

ST 54, Pablo, Diaz, Université de Lausanne (Institut des Sciences Sociales) / Université de Genève (Global Studies Institute), pablo.diaz@unige.ch

"La définition des "bonnes pratiques", entre expertise et négociation. Le cas des *conditional cash transfers* aux Philippines"

Introduction

Parmi les notions qui jalonnent le champ des politiques publiques, il en est une qui retient particulièrement l'attention tant son succès paraît unanime auprès des experts et des dirigeants, celle de « bonne pratique ». Un rapide coup d'oeil aux ressources internet suffit pour prendre la mesure de la popularité de cette expression, constitutive de bien des titres de manuels, catalogues, répertoires et autres publications à visée comparative ou réformatrice.¹ Reposant sur l'idée selon laquelle « il existe des modèles d'excellence et que ces modèles sont reproductibles »², le concept de « bonne pratique » a investi l'ensemble des secteurs d'intervention publique et ce à tous les niveaux de la prise de décision. Qu'elles travaillent dans les domaines de l'industrie, la finance, l'éducation, la protection sociale, la santé, la défense, l'aménagement urbain ou encore l'environnement, la plupart des organisations, nationales et internationales, consacrent aujourd'hui une part importante de leurs ressources à l'identification, la mise en forme, la diffusion ou l'adoption de « bonnes », voire des « meilleures »³.

Le développement constitue sans aucun doute l'un des domaines les plus illustratifs de la prégnance des « bonnes pratiques ». En effet, parmi la multitude d'acteurs qui s'y inscrivent, rares sont ceux qui ne sont pas acquis à l'idée selon laquelle « *the dissemination of best practice can lead to policy change* »⁴. De nombreuses organisations internationales, à l'instar de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), certaines agences spécialisées des Nations unies (UN) ou encore la Banque mondiale (BM), recourent d'ailleurs abondamment à des stratégies de mise à l'agenda axées sur la mise en avant de « cas exemplaires » dont il serait « bon », voire « nécessaire », de s'inspirer. C'est donc assez logiquement que les travaux s'intéressant à la thématique des « bonnes pratiques » se soient principalement appuyés sur les concepts de « diffusion » et de « transfert ». Or, bien qu'éclairants, les travaux adoptant cette posture de recherche souffrent de deux problèmes majeurs. Le premier est qu'ils passent généralement sous silence les étapes liminaires de la diffusion des « modèles », notamment celle de leur construction. Le deuxième réside dans le caractère hautement déterministe des théories mobilisées pour rendre compte des circulations, proposant une image excessivement linéaire des processus analysés. La littérature tend, en effet, souvent à négliger la capacité de réappropriation des « modèles » dont font preuve les acteurs qui les « importent ». Or, ces derniers font parfois subir d'importantes modifications au cadre de référence, « innovations » qui peuvent d'ailleurs déboucher sur l'émergence d'une nouvelle variante de la « bonne pratique » (une sorte de version 1.2) susceptible

1 La recherche sur books.google.com des mots-clés « bonnes pratiques » (au pluriel et entre guillemets) donne lieu à 70'000 résultats. En anglais, la recherche des mots-clés « best practices » (au pluriel et entre guillemets) donne quant à elle lieu à 2'500 000 résultats.

2 Nadia Arab, « À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et Sociétés*, 4 (131), 2007, p. 35

3 Nous ne ferons ici pas de distinction entre les expressions anglaises « *good* » et « *best practices* », même si la dernière comporte une dimension hautement plus normative. Pour une discussion de ces notions voir notamment Warren Feek, « Best of Practices ? », *Development in Practice*, 4-5 (17), 2007, pp. 653-655

4 Harriet Bulkeley, « Urban sustainability : learning from best practice ? », *Environment and Planning A*, 6 (38), 2006 p. 1030

de devenir l'une des nouvelles normes en vigueur.

Cette contribution a pour objectif d'apporter un éclairage sur ces questions au travers de l'étude du cas des *conditional cash transfers* (CCT), programmes sociaux nés au Mexique et au Brésil dans les années 1990 et dont la « communauté internationale », et plus particulièrement la BM, assure aujourd'hui une diffusion à grande échelle. Reposant sur différentes enquêtes de terrain effectuées en Amérique latine et aux Philippines, elle a pour but de montrer comment, à travers des mécanismes complexes alternant « standardisation » et « réappropriation », une politique nationale peut se voir élevée au rang de « bonne pratique » internationale, puis être déclinée en plusieurs variantes d'un même « modèle ». Focalisée sur le cas de la BM, elle sera l'occasion d'apporter une réflexion sur les « nouvelles » modalités d'action des institutions financières internationales qui, dans le but de paraître moins « coercitives » se profilent comme des « intermédiaires éclairés » entre des pays du Sud « fournisseurs » et « demandeurs » de « modèles » tout en instrumentalisant leurs « innovations » dans le but d'asseoir leur statut d' « expert ».

Notre contribution s'articulera en trois temps. Premièrement, nous nous pencherons sur les liens entre « bonnes pratiques » et transferts de politiques publiques. Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur les étapes ayant jalonné la constitution des programmes de CCT en un « modèle standardisé ». Finalement, à travers l'étude du cas philippin, nous reviendrons sur les moyens déployés par la BM pour diffuser ses « bonnes pratiques » tout en soulignant la capacité de « réappropriation » des gouvernements avec lesquels elle travaille.

