

Les experts de la pauvreté aux États-Unis

Jacques RODRIGUEZ

L'expertise de la pauvreté est-elle possible dans un pays où ce phénomène est considéré comme une perversion morale ? Romain Huret analyse le réseau savant constitué autour de la « guerre contre la pauvreté » durant les années 1960.

Recensé : Romain Huret, *La fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2008.

Sous le même titre que celui choisi récemment par l'historien britannique Gareth Stedman Jones¹, le livre de Romain Huret analyse le rôle des experts sociaux dans l'émergence de la question de la pauvreté aux États-Unis à partir de 1945. Ce faisant, l'auteur poursuit en réalité un double objectif : retracer la genèse de la « guerre à la pauvreté » lancée par les administrations démocrates au cours des années 1960, mais aussi rendre justice aux chercheurs, économistes ou sociologues, parfois injustement vilipendés dans l'historiographie de la période. Selon Romain Huret, en effet, il y a une « légende noire de l'expertise » (p. 16) qui serait insensible au travail souterrain de ces experts du social, préoccupés par le creusement des inégalités et partisans d'un réformisme hérité du *New Deal*. Pour restituer leur contribution aux débats sur la pauvreté, l'auteur articule alors avec bonheur une présentation

¹ G. S. Jones, 2007, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Maisons-Alfort, Ere.

des grandes figures de l'expertise sociale américaine (Herman Miller, Mollie Orshansky, Alvin Schorr, Ida Merriam, Wilbur Cohen, etc.), une analyse des réseaux de politiques publiques dans lesquels elles se sont inscrites et une étude très fouillée du processus de décision auquel elles sont plus ou moins étroitement associées. L'ensemble est cadré dans un plan chrono-thématique : la première partie du livre est consacrée à l'élaboration d'une « science de la pauvreté » (1945-62), tandis que la seconde étudie dans le détail les relations entre les experts sociaux et la sphère politique (1963-74). Ici la construction de l'expertise, donc, là sa promotion dans les cercles dirigeants.

Le livre de Romain Huret apporte des indications précieuses sur le fonctionnement de la machine politique américaine, sur le monde universitaire et ses liens précoces avec les agences gouvernementales, sur la place des femmes dans l'administration sociale et leur contribution à l'élaboration du savoir expert, ou encore sur les prises de position divergentes des économistes et des sociologues en matière de traitement de la pauvreté. Mais le principal apport de l'ouvrage réside dans l'étude de ce que l'auteur appelle métaphoriquement la « nébuleuse de la pauvreté », qui traverse tout un ensemble d'institutions et d'organismes : agences administratives, bureaux de certains départements ministériels, comités du Congrès, associations, universités, fondations philanthropiques, centres de recherches, etc. C'est là, au rythme des avancées du travail scientifique, que va être patiemment mis au jour et en forme le problème de la pauvreté après 1945.

La tâche des experts s'avère toutefois difficile dans un pays où la pauvreté n'apparaît jamais comme un « mal social » mais comme un « mal moral »², dans un pays où l'on considère que la pauvreté n'est pas tant le résultat d'un contexte économique et/ou social que la sanction d'une défaillance comportementale ou d'un manque – manque de courage, d'effort ou de contention. Plus encore, explique Romain Huret, cette tâche se révèle tout particulièrement délicate, voire tout à fait incongrue dans les années d'après-guerre. Elle est délicate parce que la question de la pauvreté recouvre pour partie la question raciale, que les responsables politiques des États du Sud ne veulent pas réactiver ; délicate aussi car le maccarthysme n'est guère favorable aux « sciences sociales », suspectées de poursuivre des objectifs politiques et de faire le lit du socialisme. Par ailleurs, révéler l'existence d'une

² R. Castel, 1978, « La 'guerre à la pauvreté' aux États-Unis : le statut de la misère dans une société

importante population pauvre – entre 4 et 5 millions de familles selon les estimations de Samuel Brown en 1950 – heurte la représentation que l'Amérique se fait d'elle-même. Dans les discours comme dans les croyances, en effet, la misère des années de crise appartient désormais à un passé révolu : le *Social Security Act* de 1935, puis l'accès à la consommation de masse sous les auspices d'une croissance économique bien maîtrisée sont censés éradiquer toute forme résiduelle de pauvreté.

Le *Social Security Act*

Élu en 1933, le président Franklin D. Roosevelt est l'instigateur du programme du *New Deal* et d'une législation sociale importante : le *Social Security Act*, voté en 1935. Cette loi prévoit la mise en place d'une assurance-chômage et l'introduction d'un système d'aide sociale (assistance) à destination des indigents âgés, des aveugles et des enfants nécessiteux (*Aid to Families with Dependent Children*). L'assurance-vieillesse et l'assurance-maladie, qui devaient initialement compléter ce dispositif, ne sont pas instaurées faute de consensus politique.

