales, tant au niveau des communautés rurales que des organisations de quartier.

Au-delà des débats, et dans le cadre de la « lutte contre la pauvreté », il s'opère d'abord une « modernisation » qui définit une nouvelle forme institutionnelle du « social »²². Tout d'abord la plupart des réformes ont visé à obtenir une participation du secteur privé dans le fonctionnement des services sociaux. L'État va ainsi centrer son action sur les populations dont les ressources ne leur permettent pas de faire face aux coûts des services privatisés de santé ou de scolarisation, par exemple. Ensuite, ce mouvement modernisateur propose une réorientation des politiques. Il s'agit désormais d'abandonner les prétentions universalistes pour focaliser les actions sur les catégories de pauvres les plus affectées par les difficultés. Pour cela, ce mouvement doit s'accompagner d'une décentralisation des responsabilités de l'État central au bénéfice des municipalités. L'objectif affiché est l'efficacité des politiques tant en termes de coûts que d'impact.

Focalisation et décentralisation : la mise en œuvre des politiques

La « focalisation » consiste à cibler les politiques sociales sur les différents groupes à assister et sur les divers types de problèmes sociaux associés à la pauvreté. On a affaire

alors à une multiplication de programmes centrés sur les pauvres urbains ou ruraux, sur les femmes, sur l'enfance, sur la jeunesse et sur le troisième âge, ou encore sur les Indiens ou les handicapés. Ainsi, la fragmentation institutionnelle découle des thématiques des programmes : la lutte contre le sida ou la drogue, l'amélioration de l'habitat des bidonvilles, l'assistance alimentaire, le planning familial, le soutien accordé aux communautés rurales.

En ce qui concerne la « décentralisation », deux phénomènes s'amorcent. D'une part, le transfert des responsabilités vers l'échelle locale de gouvernement. Les municipalités deviennent ainsi les nouveaux protagonistes des politiques sociales au sein de l'État, au détriment des ministères ou des instances centrales. Ce programme accompagne la focalisation, puisque les politiques sociales ne doivent pas avoir un caractère universel. Il s'agit d'aider ceux qui sont en situation de détresse et pour cela il faut être près du terrain. D'autre part, la totalité des documents, des colloques et des déclarations provenant des experts ou des décideurs prônent une augmentation de la participation sociale sous forme spécifique : l'implication à l'échelle locale des populations définies comme cible. Il n'est jamais question de renforcer le rôle des syndicats puisque, on le sait, cela comporterait des effets immédiats sur l'économie, d'autant plus que la question sociale n'est plus l'affaire des travailleurs et de leurs organisations.

22. On trouve une analyse des différents programmes créés en Argentine, Brésil, Chili et Mexique in A. Faundez [1998]. Voir aussi l'impressionnant recueil d'opinions et de recommandations, allant dans ce sens, organisé par la BID et le PNUD [1993].

Il y a effectivement une cohérence entre l'affirmation de la « complexité » de la pauvreté, son caractère « multidimensionnel » et la multiplicité de ses causes. On invoque à juste titre la diversité de contextes géographiques, économiques, politiques ou culturels pour rendre compte du caractère hétérogène du phénomène. Mais la conséquence de ce constat est la démultiplication de la pauvreté en une infinité de problèmes qui méritent chacun des solutions spécifiques. D'où l'intérêt de donner l'initiative aux habitants, seuls connaisseurs de leur réalité. On renonce ainsi à traiter le social en termes d'une question fondamentale qui serait le dénominateur commun de situations diverses.

Un bon exemple de politiques issues d'initiatives menées par des organismes internationaux pour lutter contre la pauvreté est fourni par la Banque mondiale. Dans son livre intitulé *Our Dream. A World Free of Poverty*, la BM présente ses initiatives dans dix-huit pays, dont cinq latino-américains : l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Pérou et le Salvador [2000]²³. Deux programmes concernent l'Argentine : « Trabajar » (travailler) et PROMIN. Après l'explosion du chômage qui atteint 18 % de la population active en 1995 et plus de 40 % de travailleurs dans l'économie informelle, le gouvernement et la BM se décident à mettre en œuvre le Programme « Trabajar ». Il s'agit d'un programme d'emploi temporaire où l'on finance la main-d'œuvre et les matériaux pour des travaux d'intérêt collectif tels la construction de centres de santé et de cantines communautaires ou la réparation de sièges associatifs. Entre 1997 et 1999, 650 000 emplois temporaires (entre 3 et 6 mois) ont été créés, avec un