Bonnes pratiques et transferts

La notion de « bonnes pratiques » sert généralement à désigner des politiques, des programmes ou des instruments d'action publique conçus dans des contextes particuliers et dont le « succès » les rend « exemplaires », donc applicables à d'autres contextes. En d'autres termes, elle renvoie à l'existence de solutions d'action publique « éprouvées » qu'il serait possible, voire nécessaire, de reproduire.⁵ S'intéresser aux « bonnes pratiques » c'est donc s'intéresser, ne serait-ce que de façon périphérique, aux phénomènes de « transfert », compris comme le processus à travers lequel « *knowledge about how policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting* »⁶. En effet, « *most invocations of best practice implicitly suggest that its influence lies either in creating the opportunity for policy transfer, or in some form of policy learning, in which lessons about new solutions to particular policy problems (...) can be drawn* »⁷.

L'étude des transferts de politique publique revêt aujourd'hui un caractère incontournable, non seulement à cause de l'ampleur remarquable qu'ont pris les phénomènes de « convergence » au cours de ces vingt dernières années⁸, mais également à cause de la tendance accrue de certains acteurs à faire recours à des stratégies de mise à l'agenda axées sur « la promotion de cas

5 Nadia Arab, « À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et Sociétés*, 4 (131), 2007

6 David P. Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What from Whom : a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 344

7 Harriet Bulkeley, « Urban sustainability : learning from best practice ? », art. cité, p. 1035

8 Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, 27, décembre, 2008

exemplaires »⁹. Certaines organisations internationales en ont d'ailleurs fait leur principal « cheval de bataille », à l'instar de la BM qui, sous Wolfensohn, a amorcé une importante renégociation de son identité, s'autoproclamant « *The Knowledge Bank* »¹⁰ et se présentant comme un intermédiaire « éclairé » entre pays « fournisseurs » et « demandeurs » de solutions d'action publique « innovantes ». L'institution consacre d'ailleurs une part importante de ses ressources à l'identification de politiques « modèles », qu'elle traduit ensuite en un « savoir global », susceptible d'être partagé avec ses « clients » : « *we need to invest in the necessary systems, in Washington and worldwide, that will enhance our ability to gather development information and experience, and share it with our clients* »¹¹. Dans ce cadre, la BM a mis en place un certain nombre de plateformes de « *learning* » et de « *knowledge sharing* »¹² à destination des gouvernements avec qui elle collabore : « *the world's nations can learn a great deal from each other's experience and we will continue to facilitate this learning* »¹³.

Le recours aux notions d' « apprentissage » et de « partage de connaissances » répond à une volonté claire de la BM de paraître moins « coercitive » qu'elle n'a pu l'être durant la période des plans d'ajustement structurels (PAS). En effet, en se présentant comme une plateforme de diffusion de « bonnes pratiques », la BM cherche avant tout à répondre aux critiques concernant son recours systématique à la « conditionnalité », considérée par certains comme un véritable « instrument de mise en dépendance par l'aide »¹⁴. Dans ce cadre, les « bonnes pratiques » fonctionnent comme des « opérateurs de *prescriptions* »¹⁵ dont le but est d'assurer la promotion de certaines orientations d'action publique de façon plus « douce ». En d'autres termes, la rhétorique des cas « exemplaires » constitue un instrument « *which is expected to influence sense-making and cognitive frames through selection, translation and diffusion of success stories that are considered appropriate with regard to some general and universalistic principles* »¹⁶.

Parmi la palette de politiques publiques « modèles » promues aujourd'hui par les organisations internationales en matière de développement, il en est une qui retient particulièrement l'attention de par sa popularité croissante, autant dans les sphères académiques que politiques : les programmes de *Conditional Cash Transfers* (CCT). Consistant en une aide financière destinée aux familles (les plus) pauvres, sous réserve d'engagements (contreparties) dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition, ces programmes « nés » en Amérique latine, jouissent du soutien d'une « communauté internationale » élargie.¹⁷ Ils sont d'ailleurs mis en œuvre par de nombreuses administrations, de l'Amérique à l'Afrique en passant par l'Asie, avec le soutien technique et

9 Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1 (55), 2005, p. 128

10 James D. Wolfensohn, *People and Development*, Annual Meetings Address, The World Bank, 1er Octobre, 1996, disponible sur <http://go.worldbank.org/PUC5BB8060>

11 *Ibid.*

12 Pour une analyse intéressante des stratégies de « *knowledge sharing* » de la BM voir Kenneth King, « Banking on Knowledge : the new knowledge projects of the World Bank », *Compare*, 3 (32), 2002

13 EDI (Economic Development Institute, The World Bank Economic Development Institute), *Annual Report*, Washington D. C., World Bank, 1998, p. 2

14 Alice Sindzingre, « La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », *Autrepart*, 13, p. 61

15 Laurent Devisme, Marc Dumont, Élise Roy, « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 4 (131), 2007, p. 18

16 Luciano Vettoreto, « A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-making », *European Planning Studies*, 7 (17), 2009, p. 1082

17 François-Xavier Merrien, « La protection sociale comme politique de développement: un nouveau programme d'action international », *Revue internationale de politique de développement [Online]*, 2(4), 2013

financier des grandes institutions financières internationales. Le chapitre suivant a pour but de présenter la manière dont cette invention « périphérique » s'est vue élevée au rang de « bonne pratique » internationale.

Les CCT ou l'émergence d'un « modèle »

Si, comme nous l'avons vu, les « bonnes pratiques » font généralement référence à des expériences temporellement et géographiquement situées, leur diffusion nécessite cependant leur synthèse en un modèle « générique ». En effet, les « bonnes pratiques » constituent « *a representation which is politically legitimate and technically supported at various institutional levels. Such a representation is the result of sometimes a very complicated process of selection, evaluation, codification, narration, communication and diffusion. During such processes, some kind of "disembedding" and generalization occurs that makes good practice "transferable" to different cultural and institutional contexts* »¹⁸. Toute politique candidate au statut de « politique modèle » doit donc faire l'objet d'une « standardisation », comprise comme un processus à travers lequel une pratique est « reconfigurée en une sorte de "modèle standard" ou de matrice qui puisse être utilisée dans un autre contexte »¹⁹. Dans ce chapitre, nous détaillerons les 5 principaux mécanismes à travers lesquels les CCT ont été « standardisés » à savoir la sélection, la certification, la décontextualisation, la mise en récit et la labellisation.²⁰ Bien que ce processus ait été le fruit d'un travail « collectif », impliquant un nombre important d'acteurs, nous ne nous focaliserons ici que sur le rôle joué par la BM, celle-ci étant par ailleurs relativement « représentative » de l'action des institutions financières internationales.²¹

La sélection

La sélection d'une « bonne pratique » peut être faite de façon méthodique ou hasardeuse.²² Ainsi, si certaines organisations, à l'instar de l'OCDE, recherchent activement et systématiquement des pratiques « exemplaires » à promouvoir, ces dernières peuvent également émerger du fait de contingences favorables. Cela semble notamment avoir été le cas des programmes de CCT.

Retracer les origines des CCT est une tâche ardue. En effet, établir l'historique de ces programmes est rendu difficile par l'existence de vives controverses et disputes autour de leur « paternité ». Un consensus semble cependant prévaloir quant au fait que le premier pays à avoir mis en place ce type de programmes au niveau national est le Mexique, en 1996, avec *Progresa*. Le cas mexicain est intéressant dans le sens où *Progresa* est souvent considéré comme étant une invention purement nationale : « *President Zedillo initially avoided World Bank funding for the program to ensure the program was perceived as domestic initiative rather than a directive of the international financial institution* »²³. Pour le gouvernement mexicain, il s'agissait d'un enjeu important dans le sens où « *If Progresa had been perceived as another chapter in Mexico's "structural adjustment" by*

18 *Ibid.*, pp. 1069-1070

19 Marcos Ancelovici, Jane Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2012, p. 39

20 Nous nous appuyons sur un travail déjà amorcé par Marcos Ancelovici et Jane Jenson (art. cité) que nous compléterons avec nos réflexions et observations propres.

21 Comme le souligne notamment Béatrice Hibou, « Economie du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne », *Etudes du CERI*, 1998, pp. 1-46

22 Laurent Devisme, Marc Dumont, Élise Roy, « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », art. cité, p. 19

23 Natasha B. Sugiyama, « The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas », *Global Social Policy*, 2-3 (11), 2011, p. 254

multilateral agencies, its fate would surely have been sealed. In some quarters, even the semantics of CCT programs can inflame political sensitivities, given their echoes of loan conditionalities »²⁴. Cela dit, malgré cette mise à l'écart volontaire des institutions financières internationales, *Progresa* retint grandement leur attention.²⁵ Cet intérêt porté au programme mexicain s'explique notamment du fait que son *design* prévoyait la tenue régulière d'évaluations, dont la mise en œuvre fut confiée à un institut indépendant, l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI). Or, les rapports très positifs de ce dernier furent largement relayés aussi bien par milieux académiques que politiques, provoquant une véritable « inflation de publications internationales »²⁶ affirmant le « succès » du programme et contribuant à sa « popularisation ».

Les évaluations de *Progresa* jouèrent un rôle central dans l'investissement du champ des CCT par la BM. En effet, si cette dernière s'était dans un premier temps montrée très critique vis à vis de ces programmes,²⁷ la publication des rapports de l'IFPRI l'ont rapidement fait changer d'avis. Ce revirement s'explique notamment du fait que « *in policymaking circles, experience has a unique status as a justification of effectiveness ; it shows that a proposal is not just based upon "head in the clouds" speculation* »²⁸. En d'autres termes, les « bonnes pratiques » travaillent « à partir de l'expérience faisant preuve »²⁹, l'administration de cette « preuve » passant, comme l'illustre parfaitement le cas de *Progresa*, par la mobilisation d'« analyses comparatives évaluatives qui sont bien alors une composante à part entière des politiques publiques transnationales »³⁰. Ainsi, une fois les évaluations de *Progresa* publiées, le Mexique se profila rapidement comme un « modèle » en matière de politiques sociales.³¹ Dans ce contexte, de nombreux pays décidèrent de l'imiter, en mettant en place des programmes nationaux de CCT. Ce fut notamment le cas du Brésil qui, en 2003, conçut l'un des programmes aujourd'hui les plus « emblématiques », la *Bolsa Familia*. Le cas du Brésil est intéressant dans le sens où les brésiliens sont souvent considérés comme les véritables « inventeurs » des CCT. Le pays est, en effet, dès 1996, le théâtre des premières expériences au niveau municipal.³² Son « expertise » dans le domaine aurait d'ailleurs été largement mise à disposition du Mexique lors de la mise en place de *Progresa*, à travers notamment l'organisation de visites à caractère « pédagogique » : « *Brazil's Bolsa Escola influenced Mexico's Progresa (...)* *The Mexican government in 1996 sent a delegation to Brazil to visit some of the municipal Bolsa Escola programs* »³³. Cela dit, le Brésil ne mit en place son programme national que 7 ans plus tard, influencé à son tour par le « succès » de l'expérience mexicain. Or, contrairement au gouvernement mexicain « le Brésil a collaboré publiquement et ouvertement avec les organisations internationales

24 Jamie Peck, Nik Theodore, « Recombinant workfare, across the Americas : Transnationalizing "fas" social policy », *Geoforum*, 41, 2010, p.