En tant que telle, cette loi épouse la distinction – cruciale dans les pays anglo-saxons – entre les « bons » pauvres, méritants, et les autres, c'est-à-dire les personnes valides en âge de travailler. D'un côté, en effet, elle s'adresse à des individus qui d'ordinaire travaillent, mais qui sont involontairement privés de leur emploi ; de l'autre côté, elle concerne ceux que l'âge ou le handicap éloigne inévitablement du marché du travail. Seule l'*AFDC* crée une brèche en soutenant les parents isolés – essentiellement les mères – incapables de subvenir aux besoins de leurs enfants mineurs. C'est pourquoi cette prestation sera par la suite la principale cible des critiques adressées au système de *welfare* américain.

Pour les experts sociaux, dès lors, il s'agit de rendre visible ce phénomène largement occulté et de construire la catégorie « pauvre », qui « n'existe ni dans le langage politique, ni dans celui des statisticiens » (p.41). L'enjeu est crucial pour ces réformateurs progressistes puisque de ce travail d'objectivation dépend la remise en cause éventuelle des principes pusillanimes qui sous-tendent la politique sociale. Mais la « science de la pauvreté » avance par à-coups dans les années 1950 et ses résultats successifs sont contestés – qu'il s'agisse des données statistiques utilisées, des seuils retenus ou des besoins pris en compte pour définir la pauvreté. Au milieu de la décennie suivante, « l'incertitude des nombres » (p. 141) est encore mise en avant pour critiquer les implications politiques des études sur la pauvreté. Peu à peu, cependant, une idée iconoclaste tend à s'imposer : « la pauvreté se maintient au cœur de l'Amérique de la prospérité » (p.87). A en croire Romain Huret, cette idée doit beaucoup aux recherches menées dans les universités du Wisconsin et du Michigan sous l'égide, respectivement, de Robert Lampman et Wilbur Cohen. Sans renoncer complètement au

béhaviorisme qui baigne alors les sciences sociales américaines, leurs travaux soulignent en effet que la pauvreté n'est pas seulement affaire de motivation ou de caractère, mais que l'implantation géographique, l'âge, le niveau d'éducation, la couleur de peau ou le sexe, entre autres, sont des variables essentielles à la compréhension du phénomène. Ainsi, dans un rapport adressé aux Congrès en 1959, Lampman montre par exemple que, loin d'être apathiques et résignés, les Américains les plus pauvres sont souvent autonomes et mobiles, comme en atteste l'importance des migrations internes. Il estime pourtant qu'en raison de leur situation familiale, géographique, professionnelle ou sociale, la plupart resteront à l'écart de la prospérité et de l'*American way of life*.

Aussi perfectibles et inaboutis soient-ils, ces travaux sur la pauvreté dessinent finalement un projet politique particulièrement ambitieux. En pointant – contre Galbraith – « les limites de la société d'abondance » (p. 95), les experts sociaux montrent qu'il est désormais nécessaire d'« inclure, aux côtés des classes moyennes, les populations à la périphérie du contrat social d'après-guerre : les pauvres, et notamment les pauvres qui travaillent » (p. 194). Au cours des années 1960, cette ambition va être portée par les administrations démocrates, en quête d'un programme politique progressiste. John Kennedy engage ainsi tout un ensemble de réflexions, sans renoncer pour autant à l'idée que la croissance économique est la meilleure arme contre la pauvreté. C'est son successeur, Lyndon Johnson, qui reprend à son compte en 1964 l'objectif défini dix ans auparavant par Ida Merriam : vaincre la pauvreté au moyen d'une politique nationale résolue. La « guerre à la pauvreté » est déclarée : « l'heure n'est plus à la mesure scientifique, au calcul précis, mais à la décision pratique. Comment peut-on éliminer la pauvreté ? » (p.125).

La seconde partie du livre de Romain Huret analyse en détail les années au cours desquelles les experts ont quitté leurs tours d'ivoire pour entrer dans l'arène politique. L'auteur souligne en particulier que la « nébuleuse de la pauvreté », jusqu'alors relativement soudée, se fissure : les uns défendent le principe d'une modernisation de l'aide sociale accordée aux plus pauvres ; les autres, économistes pour la plupart, privilégient des mesures fiscales, en particulier le mécanisme du crédit d'impôt ; quelques-uns soutiennent la stratégie d'*empowerment*, que concrétisera bientôt l'*Office of Economic Opportunity*. Jusqu'au début des années 1970, ces trois « courants » se livrent une concurrence acharnée au sein des ministères ou des multiples groupes de travail et de réflexion que suscite le lancement de la