salairé moyen de 130 dollars (les salaires ne peuvent pas dépasser les 200 dollars)²⁴. « Le projet vise les plus pauvres du pays, incluant les personnes non qualifiées. Le dispositif est simple : les payes du Programme « Trabajar » sont suffisamment basses pour n'attirer que ceux qui n'envisagent que des petits travaux. » La BM précise que « le plus important critère pour qu'un projet soit approuvé est le niveau de pauvreté de son implantation » [BM 2000 : 145]. Le PROMIN (1993-2003) est un programme de protection de la petite enfance dans le domaine de la santé et de la nutrition qui compte aussi avec la participation du PNUD et de l'UNICEF. Il a pour objectif la construction de dispensaires, garderies et cantines, ainsi que la promotion de plans de vaccination. Dans les deux programmes (pour un coût total de 2,63 milliards de dollars, dont 30 % apporté par la BM), on vise des catégories particulières de population, avec un mécanisme décentralisé intégrant les gouvernements locaux et la participation des intéressés. Les deux dispositifs sont conçus sous la bannière de la « lutte contre la pauvreté », y compris dans le cas de « Trabajar » qui est un programme d'aide aux chômeurs. Comme on l'a vu, les salariés de l'Argentine (qui avec ses 8970 dollars de PIB par habitant en 2000, selon

23. D'autres exemples nombreux de programmes de lutte contre la pauvreté en Amérique latine sont décrits dans un recueil publié par le BID [Lustig ed. 2001].

24. Au moment de l'édition de ce document, un peso argentin équivalait à un dollar américain. Depuis 2002, 1 dollar = 3 pesos, et les plans « trabajar » ont été rebaptisés et reformulés : ils s'appellent « Planes jefes y jefas de hogar » et les montants perçus sont de 120 dollars (40 US dollars).

les données de la BM, n'était pas un pays pauvre) constituaient les deux tiers de la population il y a vingt cinq ans tandis qu'aujourd'hui ils ne sont qu'une minorité (proche de 40 % selon les estimations). Pourquoi s'obstine-t-on à y voir un problème de pauvreté et non pas un problème de rapports de travail ? La BM précise qu'en échange de l'aide fournie, elle a obtenu « des nombreux gouvernement locaux qu'ils utilisent leurs propres ressources pour promouvoir le modèle PROMIN à d'autres zones » [*ibid.* : 142].

En Bolivie la BM soutient la Fondation de la plus grande compagnie minière du pays, Inti Raymi, pour la construction de centres de santé, de 500 pompes manuelles d'eau, d'écoles et de centres de santé dans la région d'Oruro [*ibid.* : 129-135]. Un autre exemple est celui du Pérou avec un programme de réduction de la pauvreté dans une zone rurale de haute montagne. Le projet intitulé « Sierra natural resources management and poverty alleviation project » (1996-2002, coût total 93 millions de dollars), a été mis en œuvre dans sept des départements les plus pauvres du pays et il vise à la conservation des ressources naturelles et à l'augmentation des revenus de 75 000 familles « avec une approche participative » [*ibid.* : 85-91].

Nous pourrions citer tous les programmes de « lutte contre la pauvreté »²⁵ présentés par la BM dans *Our Dream* et nous continuerons à voir que malgré les efforts déployés, elle n'arrivera probablement pas à voir la réalisation de son « rêve ». En effet, si dans ses derniers documents stratégiques la Banque mondiale reconnaît l'importance des aspects macroéconomiques et prend en compte des aspects comme la réduction de la dette extérieure pour les pays très pauvres

et très endettés, il est très improbable que l'on puisse lire dans un document de ce type que souvent les conditions de production de la richesse et celles de production de la pauvreté sont étroitement liées.

Dans son analyse sur les politiques de lutte contre la pauvreté, Else Oyen souligne que ces initiatives ont pour caractéristique commune de ne jamais avancer là où un conflit peut émerger. En effet, que l'on veuille ou pas, la réduction de la pauvreté signifie la modification des hiérarchies sociales établies sur la base d'une distribution donnée de la richesse. Évidemment, la transformation de ces relations sociales signifie inévitablement la modification de ces relations de pouvoir. Comme le dit cet auteur, « on voit mal comment la répartition plus équitable des richesses et des revenus [...] serait conforme aux intérêts de ceux qui disposent d'une fortune ou des revenus élevés. De ce fait, les écarts de revenus se sont creusés dans la plupart des pays et les gens très riches sont devenus les idoles du jour » [1999 : 527-533]. On pourrait ajouter, comme le souligne J-P. Cling dans son analyse sur le discours de la Banque mondiale, que le problème des hiérarchies sociales se pose tant sur le plan national que sur le plan transnational. De ce point de vue, les différentes analyses reconnaissent certes l'existence de pauvres et de riches, ou des « élites », mais elles n'identifient jamais les dynamiques que les relient entre elles. La focalisation et la localisation du regard nous

25. Les autres projets en cours sont : « Educo », destiné à donner accès à l'école à des enfants des zones rurales au Salvador ; le Programme de dialogue national en Bolivie et le Programme d'assistance stratégique en Colombie.

aident ainsi à voir de plus près la pauvreté dans laquelle se trouvent les paysans du Pérou, de la Bolivie ou de l'Équateur, mais elles nous empêchent de regarder le lien que cette situation peut avoir avec des phénomènes comme la politique agricole commune en Europe ou le monopole des végétaux génétiquement modifiés.

La décentralisation, la focalisation et la participation peuvent rendre aussi plus efficaces les interventions. Mais elles ne dépassent pas le domaine de l'assistance du moment qu'elles ne forment pas partie d'une stratégie globale d'action touchant aux dynamiques qui engendrent la paupérisation.

Quelques connotations théoriques

L'Amérique latine est la région du monde où la distribution des revenus est la plus inégale [BID 2000; Kliksberg ed. 1993, 1998]. Nul ne doute que les techniques actuelles d'évaluation de la pauvreté apportent des données d'une grande valeur pour les sciences sociales. Néanmoins, il est nécessaire de se pencher sur les conséquences d'une réflexion menée quasi exclusivement en termes de pauvreté. Le problème de la disparité des revenus lié à celui de l'augmentation de la pauvreté est l'un des éléments les plus visibles de la question sociale ; ces deux problèmes constituent sans doute l'une des urgences du programme politique latino-américain. Mais, soyons clairs, la « pauvreté » n'est ni le seul ni le principal problème concernant la question sociale. Dans le contexte complexe des transformations du paysage social en Amérique latine contemporaine, restreindre la réflexion à ce type d'analyses conduit à se contenter d'une sociologie du visible. Sous couvert d'ingénierie méthodologique

et d'une évaluation chiffrée de la misère, se déploie une sociologie naïve, plate, éblouie par l'impact des projecteurs illuminant le nombre d'individus vivant en dessous du seuil de la pauvreté.

Chaque fois que les sciences sociales abordent la pauvreté, deux phénomènes s'enchaînent. En premier lieu, on oublie les dynamiques sociales et les rapports de pouvoir, souvent à l'origine des questions sociales. Que ce soit dans les débats, dans les colloques ou dans les publications, les sociologues commencent à s'interdire de parler d'entreprise, de syndicat, de rapports de force, de conflits de pouvoir, de relations transnationales, etc. Mais la question sociale ne peut être dissociée de la figure du travailleur et l'on ne peut pas faire l'économie d'une discussion des modalités de participation à la création de la richesse et de sa distribution à l'intérieur de chaque société. Plus on fait la guerre à la pauvreté, plus on regarde les pauvres, et moins on travaille sur les dynamiques sociales étant à l'origine de la paupérisation. Dans le meilleur des cas, on cherche à promouvoir les associations d'habitants et on parle alors de *empowering the poor*, ce qui se traduit souvent par une invitation pour les miséreux à participer à la gestion de leur propre assistance. Ce n'est pas un problème nouveau : cela a été le cas pour les politiques nord-américaines de « guerre à la pauvreté » dans les années soixante-dix [Castel 1978], et c'est le cas pour l'Amérique latine ou pour les actuelles stratégies du système des Nations unies, toutefois que son assemblée générale déclare : « *the first United Nations decade for the eradication of poverty (1997-2006)* » [1995]. Évidemment notre observation ne doit

pas servir de refuge à une critique stérile et inopérante. Mais la perspective globale que nous réclamons ne peut être absente des problématiques. La clef d'interprétation de la question sociale en Amérique latine est donnée par la déstructuration d'un modèle d'intégration, et par la mise en place d'un nouveau modèle de type néo-libéral. Avec l'oblitération des questions de société et du rapport à son passé, le continent perd sa mémoire politique. On oublie les tensions inhérentes à l'élimination de la pauvreté, on oublie les conflits que l'accès à la terre continue de provoquer dans le monde rural ou ceux qui sont contenus dans l'histoire de la formation, jamais achevée, d'un monde du travail protégé.

En outre, on évite même le mot conflit, comme s'il était inconvenant. La « lutte contre la pauvreté » s'inscrit dans un modèle d'harmonie où ne sont envisagées que des stratégies de type *winner-winner*, comme s'il n'y avait pas de jeu, des règles du jeu et des perdants à côté des gagnants. Les stratégies d'intervention sociale se bornent alors à des vœux impraticables comme l'« autonomisation des pauvres au niveau communautaire » ou la mise en place de « moyens d'existence durables afin de sécuriser les pauvres dans leur environnement ». Comme le dit E. Oyen [*op. cit.* : 531] : « Aux yeux de certains décideurs, c'est à ces premières mesures que se réduit une politique en faveur des pauvres, lesquels, une fois dotés de ces ressources élémentaires, devraient voler de leurs propres ailes. » Paradoxalement, ce discours sur l'importance du local et de la participation communautaire prend force dans le contexte d'un monde globalisé et d'hyperconcentration de ressources en tout genre.

Dans la perspective de la recherche sociologique deux conditions d'ordre méthodologique s'imposent. Premièrement, il faut mettre en valeur les différentes manifestations historiques de l'objet et son champ de variabilité. En second lieu, il faut trouver les lignes de force qui donnent une unité à l'objet. Pour le cas français, on peut prendre pour exemple les « métamorphoses de la question sociale » analysées par Robert Castel [1995]. L'importance théorique de l'ouvrage résulte de la capacité de l'auteur à mettre en évidence l'évolution d'une même problématique et ses transformations dans l'histoire ; et, à l'intérieur de cette évolution, de dégager les lignes de force constitutives de la question sociale (notamment la distinction valides/non-valides au travail). L'exemple est valable pour notre problématique latino-américaine.

Or, dans notre cas, les situations de pauvreté sont d'une telle hétérogénéité qu'il est difficile de les envisager comme objet de recherche ou d'action publique. Quand ce qui fonde l'unité prétendue de la pauvreté découle d'une méthode (comme celle du seuil de pauvreté), la simplification occulte plus qu'elle ne montre. Le pauvre peut être un paysan minifundiste, un travailleur agricole saisonnier, un ouvrier municipal, l'habitant d'une occupation illégale, un immigré clandestin, un travailleur informel, un vagabond. Pauvre est un Indien dans sa communauté, et il le demeure lorsqu'il arrive en ville. Le pauvre peut être aussi un ouvrier des années cinquante et un jeune « surnuméraire » des banlieues de la fin du siècle ; mais alors que le premier est bien intégré, le second pense qu'il n'y a pas dans ce monde une place respectable pour lui. Seul le fait de disposer d'un faible

revenu est commun à tous ces pauvres. Mais comment en sont-ils arrivés là ? Qu'est-ce qui les rend pauvres ? Et, surtout, quelle en serait l'issue pour ces gens-là ? Les solutions à leurs situations respectives sont toutes différentes, parce que les cadres relationnels qui sont associés à leur condition ne sont pas les mêmes. La diversité de ces situations ne peut être à l'origine des actions ni constituer un objet de recherche, c'est pourquoi la conceptualisation de la question sociale demande un autre dénominateur commun.

De surcroît, cette façon de traiter la nouvelle question sociale fait de la pauvreté une condition constitutive d'identités et d'actions. Mais en même temps, le pauvre est vu comme étant un sujet social. C'est une double pirouette de la pensée. Car si la pauvreté est condition, l'homogénéité de situation par rapport à l'accès aux biens et aux services (la condition de pauvreté) n'a jamais suffi à déclencher une forme d'action. « La pauvreté » ne donne pas lieu à la formation d'un acteur collectif, car « les pauvres » ne constituent pas un sujet pour l'action sociale. Tout ceci explique pourquoi les programmes sociaux se voient poussés à la « focalisation », car malgré leur volonté de localisation et de promotion de la participation, ces initiatives ne peuvent provenir que d'en haut et du dehors.

Par la seconde pirouette ce qui est de l'ordre de la manifestation (la pauvreté) vient intégrer le domaine du « substantiel ». On suppose alors que la pauvreté est « la cause » des difficultés d'un pays. Ainsi, « la pauvreté » serait la première difficulté de l'Amérique latine, de même que la Banque mondiale et les Nations unies s'accordent à trouver dans la pauvreté le principal problème du futur. Mais, dans sa for-

mulation même le « problème » manque désormais de solution et l'on range la pauvreté tantôt parmi les effets, tantôt parmi les causes.

Si l'on cherche les lignes de force de la notion de pauvreté, on n'en trouve que deux. La première est celle du rapport des pauvres à l'assistance. À la suite de G. Simmel on considère comme pauvres les populations ayant besoin d'aide et la recevant parfois sous forme d'assistance publique [1998]. Suivant cette définition, les pauvres ne peuvent pas constituer un collectif, sauf sous l'angle de la demande de secours. Ils peuvent développer une « culture » résultant du partage des conditions de vie (comme c'est le cas dans les descriptions d'Oscar Lewis), bien qu'ils soient dans l'incapacité de constituer une force sociale en tant que pauvres. Si cela était le cas, ils constitueraient une classe sociale mais alors ils prendraient place dans un cadre relationnel.

L'autre grande ligne de force est donnée par la territorialité de leur inscription sociale, ce qui nous ramène au thème des organisations communautaires. En effet, au centre des formes de solidarité entourant la figure du pauvre on trouve toujours des associations ancrées dans un territoire précis. Tout d'abord parce que, comme l'indique Castel, l'assistance a toujours des contours locaux et prend, en dernière instance, un caractère de « protection rapprochée » [Castel 1995 : 34-43]. En second lieu parce que, en l'absence d'autres liens d'appartenance et de solidarité de type sociétal, les populations « pauvres » modèlent souvent leur identité au sein d'une communauté locale, que ce soit le quartier, le bidonville, ou la communauté paysanne ou rurale. Ce deuxième aspect est renforcé par le caractère « communautaire »

de l'assistance. Voilà l'une des raisons de la « décentralisation » des politiques sociales. C'est-à-dire que la gestion de l'assistance s'intègre dans les réseaux communautaires évitant toute formulation de la solidarité en termes de citoyenneté sociale, de droits. C'est ce que nous avons appelé « l'inscription territoriale » des classes populaires [Merklen 2001].

Il suffit d'observer et de comparer le système d'action qui s'articule autour de la lutte contre la pauvreté avec celui qui s'est conformé autour la problématique du travail et du développement. Il existe désormais un système triangulaire : des organismes internationaux (et des États) qui financent les actions d'ONG qui viennent à leur tour en appui (*empowerment*) des habitants. Mais comment faire pour que ce schéma ne devienne pas un « système » toujours nécessaire et qu'il déclenche une évolution charitable ?

Lorsque la société (c'est-à-dire les politiques publiques, les agences internationales, les ONG, les sciences sociales, la littérature, la télévision ou les journaux) a déjà classé comme pauvres des catégories d'individus, ceux-là le sont déjà un peu. Non parce qu'ils manquent d'argent ou parce qu'ils meurent dans la misère, ce qui est vrai au demeurant ; mais parce qu'ils font l'objet de l'assistance. Ils deviendront des individus définis par l'appartenance à la situation partagée (la pauvreté), ils ne s'organiseront que sur des principes de solidarité locale, ils se comporteront comme s'ils ne participaient pas à la dynamique constitutive de la

formation sociale dont ils sont issus. À partir de ce moment, parler de pauvres signifie d'abord se taire sur les thèmes centraux de la question sociale. C'est-à-dire sur les modalités de participation à la production et à la distribution de la richesse, sur les formes de solidarité en jeu et surtout sur les hiérarchies sociales. Parler de pauvres, comme cela se fait en Amérique latine depuis vingt ans, signifie ignorer les conflits inhérents à toute possibilité d'élimination de la pauvreté. Parler de pauvres revient à faire l'impasse sur les formes de production et de reproduction du pouvoir, ainsi que sur les principales lignes d'affrontements, qu'ils soient manifestes ou latents. Centrer l'attention et les efforts sur les pauvres et la guerre à la pauvreté implique de passer sous silence les dynamiques qui, dans l'économie tant que dans la politique, conduisent de plus en plus d'individus à la misère. Dynamiques souvent suivies de décisions visant à la désarticulation des forces collectives que les gens ont mis des décennies à bâtir pour se protéger.

À force de décrire la pauvreté et de planifier son élimination, on a fini en Amérique latine par construire une nouvelle question sociale. Regardez bien les textes et observez surtout les programmes. Vous verrez que le mot travail y a disparu, vous vous apercevrez qu'il n'est jamais question de travailleurs et de leurs droits. Nous voulons tout juste signaler que la catégorisation proposée contient déjà une définition et une restriction des enjeux possibles. Est-ce bien ce que nous voulons ?

Bibliographie

- Altimir, O.** — 1979, « La dimensión de la pobreza en América Latina », *Cuadernos de la CEPAL* 27.
- Bachelard, G.** — 1972, *La formation de l'esprit scientifique*. Paris, Vrin.
- Banque interaméricaine de développement (BID)** — 1991, *Progreso económico y social en América Latina. Tema especial : seguridad social*. Washington. — 1997, *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social*. Washington. — 2000, *Desarrollo, más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*. Washington.
- Banque mondiale (BM)** — 2000, *Our Dream. A World Free of Poverty*. Washington. — 2001, *Rapport sur le développement dans le monde*. Paris, Eska.
- Beccaria, L. et P. Vinocur** — 1991, *La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza*. Buenos Aires, UNICEF (document de travail 4).
- Benicourt, E.** — 2002, « La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale », *Études rurales* 159-160 : 35-54.
- Bialet Massé, J.** — 1985 (1904), *Informe sobre el estado de la clase obrera*. Madrid, Hyspamérica.
- BID et PNUD** — 1993, *Social Reform and Poverty. Toward a Comprehensive Agenda for Development*. Washington.
- Boltanski, L. et È. Chiapello** — 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.
- Bolvinik, J.** — 1999, « Méthodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica (1ª parte) », *Socialis* 1 : 35-74. — 2000, « Méthodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica (1ª parte) », *Socialis* 2 : 83-123.
- Cámara de Representantes** (Chambre des Représentants) — 2001, *Situaciones de pobreza. Diagnóstico*. Comisión Especial con fines de diagnóstico sobre las situaciones de pobreza. Montevideo.
- Cardoso, F.H. et E. Faletto** — 1971, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.
- Castel, R.** — 1978, « La guerre à la pauvreté aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance », *Actes de la Recherche en Sciences sociales* 19 : 47-60. — 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- Cavarozzi, M.** — 2000, « Modelos de desarrollo y participación social en América Latina : legados y paradojas », in B. Kliksberg et L. Tomassini eds., *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires, BID/Fund. Herrera/University of Maryland/FCE : 197-215.
- Cling, J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud** — 2002, « Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté », in *id.* eds., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, Economica/Dial : 21-52.
- Comisión de estudios sobre la pobreza en Argentina (CEPA)** — 1992, *Evolución reciente de la pobreza en el Gran Bs. As. 1988-1992*. Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica (document de travail 2).
- Fassin, D.** — 1996, « Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique latine », in S. Paugam ed., *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris, La Découverte : 263-271.
- Faundez, A.** — 1998, *Modernización de las políticas sociales en América Latina*. Santiago du Chili, UNESCO/Flacso.
- Germani, G.** — 1980, *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Iglesias, E.** — 1993, « Economic Reform and Social Reform : An Integrated View » (Address given in the closing session of the Forum on Social Reform and Poverty), in IADB/PNUD, *Social Reform and Poverty*. Washington, D.C. : 83-87.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)** — 1984, *La pobreza en la Argentina. Indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires.
- Kessler, G.** — 1998, « Le processus de paupérisation de la classe moyenne argentine ». Thèse de doctorat. Paris, EHESS.
- Kliksberg, B. ed.** — 1993, *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Mexique, CLAD/FCE/PNUD. — 1998, « Repensando el rol del

estado para el desarrollo social. Más allá de dogmas y convencionalismos ». Séminaire sur les « Modèles avancés de gestion sociale ». Buenos Aires.

Longhi, A. — 1996, *Sobre la pobreza. Conceptos y medidas para el caso uruguayo*. Montevideo, FCU.

Lustig, N. ed. — 2001, *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*. Washington, IADB.

Merklen, D. — 1998, « Marginalidad : posibilidades de un concepto frente a las ideas de pobreza y exclusión », *Revista relaciones* 167 : 5-14. — 2001, « Inscription territoriale et action collective. Les occupations illégales de terres urbaines depuis les années 1980 en Argentine ». Thèse de doctorat. Paris, EHESS.

Nations unies (ONU) — 1995, *United Nations General Assembly*. Resolution 50/107 of December.

Novaro, M. et P. Perelman — 1993, « La pobreza en el area metropolitana de Buenos Aires », *Revista Medio ambiente y Urbanización* 45 : 11-23.

Ogien, R. — 1983, *Théories ordinaires de la pauvreté*. Paris, PUF.

Oyen, E. — 1999, « Les aspects politiques de la

réduction de la pauvreté », *Revue internationale de Sciences sociales* 162 : 527-533.

PNUD — 2000, *Rapport sur le développement humain*.

Simmel, G. — 1998 (1908), *Les pauvres*. Paris, PUF/Quadrige.

Soto, H. de — 1987, *El otro sendero*. Bogotá, La Oveja Negra.

Thorp, R. — 1998, *Progrès, pauvreté et exclusion. Histoire économique de l'Amérique latine au xx^e siècle*. Washington, Banque interaméricaine de développement/Union européenne.

Topalov, C. — 1994, *Naissance du chômeur 1880-1910*. Paris, Albin Michel.

Touraine, A. — 1988, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*. Paris, Odile Jacob.

UNESCO — 2000, *Unesco's Strategy on Development and Poverty Eradication*. Paris, Executive Board, 106^e Session, EX/13.

Williamson, J. — 1996, « The Washington Consensus Revisited », in *Development Thinking and Practice* (conference). Washington, IDP.

Résumé

Denis Merklen, *Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine*

Les politiques qui se fondent sur la lutte contre la pauvreté réunissent l'ensemble des acteurs internationaux dans un consensus surprenant. Elles sont le produit d'un glissement théorique qui transforme le travailleur en pauvre. Par ce déplacement conceptuel, les sciences sociales contribuent à la construction d'un nouvel enjeu politique. Cet article retrace la genèse de la notion de pauvreté telle qu'elle s'est implantée sur le continent en soulignant la signification de cette nouvelle façon d'aborder la question sociale. L'auteur analyse également le rapport des sciences sociales aux organisations internationales, les perspectives ouvertes par la lutte contre la pauvreté, ainsi que les impasses qui en résultent aussi bien pour la recherche que pour l'action.

Abstract

Denis Merklen, *From Workers to the Poor: The Social Question in Latin America*

Policies for fighting against poverty are a matter of a surprising consensus among international actors. They have come out of a shift in theory that takes workers to be the poor. Owing to this conceptual shift, the social sciences are formulating a new political issue. The origins of this conception of poverty in Latin America are examined by drawing attention to the meaning of this new approach to social questions. The relation of the social sciences to international organizations are analyzed as well as the prospects of the fight against poverty and the impasses to which it leads in research and action.