25 Certaines, comme la BM ou la BID, finiront d'ailleurs par le financer quelques années plus tard lorsqu'il deviendra *Oportunidades*.

26 Marcos Ceballos, Bruno Lautier, « Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », *Revue Tiers Monde*, 2 (214) , 2013, p. 221

27 *Ibid*

28 Richard Rose, « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, 1 (11), p. 5

29 L. Devisme et al., « Le jeu des "bonnes pratiques" dans es opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », art. cité, p. 19

30 P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cité, p. 127

31 N. B. Sugiyama, « The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas », art. cité, p. 254

32 Celles-ci furent notamment mises en œuvre dans les localités de Distrito Federal, Campinas, Ribeirao Preto et Santos.

33 James W. McGuire, « Social Policies in Latin America. Causes, Characteristics and Consequences », dans Peter Kingstone, Deborah J. Yashar (dir.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*, New York, Routledge, 2012, p. 215

dès la conception de son initiative »³⁴. Nous reviendrons ci-dessous sur les raisons ainsi que l'importance de cette « collaboration » dans la constitution des CCT en « bonnes pratiques ».

Le « partenariat » entre le gouvernement brésilien et la BM répondait à une double logique. Premièrement, le soutien de la BM redonnait une certaine « crédibilité » à Lula sur la scène nationale suite à l'échec de son programme phare, le *Fome Zero* : « *despite the initial enthusiasm for Fome Zero both at home and abroad, only a few months into the Lula administration disillusionment set in due to a number of serious problems with the programme. (...) A new approach was urgently required* »³⁵. C'est dans ce contexte que le gouvernement met en place la *Bolsa Familia*, à travers la refonte de quatre programmes municipaux existants : la *Bolsa Escola*, la *Bolsa Alimentação*, le *Cartão Alimentação*, et l'*Auxilio Gas*. Or, afin de justifier son choix, le président brésilien opte pour une stratégie de légitimation par le recours à des appuis « extérieurs », adressant une demande d'assistance financière et technique à la BM. Favorable à cette demande, celle-ci octroie alors au Brésil un prêt de 572 millions de US\$ et lui fournit une « assistance technique » importante à travers la mise à disposition de consultants internationaux. Si le montant accordé par la BM est relativement conséquent pour un prêt de ce genre et témoigne du « *firm international endorsement of the CCT approach to poverty reuction in Brazil* »³⁶, le programme demeure néanmoins majoritairement financé par le gouvernement brésilien. En effet, l'aide fournie par la BM ne représente en réalité que 5% du budget du programme.³⁷ Comme nous l'a affirmé un ancien fonctionnaire de la BM ayant participé à la mise en œuvre de la *Bolsa Familia* : « Le Brésil n'avait pas besoin d'argent. Ils avaient besoin de la caution politique (...). Le gouvernement a décidé de contracter un prêt auprès de la BM (...) pour montrer qu'ils étaient sérieux et qu'ils avaient l'appui des gens comme la BM »³⁸. La stratégie de Lula répondait donc à une logique de légitimation par effet « boomerang »³⁹, destinée à lever les potentiels blocages nationaux par un recours à l'international. Ce choix s'explique notamment du fait que « la capacité à mobiliser des appuis extérieurs confère un surcroît de légitimité à l'acteur dans les arènes nationales de production du droit »⁴⁰.

Il est également intéressant de noter que les rapports entre fonctionnaires nationaux et internationaux ont presque toujours tourné à l'avantage des premiers. Le cas de la mise en place des évaluations du programme en est un bon exemple. En effet, comme nous l'a confié un ancien fonctionnaire de la BM : « la Banque a perdu de grandes batailles avec le Brésil. (...) Il y a plein de décisions sur les évaluations qui ont été prises, sur lesquelles la Banque n'a pas du tout été d'accord. D'ailleurs, si vous regardez, la Banque ne parle pas beaucoup des évaluations de la *Bolsa Familia*. En partie, parce qu'on a pas réussi à avoir ce qu'on voulait. (...) Les brésiliens font ce qu'ils veulent (rires). Enfin, les gros "*middle income countries*" que ce soit la Colombie, la Russie, la Turquie, le Brésil, ont un très grand pouvoir de "*bargain*" »⁴¹. Il est d'ailleurs intéressant de noter que « *at the time of the second evaluation, the World Bank was no longer funding the programme, and the*

34 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité, p. 52

35 Anthony Hall, « Brazil's Bolsa Familia : A Double-edged Sword ? », *Development and change*, 5 (39), p. 805

36 *Ibid*, p. 806

37 Selon les estimations fournies par Anthony Hall, « From Fome Zero to Bolsa Familia : Social Policies and Poverty Alleviation under Lula », *Journal of Latin American Studies*, 4 (38), 2006, p. 698

38 Entretien réalisé par Daniele Lopes-Wohnlich, mars 2011, Lausanne

39 L'expression est empruntée aux travaux de Thomas Risse, Stephen C. Ropp, et Kathryn Sikkink sur les stratégies des réseaux nationaux de pladoyer. Voir notamment Thomas Risse, Stephen C. Ropp, et Kathryn Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

40 T. Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », art. cité, p. 45

41 Entretien réalisé par Daniele Lopes-Wohnlich, mars 2011, Lausanne

previous conditions it had requested were ignored ». ⁴²

La deuxième logique à laquelle répond la participation de la BM à la conception de la *Bolsa Familia* a trait à la volonté de cette dernière d'investir le le champ des CCT entant qu'acteur légitime. Comme nous l'a confié un ancien fonctionnaire de la BM impliqué dans la mise en œuvre du programme brésilien : « nous avons là une opportunité énorme de travailler avec un programme qui allait (...) devenir aussi grand que *Progres/Oportunidades*. La Banque avait raté le coche avec *Progres/Oportunidades*. C'était sa chance (...) de prendre le train en marche » ⁴³. Le fait qu'il s'agisse du Brésil joua également un rôle important dans l'engagement de la BM dans la conception de la *Bolsa Familia*. En effet, le pays constituait pour la Banque un « gros client », qui n'avait jusque là contracté que très peu de prêts dans le secteur social : « c'était un prêt de 570 millions. À l'époque c'était l'un de plus gros prêts du secteur social que la banque n'ait jamais fait. Vous avez un gros pays comme le Brésil qui n'emprunte pas beaucoup dans le secteur social et qui tout d'un coup vient vous voir (...) ce ne fut pas un prêt facile à organiser à l'intérieur de la Banque (...). Mais en même temps ce fut l'un des premiers prêts de la banque à un programme de CCT (...). Cela a, en quelque sorte, été l'entrée de la BM sur le marché des CCT. C'était risqué mais en même temps nous avons l'opportunité de travailler avec l'un des plus grands pays d'Amérique latine et d'ouvrir ce marché » ⁴⁴. À cela s'ajoute également le fait que la BM était à l'époque en concurrence directe avec la Banque interaméricaine pour le développement (BID) pour l' « occupation » de ce secteur : « si la BM ne rentrait pas sur ce marché c'était clair que la BID allait le faire. Il fallait donc compter avec ce genre de considérations institutionnelles » ⁴⁵. Cette stratégie se révéla payante dans le sens où elle permit par la suite à la BM d'être largement associée au « succès » du programme brésilien, augmentant ainsi sa légitimité en matière de CCT. ⁴⁶

La stratégie du gouvernement brésilien fut une stratégie *win-win* dans le sens où elle profita tout aussi bien au Brésil qu'à la BM. Le Brésil a, en effet, non seulement été en mesure de mettre en place son programme, grâce au soutien d'un acteur dont l'expertise était largement reconnue, mais s'est également rapidement profilé comme un pays « modèle » en matière de protection sociale. En effet, la *Bolsa Familia* jouit aujourd'hui d'une grande visibilité sur la scène internationale, ce que certains interprètent d'ailleurs comme étant une augmentation non négligeable du « *soft power* » brésilien. ⁴⁷ En ce qui concerne la BM, celle-ci a pu faire son entrée sur le « marché » des CCT en acquérant de l'expérience dans le domaine et en se profilant comme la détentric de l'expertise légitime dans la conception et la mise en oeuvre de ces programmes. ⁴⁸ Cela dit, en s'associant au Brésil, la BM n'a pas uniquement justifié sa place dans le champ des CCT. Elle a également contribué à un autre mécanisme incontournable dans la construction d'une « bonne pratique » : sa certification.

42 Gala Diaz Langou, Paula Forteza, « Validating one of the world's largest conditional cash transfer programmes. A case study on how an impact evaluation of Brazil's Bolsa Familia Programme helped silence its critics and improve policy », International Initiative for Impact Evaluation, Working Paper 16, Août, 2012, pp. 12-13

43 Entretien réalisé par Daniele Lopes-Wohnlich, mars 2011 (Université de Lausanne)

44 Entretien réalisé par Daniele Lopes-Wohnlich, mars 2011 (Université de Lausanne)

45 Entretien réalisé par Daniele Lopes-Wohnlich, mars 2011 (Université de Lausanne)

46 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité

47 Anthony Hall, « Political dimensions of social protection in Brazil », dans James Midgley, David Piachaud, Social Protection, Economic Growth and Social Change, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2013, p. 179

48 Julien Debonneville, Pablo Diaz, « Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines », Revue Tiers Monde, 4 (216), 2013, pp. 161-178

La certification

Comme nous l'avons brièvement évoqué, la BM s'est largement « approprié » le programme de CCT brésilien. L'institution s'est, en effet, montrée « *very generous in its public praise for Bolsa Familia, whose instruments are seen as having an applicability beyond Brazil itself to other countries implementing CCT schemes* »⁴⁹. En associant son nom à celui du programme brésilien, la BM faisait cependant bien plus que son auto-promotion. En effet, celle-ci contribuait également à la « certification » des CCT sur la scène internationale. Ceci s'explique notamment du fait que les organisations internationales jouissent d'une certaine autorité qui leur donne le pouvoir⁵⁰ de légitimer « certaines données de pratiques »⁵¹. En ce qui concerne les CCT, il est de ce fait assez évident que ce ne sont pas tant les qualités intrinsèques du « modèle » que le caractère « prestigieux » et « crédible » de ses promoteurs qui en ont assuré la « popularisation ». Pour certains auteurs, la diffusion de ces programmes relève d'ailleurs davantage d'une logique d'« appropriation-imposition par les IFI, que d'une diffusion spontanée due aux seules vertus de l'exemplarité »⁵². Il est à ce sujet intéressant de citer l'un des fonctionnaires ayant participé à la mise en place d'un programme de CCT aux Philippines : « le fait que la Banque mondiale soutienne ces programmes est un gage de qualité. D'ailleurs lorsque l'on arrive avec ce genre de programmes qui ont l'appui de la Banque, les politiciens sont tout de suite d'accord de les adopter. Il n'y a pas besoin de faire grand chose »⁵³.

La décontextualisation

Bien que primordiale, la « certification » d'une solution d'action publique par des acteurs légitimes ne suffit cependant pas à en assurer la diffusion. En effet, celle-ci doit également faire l'objet d'un important travail de « décontextualisation » compris comme « un effort délibéré visant à désencastrer une pratique, un ensemble d'idées ou une institution de son contexte social, culturel, économique, politique et historique, en le transformant en un modèle abstrait relativement allégé et doté de propriétés modulaires »⁵⁴. Ce travail s'accompagne généralement d'un effort de « cadrage » ou « théorisation », compris comme le « *development and specification of abstract categories and the formulation of patterned relationships such as chains of cause and effects* »⁵⁵. La théorisation rend les « modèles » facilement « diffusables » du fait de l'important degré d'abstraction qu'elle leur confère et qui a pour conséquence les « universaliser »⁵⁶. Ainsi, si la BM tend aujourd'hui à se présenter comme un intermédiaire entre pays du Sud « fournisseurs » et « demandeurs » de modèles, elle ne diffuse en réalité que des recettes génériques, largement alignées sur sa conception très « libérale » du développement.

Sur ce point, il est intéressant de souligner le fait que si la *Bolsa Familia*, programme de référence

49 Anthony Hall, « From Fome Zero to Bolsa Familia : Social Policies and Poverty Alleviation under Lula », art. cité, p. 698

50 Michael N. Barnett, Martha Finnemore, « The Politics, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, 4 (53), p. 713, traduction de l'auteur.

51 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité, p. 41

52 M. Ceballos, B. Lautier, « Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », art. cité, p. 239

53 Entretien réalisé en 2014 à Manille

54 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité, p. 41

55 David Strang, John W. Meyer, « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, 4 (22), 1993, pp. 487-511, p. 492

56 Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant, « Sur les ruses de la raison impérialiste », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, pp. 109-118

pour la BM⁵⁷, se voulait « une étape dans la mise en place d'un droit citoyen à un revenu minimal »⁵⁸, laissant entrevoir une conception « universaliste » de la « protection sociale », tel n'est pas le cas du « modèle » promu par la BM. En effet, celui-ci fait davantage écho à une doctrine du « ciblage » selon laquelle il est préconisé de « ne consacrer les ressources publiques qu'à ceux qui en ont réellement besoin »⁵⁹. Ainsi la Banque soutient l'idée selon laquelle les « dépenses sociales ne doivent s'adresser qu'aux pauvres (...) tandis que les privilégiés peuvent s'acheter une assurance sur le marché »⁶⁰. L'approche promue par la Banque mondiale est donc relativement « restrictive » et se rapproche de ce que l'on appelle couramment l'« assistance sociale ».⁶¹ Ce point est intéressant dans le sens où soulève la question du statut variable de l'expérience dans la construction et la diffusion des « bonnes pratiques ». En effet, si les programmes latino-américains ont bel et bien servi d'inspiration à la conception d'un « modèle » standardisé, ils sont petit à petit devenus de simples « cas réussis ». En d'autres termes, ceux qui étaient auparavant présentés comme des « pionniers » sont désormais, dans les discours de la BM, de simples « bons élèves » évalués sur un plan purement technique. Sur son site internet, la BM présente d'ailleurs les expériences latino-américaines comme étant des exemples de « *good implementation* », ce qui peut paraître anachronique, les programmes mis en œuvre dans la région à la fin des années 1990 étant bien antérieurs à la création du « label » CCT. Tout semble donc indiquer qu'une fois théorisées, les « bonnes pratiques » s'autonomisent de leurs « créateurs » et s'imposent à eux comme des nouvelles catégories d'interprétation du monde.

La mise en récit

Si l'on parle bien de « théorisation » pour rendre compte du processus à travers lequel une expérience particulière est montée en généralité, il est néanmoins important de souligner le fait que les « éléments cognitifs des politiques publiques » ne se présentent que rarement sous forme de théories abstraites. Ceux-ci prennent, en effet, davantage la forme de « récits »⁶² dont la fonction est principalement la « simplification des données complexes »⁶³, procédé par ailleurs bien connu des institutions financières internationale comme l'ont démontré certains travaux consacrés à l'analyse de ses stratégies discursives de la BM.⁶⁴ Plus précisément, les « récits » revêtent la forme d'« histoires causales » dont la séquentialité est centrale : « moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver, que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs, si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question,

57 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité

58 M. Ceballos, B. Lautier, « Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », art. cité, p. 234

59 Stéphanie Treillet, « L'instrumentalisation du genre dans le nouveau consensus de Washington », *Actuel Marx*, 44, 2008, p. 60