« guerre à la pauvreté ». Sur ce point, l'analyse de Romain Huret met l'accent sur l'incapacité relative des experts sociaux à s'imposer dans le processus de décision politique et, partant, à faire prévaloir leurs solutions. Écartés du pilotage de la « guerre à la pauvreté » dès 1964, ils ne parviennent pas, par exemple, à contenir l'avancée des thèses culturalistes et behavioristes, popularisées par Oscar Lewis puis instrumentalisées par Patrick Moynihan. De même, les critiques adressées très tôt aux programmes de l'*Office of Economic Opportunity* ne favorisent en rien l'éclosion d'une alternative solide. Les débats internes à l'administration achoppent sur des questions désormais récurrentes : l'équilibre entre assurance et assistance, le rôle de l'*AFDC* ou encore la nécessité de maintenir une incitation au travail suffisante. « Au cours des quatre années de l'administration Johnson », écrit Huret, « les experts ont été incapables de convaincre le président et son entourage de remplacer la stratégie d'*empowerment* par une stratégie qu'ils jugent plus efficace » (p. 175).

Leurs interventions dans le débat politique ne cessent pas avec l'arrivée à la Maison Blanche de Richard Nixon en 1968. L'administration républicaine lance en effet plusieurs initiatives novatrices en direction des familles défavorisées qui recueillent l'assentiment de nombreux réformateurs sociaux. Mais ceux-ci restent divisés, sur la nature de l'aide sociale à accorder aux familles comme sur l'efficacité d'un éventuel système de crédit d'impôt, dont les effets sont testés dans le cadre d'une vaste enquête diligentée dans le New Jersey par des chercheurs de l'université du Wisconsin (p. 179-182). Cet éclatement programmatique scelle finalement le sort de la « guerre à la pauvreté », mais il condamne aussi le projet réformiste des experts de la « nébuleuse » : parachever le *New Deal* en élargissant le contrat social d'après-guerre afin d'y intégrer les pauvres. En 1973, indique Romain Huret, cet espoir a vécu : l'*Office of Economic Opportunity* est démantelé, et le Congrès vote l'année suivante un ensemble de mesures catégorielles en direction des seuls pauvres « méritants ».

La lecture du livre de Romain Huret apporte ainsi un éclairage inédit sur la nature du projet libéral américain et sur l'implication des chercheurs, indissociablement scientifique et politique. Comme le souligne d'ailleurs l'auteur (p. 99-102), leur engagement présente à cet égard bien des similitudes avec celui que manifestèrent en Angleterre les épigones de Richard Titmuss. Spécialistes de *Social Administration*, les chercheurs anglais étaient également

résolus à combattre « le mythe du *welfare state* pour la classe ouvrière »³ et à obtenir une extension des droits sociaux. Peter Townsend, par exemple, s'efforce d'imposer le concept de « pauvreté relative » et critique vigoureusement les politiques en vigueur, figées dans une définition statique des nécessités de l'existence⁴. Mais à la différence des chercheurs britanniques, qui disposèrent de relais puissants au sein du parti travailliste, les experts sociaux n'ont pas eu, aux États-Unis, de véritables soutiens au Congrès. Plus encore, explique l'auteur, « le combat contre la pauvreté entrepris par les experts était déconnecté du mouvement social » (p. 194). En ce sens, la démonstration de Romain Huret rappelle que le savoir n'est pas en tant que tel un instrument de pouvoir ; elle illustre aussi qu'une réforme ne dépend pas de la pression pouvant être exercée au sommet mais plutôt de l'impulsion donnée par la base, par les mouvements politiques et l'opinion⁵.

On regrette toutefois, dans ce livre, que la figure de l'expert et les contours de la « nébuleuse de la pauvreté » n'aient pas été définis avec plus de rigueur. On ne perçoit pas assez, en effet, la position qu'ils occupent – individuellement et collectivement – à l'intérieur de cet espace de débat situé à l'interface entre le monde académique et la sphère politique. Cette imprécision pénalise aussi la lecture, particulièrement dans la seconde partie où l'auteur, comme emprisonné par la richesse exceptionnelle de son matériau, convoque une multitude d'acteurs intervenant tour à tour dans divers cénacles politiques, scientifiques et administratifs. « Le goût de l'archive »⁶, ici, nuit quelque peu à la clarté de la démonstration.

Texte paru dans **laviedesidees.fr**, le 2 septembre 2008

© **laviedesidees.fr**

³ R. Titmuss, 1960, « The Irresponsible Society », *Fabian Tract*, n°323, p. 3

⁴ P. Townsend, 1954, « Measuring Poverty », *The British Journal of Sociology*, vol.5, n°1, p. 130-137; 1962, « The Meaning of Poverty », *The British Journal of Sociology*, vol.13, n°3, p. 210-227.

⁵ J. A. Hall, 1977, « The Roles and Influence of political intellectuals: Tawney vs Sidney Webb », *The British Journal of Sociology*, vol.28, n°3, p.351-362.

⁶ Cf. A. Farge, 1989, *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil.