

Les aspects politiques de la réduction de la pauvreté

Else Øyen

« Le Sommet a donné lieu à un engagement général en vue de l'élimination de la pauvreté », c'est ce que déclare, dans son récent *Rapport* (1998), le Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'assemblée générale consacrée à la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives (p. 10, par. 64). Il s'agit là non pas de l'énoncé d'une constatation de fait mais d'une déclaration politique et, comme le savent ceux qui ont lu les nombreux documents établis à la suite du Sommet, inlassablement répétée. Prise au pied de la lettre, c'est au pire une tromperie délibérée. Au mieux, c'est la démonstration d'une ignorance des processus de réduction de la pauvreté. Dans les pages qui suivent, nous examinerons de plus près l'envers politique du langage que tient l'ONU sur la lutte contre la pauvreté, la relation entre la nécessité du développement et de la réduction de la pauvreté, certaines des stratégies nécessaires à l'élimination de la pauvreté et l'ampleur de l'engagement général.

L'envers politique du langage onusien

Le système des Nations Unies a élaboré un langage à lui qui n'est pas accessible au reste du monde et demande des années d'apprentissage aux initiés. Outre que ses structures formelles et

son style le rendent difficilement pénétrable pour qui n'en possède pas les codes, il s'enveloppe de déclarations diluées qui font bien ressortir l'absence d'engagement caractéristique d'une organisation internationale dirigée par des acteurs dont les intérêts sont souvent divergents (Øyen et Javan, 1997).

Le message que renferme la phrase citée plus haut est en apparence simple et limpide, lumineux comme une lampe dans la nuit. Il dit en substance : nous voici tous d'accord pour reconnaître que la pauvreté est mauvaise et moralement répréhensible ; nous sommes forts et, ensemble, nous irons au-delà de nos tentatives trop timides de naguère qui ne visaient qu'à alléger ou à réduire la pauvreté. Cette fois, nous irons jusqu'au bout pour l'éliminer et la faire disparaître de la face de la terre.

Personne n'a élevé de protestations contre cette déclaration au Sommet, pas plus qu'aux réunions ultérieures. C'est en partie parce que, d'une façon ou d'une autre, cette attitude audacieuse arrange tout le monde. Dans la famille des Nations Unies, les parties prenantes s'assurent une légitimité morale en l'appuyant. Ceux qui veulent vraiment travailler à la réduction de la pauvreté y gagnent la légitimité dont ils ont besoin pour aller de l'avant et formuler des plans concrets en faveur des pauvres, et ceux qui sont hostiles aux politiques propauvres savent bien qu'une déclaration de ce genre manque par trop de substance pour être

Else Øyen est professeur de politique sociale à l'Université de Bergen (Norvège). Présidente du Conseil international des sciences sociales de 1996 à 1998, elle a aussi été vice-présidente de l'Association internationale de sociologie. Depuis 1991, elle est Présidente du CROP (Programme de recherche comparée sur la pauvreté), programme de recherche international et interdisciplinaire mené sous les auspices du Conseil international des sciences sociales¹. Ses travaux vont de la théorie de l'État-providence jusqu'à l'analyse de la pauvreté et la méthodologie comparée.

dangereuse. Les derniers Rapports sur le développement humain et le patron du PNUD se sont systématiquement employés à faire passer le terme « élimination », au lieu de « réduction », de la pauvreté, et l'on a dit et redit aux médias que la chose est possible et que la lutte engagée contre la pauvreté lui fait actuellement perdre du terrain. En revanche, on s'est bien gardé d'évoquer le paysage politique où les politiques destinées à en venir à bout sont censées être mises en œuvre.

Les aspects politiques de la réduction de la pauvreté

Il y a, dans la théorie de la politique sociale, deux thèses qui paraissent incontestables. D'une part, *aucun* problème social ne peut être réduit (et certainement encore moins éliminé) sans une forme ou une autre de répartition ou de redistribution des ressources économiques, politiques ou sociales. D'autre part, *toutes* les formes de répartition et de redistribution recèlent intrinsèquement des germes de conflits, si insignifiante que la répartition ou la redistribution puisse paraître. Ce sont là les dures réalités auxquelles les décideurs comme les organisations bénévoles qui interviennent sur le terrain ont à se frotter. Les conflits sont inévitables, mais dans certaines circonstances, ils peuvent être endigués et réduits au minimum.