60 Francine Mestrum, « La pauvreté multidimensionnelle. La dynamique sémantique dans le discours de la Banque mondiale », *Mots. Les langages du politique*, 88, p. 30

61 Le « modèle » promu par la BM ressemble en ce sens beaucoup plus au programme mexicain que brésilien. Ceci s'explique notamment du fait que les architectes de *Progresa* étaient principalement des économistes proches de la pensée de la BM. *Progresa* est d'ailleurs aujourd'hui considéré comme étant le programme préféré des experts bien que ce soit la *Bolsa Familia* qui soit la plus mise en avant. Voir à ce sujet M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité

62 Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoirs et *récits* dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2 (50), 2000, pp. 255-275

63 P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cité, p. 127

64 Voir par exemple Béatrice Hibou, « Economie du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne », art. cité

ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose »⁶⁵. Il est à ce sujet intéressant de noter que les avancées technologiques ont eu pour effet d'amener les institutions comme la BM à recourir de plus en plus aux supports *multimédia*. Ainsi, dans un document visant à opérationnaliser l'action de la « *Knowledge Bank* »⁶⁶, la BM fait explicitement référence à l'utilité de concevoir des vidéos, destinées à « mettre en récit » les « bonnes pratiques », ce qu'elle appelle de façon explicite « *story telling* ». Une vidéo présentant les grandes lignes des programmes de CCT a d'ailleurs été mise en ligne sur site d'hébergement *youtube*⁶⁷ par la BM elle-même, dans laquelle la trame générale sous-tendant ces programmes est clairement racontée: offrir une aide en espèce aux familles les plus pauvres, à conditions que celle-ci s'engagent à respecter un certain nombre de conditions en termes de scolarisation et de prise en charge sanitaire de leurs enfants, contribue à améliorer de façon durable leurs conditions de vie.

Il est également intéressant de noter le fait que la mise en récit des politiques publiques « modèles » s'inscrit souvent dans une « rhétorique normative et répétitive, qui oppose fréquemment, de manière simplifiée et dichotomique, des "bonnes" et "mauvaises" manières de faire »⁶⁸ ce que certains ne manquent pas d'associer à un véritable « catéchisme »⁶⁹. Cette vision normative et dichotomique du développement est par ailleurs largement visible dans les stratégies de *naming* et *shaming*, destinées à désigner les « bons » et les « mauvais » élèves », auxquelles recourent abondamment les institutions financières internationales.⁷⁰ Procéder de la sorte permet notamment aux organisations comme la BM d'« établir des vérités, non par démonstration mais par répétition et jeu de pouvoir »⁷¹. En ce qui concerne le cas des CCT, ce point n'est pas sans importance dans le sens où ces derniers sont souvent explicitement qualifiés de « bonnes pratiques », ce qui n'est, de loin, pas anodin. Le label « bonne pratique » donne, en effet, à ces programmes une dimension hautement normative ce qui n'est pas sans effets performatifs. Il est cependant important de préciser que, bien qu'il relève du jugement de valeur, l'adjectif « bon » revêt ici une connotation « technique » et non « morale », contrairement à ce qui a pu parfois être le cas dans certains pays d'Afrique, comme l'ont bien souligné certains travaux sur la question.⁷²

La labellisation : des « conditional cash transfers » aux « CCT »

Si la mise en récit contribue indéniablement à la simplification des données concernant une politique publique, celle-ci atteint néanmoins son apogée avec sa « labellisation ». En effet, si les programmes nationaux portent généralement des noms « locaux », jouant d'ailleurs souvent sur les mots et les sonorités à l'instar de *Progesa*, les « bonnes pratiques » portent quant à elles des « étiquettes génériques » dont la fonction est d'atténuer l'hétérogénéité des pratiques auxquelles elles renvoient. Les CCT constituent un bon exemple de cela, leur nom servant largement à cacher

65 Emery M. Roe, *Narrative Policy Analysis*, Durham (N. C.), Duke University Press, 1994, p. 36-37

66 Bruno Laporte, « The Knowledge Bank in Action », 8 Octobre 2004, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/KnowledgeBankOct2004.pdf>

67 <https://www.youtube.com/watch?v=BjHU7xYlbt8>

68 P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cité, p. 128

69 B. Hibou, « Economie du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne », art. cité

70 P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cité, p. 128

71 *Ibid.*, p. 17

72 James Ferguson, « From African socialism to scientific capitalism: reflections on the legitimation crisis in IMF-ruled Africa », dans David B. Moore, Gerald J. Schmitz (dir), *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives*, New York, Macmillan, pp. 129-148

« des assemblages institutionnels, discursifs et contextuels variables »⁷³. Il est même possible de pousser la réflexion encore plus loin en soulignant le fait que la référence à ces programmes se fait la plupart du temps par à travers un acronyme: « CCT ». Bien que le recours aux sigles soit une pratique courante, surtout dans le domaine international, celui-ci est loin d'être anodin dans le sens où il ne répond pas uniquement à une logique d' « économie linguistique (graphique et morale) »⁷⁴. L'acronyme occupe en effet également une « fonction dénominative lapidaire grégaire »⁷⁵ dans le sens où son utilisation contribue à la consolidation de l'existence d'une « communauté » de spécialistes. Dans le cas des CCT, il ne serait pas exagéré de dire que son entrée dans le lexique des « experts » du développement, sous sa forme la plus simplifiée, est le signe de son institutionnalisation en tant que pratique légitime et reconnue. De plus, le recours « banalisé » à l'acronyme CCT favorise consensus, le sigle fonctionnant comme une forme d'abstraction « *removing you from the reality behind the words* »⁷⁶, laissant ainsi une grande marge d'interprétation quant à sa signification profonde. A titre d'exemple, il est intéressant de noter que de nombreux programmes labellisés « CCT » ne sont aujourd'hui même plus à proprement parler « conditionnels ».⁷⁷