La société est constituée autour d'un ensemble de dimensions jugées importantes pour les citoyens, même si beaucoup d'entre eux n'y ont pas accès. On en trouve des exemples dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui énonce les droits politiques, culturels, sociaux et économiques que tout individu devrait absolument posséder. L'exercice de chacun de ces droits se distribue sur un axe qui va de zéro à beaucoup, c'est-à-dire de ceux qui ne disposent de rien en fait de revenus, de moyens d'accès à la vie politique ou de logement, à ceux qui disposent d'énormément d'argent, occupent une place en vue dans la vie politique et possèdent plusieurs maisons. On peut en dégager une définition fonctionnelle de la pauvreté en isolant les gens qui se situent à l'extrémité inférieure de n'importe laquelle des dimensions considérées comme importantes pour les citoyens.

Si l'on accepte cette définition², il s'ensuit qu'il n'est possible de réduire la pauvreté qu'en

intervenant sur l'intervalle inférieur des distributions et en les modifiant au profit des pauvres.

On peut donc considérer que la pauvreté s'inscrit dans une hiérarchie économique, politique, sociale et symbolique, dont les pauvres occupent la base. Plus l'état de pauvreté a duré dans une population, plus la hiérarchie s'y est solidement installée. Le transfert de ressources aux pauvres la bouleverse, tant dans les faits que sur le plan symbolique. Quand on entend dire « les pauvres ne restent plus à leur place », « ils deviennent comme nous », ou « ils obtiennent telle ou telle chose gratuitement », c'est le signal qu'un équilibre accepté et des symboles importants sont menacés.

Plus les transferts au profit des pauvres revêtent d'ampleur, plus ils mettent en jeu de ressources économiques, politiques et sociales, et plus il y a de possibilités de conflits. L'injection de ressources élève la position sociale des pauvres (à quoi se résume en réalité toute la question de la réduction de la pauvreté), menaçant ainsi des secteurs encore plus larges de la société et mettant en péril l'équilibre établi.

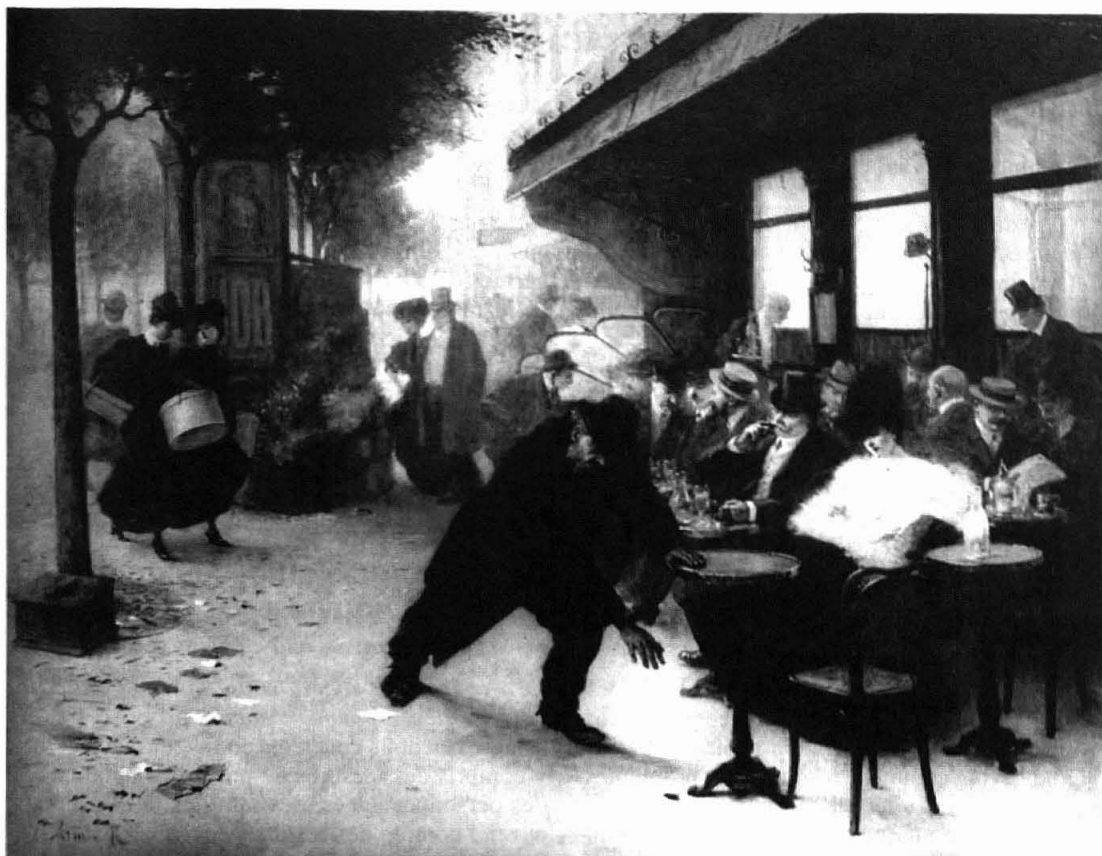
Ce sont les transferts de ressources internes, c'est-à-dire des groupes non pauvres aux pauvres à l'intérieur d'une même culture ou d'un même pays, qui comportent sans doute le plus de possibilités de conflit. Ils font directement perdre aux non-pauvres des ressources accumulées, surtout si les pauvres représentent un pourcentage élevé de la population.

Cela dit, les transferts externes, c'est-à-dire ceux qui proviennent d'autres pays ou d'organismes internationaux, sont eux aussi porteurs de grands risques de conflit en raison du démantèlement de la hiérarchie en place et des effets symboliques de l'octroi de récompenses à des groupes jugés ne pas les mériter.

Quand les problèmes de pauvreté sont étroitement mêlés à des antagonismes de nature ethnique et politique par exemple, ou à des problèmes d'utilisation des terres et des ressources en eau, les risques de conflit inhérents à ces transferts peuvent encore augmenter.

Développement et réduction de la pauvreté

À ce Sommet, dont le titre complet était « Sommet mondial pour le développement social », les nombreux participants ont plaidé en



Le mégot. Tableau de Robert, exposé au Salon de Paris de 1907. ND Viollet

termes enthousiastes pour le développement, la croissance économique, le transfert des technologies et des compétences nouvelles, la nécessité d'une meilleure infrastructure matérielle, les possibilités d'investissement et la volonté d'améliorer les qualifications professionnelles dans l'industrie et de restructurer le secteur rural, pour ne mentionner que quelques-uns des thèmes souvent repris.

S'il est vrai que toutes ces propositions pourraient améliorer le développement général d'un pays, on en surestime probablement les retombées positives sur l'existence des pauvres, et certaines risquent même de jouer directement à l'encontre des politiques en faveur des pauvres. La relation entre les stratégies de développement au niveau national et la réduction effective de la pauvreté au niveau individuel est complexe et n'est pas parfaitement au point sur le plan théorique.

Le débat des vingt dernières années sur les effets des programmes d'ajustement structurel et de la croissance économique en offre une illustration. Indépendamment des critiques adressées à ceux qui ont été lancés à l'initiative de la Banque mondiale, on peut dire qu'en général ces programmes n'ont pas fait grand-chose pour réduire la pauvreté généralisée. On a érigé la croissance économique en principale stratégie à long terme de réduction de la pauvreté dans les pays du tiers monde, tout en décourageant les investissements publics en faveur des pauvres au prétexte qu'ils auraient freiné le processus de croissance. Tout cela est en train de changer, moins pour des raisons morales, il est vrai, que pour des raisons économiques, et l'on soutient maintenant que la croissance économique repose aussi sur le développement du capital humain, qui passe par des investissements publics dans l'éducation de base et les services de santé pour

la fraction la plus pauvre de la population. Les pauvres ont besoin de qualifications pour passer du secteur informel à l'emploi dans le secteur structuré, et l'économie a besoin d'une plus forte proportion de consommateurs dans la population pour stimuler davantage la croissance économique.

Il reste à voir si la recette sera efficace et si les pauvres en profiteront effectivement. L'un des effets, voire des buts, de la croissance économique a jusqu'ici été de creuser encore les écarts de revenus. Si certains secteurs de la population en ont tiré profit, elle a par ailleurs aggravé la pauvreté tant dans l'absolu qu'en valeur relative. Abandonnée aux seules forces du marché, la génération actuelle des pauvres n'aurait guère de chances de bénéficier des premières phases de la prospérité économique, et beaucoup de ses enfants ne pourront jamais prendre le train en marche et demeureront à l'écart de la croissance économique. On en sait trop peu sur ces processus et sur les délais qu'ils comportent. Qui doit attendre, et combien de temps ?

Si l'amélioration des moyens d'existence des pauvres est inscrite en bonne place parmi les priorités politiques, la question capitale devient celle de savoir comment résoudre les problèmes de répartition. À supposer qu'un certain type de croissance économique ait dégagé un excédent, comment répartir celui-ci ? Faut-il investir dans les technologies nouvelles, dans une infrastructure qui favorisera l'expansion des exportations, ou dans le capital humain chez les pauvres ? Aucune réponse ne va de soi. Mais à moins que l'État ou un autre acteur ne se présente comme garant, fort, compétent et incorruptible, d'une politique de redistribution qui englobe les pauvres, il n'y a que des chances infimes de réduire la pauvreté par la croissance économique. Seul un intervenant fort et indépendant peut faire face aux nombreux non-pauvres dont les intérêts sont directement en cause dans la redistribution.

On a vu dans l'excédent généré par la croissance économique la condition nécessaire de toute réduction de la pauvreté tant dans les pays les plus pauvres que dans ceux qui ne le sont pas tant. Les dividendes de la croissance économique ont en quelque sorte été considérés comme différents des autres types de revenus et à ce titre plus faciles à réserver à des mesures impopulaires en faveur des pauvres. Or, ce n'est guère le cas, d'autant moins qu'il est difficile en pratique de distinguer le revenu qui provient de la croissance

économique des autres revenus, sauf comme agrégat au niveau national. Suivant le même genre de raisonnement, la redistribution des revenus générés « en dehors » de l'économie ordinaire est censée créer moins de conflits parce que ces revenus n'appartiennent à personne. Étant donné que la réduction de la pauvreté ne se résume pas à sa dimension économique, mais revêt aussi une dimension symbolique et politique, les germes de conflits inhérents à toute modification de la hiérarchie établie ne tiennent pas uniquement à la source des revenus utilisés à des fins de redistribution. Il faut aussi ajouter qu'à travers l'histoire, des mesures de réduction de la pauvreté ont été prises en période de crise aussi bien que d'expansion économique. La croissance économique ne constitue jamais que l'une des pièces de ce puzzle qu'est la réduction de la pauvreté.

Des stratégies efficaces pour réduire la pauvreté

Le *Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social* propose un ensemble d'actions concrètes en faveur des pauvres, y compris des mesures au profit des handicapés, des personnes âgées, des familles et des jeunes, et rend compte des résultats obtenus dans différents pays. Le chapitre consacré à l'« Élimination de la pauvreté » (chapitre II) est de nature différente. C'est un texte important et qui ne s'embarasse pas de circonlocutions, où l'on sent nettement l'influence des recherches les plus récentes dans ce domaine et qui porte moins la marque du langage onusien habituel. Si les recommandations figurant dans ce chapitre devaient un jour être appliquées, la réduction de la pauvreté ferait un grand pas en avant.

Il s'agit d'un document politique radical, en ce sens qu'il ne se borne pas à prôner une répartition plus égale des ressources, notamment de l'accès à la terre, aux actifs productifs, aux services et à tous les droits civiques inscrits dans les différents pactes relatifs aux droits de l'homme. Il encourage aussi à « introduire des changements dans les structures politiques et économiques si l'on veut assurer l'accès de tous aux ressources » et « une répartition plus équitable des richesses et du revenu », en insistant sur la nécessité d'une participation démocratique des pauvres pour atteindre ces objectifs (par. 23). Le texte développe ensuite ces principes et expose plus en détail ce

qu'il est nécessaire de faire pour donner aux pauvres les moyens de se prendre en charge. Sans prétendre rendre ici pleinement justice aux nombreuses recommandations qui y figurent, signalons cependant qu'elles vont des actions à mener pour satisfaire les besoins essentiels de tous à la mise au point d'un système permettant de suivre les résultats et d'assurer la transparence des efforts nationaux de réduction de la pauvreté.

Cela dit, ce chapitre est aussi un document apolitique en ce qu'il se garde d'évoquer l'envers politique de ses propres recommandations. L'accès des paysans sans terre à la propriété foncière et des squatters des villes à une parcelle de terrain pour avoir une maison, par exemple, a déjà suscité d'innombrables conflits par le passé et risque de rester longtemps encore un problème explosif. Ces conflits ne sont pas mentionnés. Au contraire, le discours s'inscrit dans un modèle d'harmonie, comme s'il y avait déjà consensus sur la redistribution des terres. De même, on voit mal comment la répartition plus équitable des richesses et des revenus que ce texte ne cesse de recommander tout au long seraient conformes aux intérêts de ceux qui disposent d'une fortune ou de revenus élevés. De fait, les écarts de revenus se sont creusés dans la plupart des pays, et les gens hyperriches sont devenus les idoles du jour.

Participer à la vie démocratique ne se résume pas, pour les pauvres, à jeter un bulletin de vote dans l'urne et à maintenir au pouvoir le régime en place. On peut envisager d'autres scénarios. « Donner des moyens aux pauvres » signifie en réalité, si l'on y parvient, qu'un groupe nouveau et nombreux accédera au pouvoir et fixera les priorités politiques. Ces gens-là voudront sortir de la pauvreté le plus vite possible et feront pression pour qu'on aille bien au-delà des mesures graduelles de réduction de la pauvreté inspirées par un sentiment d'humanité. Dans certains pays, ils dépasseront en nombre les non-pauvres, et il y a tout à parier que leurs priorités en matière de répartition du revenu national ne correspondront pas à l'ordre actuel. L'avenir pourrait fort bien réserver un scénario politique inquiétant – anarchie, perte du contrôle social, dissolution des institutions sociales et économiques, violence – jusqu'au jour où, avec un peu de chance, un certain ordre social sera restauré. Il n'est jamais question de scénarios de ce genre parmi les partisans actifs de l'autonomisation des très pauvres – dont le nombre est estimé à un

milliard –, pas plus que des conséquences d'une pleine application des droits humains individuels énoncés dans les documents des Nations Unies relatifs aux droits politiques, culturels, sociaux et économiques.

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi le volet politique de la réduction de la pauvreté se limite aux microproblèmes d'autonomisation des pauvres au niveau communautaire, et à des idées vagues comme les « moyens d'existence durables » à assurer aux pauvres dans leur environnement local. Aux yeux de certains décideurs, c'est à ces premières mesures que se résume une politique en faveur des pauvres, lesquels, une fois dotés de ces ressources élémentaires, devraient voler de leurs propres ailes en affrontant la concurrence des autres pour prendre en main leur destin. Pour d'autres, ces micromesures ne sont que les premières d'un processus beaucoup plus long, dont les étapes ultérieures restent à définir. Les rédacteurs du chapitre en question évitent d'aborder les scénarios possibles et dépeignent l'avenir entièrement sous les couleurs du meilleur des mondes qui verra le jour quand la pauvreté aura été totalement vaincue.

À court terme, il est peut-être effectivement sage, sur le plan politique, d'ignorer les macroproblèmes et les changements sociaux qui s'en suivront nécessairement si la pauvreté doit réellement être éliminée. Pour pouvoir conclure des alliances sur des problèmes très sensibles, il faudra peut-être donner le change aux partenaires potentiels. En revanche, dans une perspective à long terme, si le but ultime est une transformation pacifique de la société, il faut analyser objectivement les conflits inhérents à la réduction de la pauvreté et tâcher de se représenter les différents scénarios auxquels ils pourraient aboutir, ainsi que les mesures nécessaires, selon les pays, pour assurer la coexistence sociale de tous les citoyens. Ne pas se préparer à un enchaînement d'événements lourds de conséquences est en soi une décision politique qui risque de coûter plus cher que de faire face aux réalités à un stade antérieur.

Sur le plan scientifique, on ne peut qu'être déçu de voir se dresser un véritable mur entre le débat intellectuel sur ce que signifie réellement la réduction de la pauvreté et le débat politique qui l'envisage comme une question technique, celle de savoir comment mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et comment trouver les moyens de le faire.

La portée de l'engagement général

Par rapport au Sommet Planète Terre tenu à Rio en 1992, la plupart des observateurs diront que le Sommet social n'a pas été un grand succès, malgré le nombre des participants et les ressources qui y ont été consacrées. La grande différence qui les sépare à cet égard ne réside pas dans la difficulté et la complexité des questions traitées. Les questions d'environnement sont aussi complexes et grosses de conflits que les problèmes de pauvreté ; néanmoins, le Sommet de Rio a abouti à un consensus qui n'était pas que de pure forme, et il a solidement installé les questions concrètes d'environnement sur la scène politique et dans les programmes de recherche à travers le monde. On peut en trouver l'une des raisons essentielles dans la préparation des deux sommets et dans les engagements pris par les différents acteurs.

Dans le cadre des travaux préparatoires menés par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (la « Commission Brundtland »), beaucoup des questions relatives à ce que l'on a par la suite appelé un « environnement durable » avaient été exposées et analysées avant la tenue du Sommet Planète Terre. Des spécialistes des sciences de la nature et des sciences sociales furent invités à établir des rapports à partir de recherches sur des questions précises, des commissions nationales créées pour l'environnement, des contacts pris avec les médias pour mobiliser l'homme de la rue par des campagnes de sensibilisation, des fonds dégagés pour des programmes éducatifs et des projets de recherche, des démarches faites auprès des milieux d'affaires et des équipes spéciales constituées. Certaines activités furent engagées par la Commission, d'autres virent le jour sous la pression de plus en plus forte de l'opinion publique qui exigeait des réponses. Avec le Rapport de la Commission, publié et largement diffusé dès 1987, le Sommet Planète Terre disposait d'un ensemble d'éléments d'information, de questions et de définitions, établi en concertation, pour centrer le débat et faciliter la communication. L'attitude positive de l'opinion publique légitimait les décisions du Sommet. Le terrain avait été bien préparé et, à Rio, les nombreux participants étaient prêts à engager un débat constructif dès l'ouverture des travaux. Rétrospectivement, on peut dire que, grâce à cette préparation, ces tra-

voux ont débouché sur des décisions politiques partout dans le monde et suscité des initiatives à de nombreux niveaux.

Il ne s'est rien passé de tel avant le Sommet social de Copenhague. La plupart des participants sont venus sans préparation, et sans avoir été munis d'une même panoplie de concepts et de stratégies qui auraient pu les aider. Ils ne bénéficiaient pas de l'appui de commissions nationales constituées autour du problème de la pauvreté, ni d'une campagne médiatique bien orchestrée pour influencer l'opinion publique en faveur d'actions au profit des pauvres. L'assistance a donc entendu des discours décousus et l'exposé des marottes des uns et des autres au lieu d'une analyse bien préparée de la pauvreté et de plans d'action en faveur des pauvres au niveau national.

En faisant état d'un « engagement général en vue de l'élimination de la pauvreté », la Déclaration finale du Sommet ne fournit pas le moindre fil conducteur. Ce serait même plutôt une sorte de cheval de Troie : beau, vide et utile en cas de guerre aux seuls initiés qui en connaissent le secret et auront la patience d'attendre. Dans ses entrailles se cache l'arme d'un discours qui légitime moralement la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à présent, cette arme a servi autant qu'elle le peut à ceux qui se consacrent à améliorer la vie des pauvres. L'« engagement général » est devenu leur mantra et il a donné aux organisations bénévoles comme aux organisations intergouvernementales et aux membres de la famille des Nations Unies la possibilité d'intervenir plus légitimement dans un domaine marqué par les conflits, et de mettre au jour des questions controversées. Répétée sans fin, la formule sacrée a servi à activer un processus à travers lequel les questions de pauvreté se sont hissées plus haut dans l'ordre des priorités politiques de nombreux pays, cependant que les donateurs et fondations accroissaient leurs concours financiers aux mesures de réduction de la pauvreté et à la recherche dans ce domaine.

Il reste à espérer que le Sommet social +5 dépassera le stade des mantras et offrira l'occasion de définir à partir des connaissances acquises un cadre réaliste dans lequel inscrire des politiques plus efficaces en faveur des pauvres et leurs conséquences.

Traduit de l'anglais

Notes

1. Pour de plus amples précisions sur le CROP, Programme de recherche comparée sur la pauvreté, et sur son réseau mondial de plus de 1.200 chercheurs spécialistes de la pauvreté et autres personnes s'intéressant à ces

questions, voir le site du CROP www.crop.org.

2. Il s'agit là d'une version simplifiée d'une définition distributionnelle et relative fondée sur un ensemble de variables. Étant

donné que seuls les principes en question sont utiles pour la présente étude, on ne poursuivra pas l'examen de cette question. On trouvera un éventail plus large de définitions dans Gordon et Spicker, 1999.

Références

GORDON, D. ; SPICKER, P. 1999. *The International Glossary on Poverty*. CROP International Studies in Poverty Research, Londres et New York, Zed Books.

ØYEN, E. ; JAVAN, J. 1997. *Implementing the UNDP Global Programme on Poverty Eradication and Sustainable Livelihood*.

Rapport présenté au PNUD le 15 février 1997.

Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (MED, 1987). Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (A/CONF.166/1). Site Web : <http://www.un.org/esa/socdev/socdevt.htm>.

Rapport du Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, 1998. Assemblée générale, documents officiels, cinquante-troisième session, supplément n° 45 (A/53/45), Nations Unies, New York.