Transfert des « bonnes pratiques » : le cas du programme de CCT philippin

Pour diffuser leurs « bonnes pratiques », les organisations internationales se livrent à un « travail d'information et de pédagogie » qui se traduit la plupart du temps par « l'organisation de séminaires et de colloques périodiques (qui sont l'occasion d'introduire dans les espaces nationaux des problématiques ou des concepts nouveaux mais aussi de développer le "réflexe comparatiste") et la mise sur pied de formations spécifiques à destination des *policymakers* et des experts sectoriels »⁷⁸. Dans le cas des CCT, l'organisation de conférences internationales joua un rôle central dans leur « popularisation » : « *International organizations played a significant rôle in organizing meetings and conferences that connected policy-makers from various countries. For example, the World Bank has hosted several international CCT conferences. The first was in Mexico (May 2002), the second in Brazil (April 2004), followed by Turkey (June 2006)* »⁷⁹. Dans le chapitre suivants, nous illustrerons l'importance de cet outil de communication et de mise en réseau à travers l'étude de la mise à l'agenda d'un programme de CCT aux Philippines.

Le Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps)

Le programme de CCT philippin ou *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps), constitue la pierre angulaire d'une réforme globale du système de « protection sociale » du pays.⁸⁰ En effet, en 2006, dans un contexte marqué par l'inefficacité de ses programmes existants ainsi que par une croissance inquiétante de la pauvreté « réelle » et « potentielle », le gouvernement décide de

73 M. Ceballos, B. Lautier, « Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », art. cité, p. 220

74 Françoise Dufour, « Le sigle comme modalité de dissociation énonciative. Le cas des alternances d'usage *PMA / Pays les moins avancés* », Mots. Les langages du politique, 95, 2011, p. 75

75 Jacqueline Percebois, « Fonctions et vie des sigles et acronymes en contextes de langues anglaise et française de spécialité », Meta : journal des traducteurs, 4 (46), 2001, p. 632

76 Carol Cohn, « Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals », Signs, 4 (12), 1987, p. 703

77 M. Ancelovici, J. Jenson, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », art. cité

78 Frédéric Pierru, Marina Serre, « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et politiques*, 45, p. 122

79 N. B. Sugiyama, « The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas », art. cité, p. 263

80 Pablo Diaz, « La réforme de la protection sociale aux Philippines, un tournant global. Le cas du *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* », *Revue française des affaires sociales*, 3 (3), 2014, pp. 48-65

procéder à une restructuration profonde de ses institutions ainsi qu'au renouvellement ses instruments de « lutte contre la pauvreté ». C'est dans ce cadre qu'est mis sur pied le *National Sector Support for Social Welfare and Development Reform Project* (NSS-SWDRP), réforme transversale dont la responsabilité est confiée au *Department of Social Welfare and Development* (DSWD).

La conception du NSS-SWDRP se caractérise par son caractère hautement « transnational ». En effet, le projet obtient dès le départ le soutien « technique » de la BM, qui se traduit par le détachement permanent de consultants au sein de l'administration philippine. C'est d'ailleurs à l'occasion d'une réunion conjointe entre fonctionnaires nationaux et internationaux que la BM propose de mettre en œuvre un programme de CCT. En effet, l'un des objectifs principaux du NSS-SWDRP est d'améliorer la qualité des prestations en matière de « protection sociale » à travers le recours à de « meilleurs » programmes. Or, n'ayant pas les ressources nécessaires à l'élaboration de nouvelles solutions d'action publique, le gouvernement philippin se trouve dans une situation de dépendance relative vis-à-vis du « savoir-faire » des experts de la BM, par ailleurs bien décidés à en faire usage. Les chapitres suivants présenteront les moyens déployés par ces derniers pour mettre à l'agenda puis cadrer la conception ainsi que la mise en œuvre du 4Ps.

La mise à l'agenda

Si de nombreuses discussions informelles sur les bienfaits des CCT ont rapidement lieu entre les consultants de BM et les fonctionnaires de l'administration philippine, cette dernière reste longtemps dubitative. En effet, comme nous l'a confié la ministre en place au moment de la réforme : « Nous avons très tôt parlé des CCT lors de nos réunions. Mais le programme n'a pas retenu notre attention. Il ne nous semblait pas coller avec notre agenda. Ce n'est que plus tard que nous y sommes revenus »⁸¹. Face à la réticence de l'administration philippine, la BM décide alors d'inviter une délégation nationale⁸² à la 3rd *International Conference on Conditional Cash Transfer*, tenue du 26 au 30 juin 2006 à Istanbul, événement dont elle assure la co-organisation.⁸³ Réunissant près de 350 participants, dont une quarantaine de délégations gouvernementales, des experts internationaux et des académiques, celle-ci s'articule autour de séances plénières, faisant état des débats actuels en matière de CCT, de présentations d'études de cas, de visites de terrain, ainsi que d'ateliers pratiques.⁸⁴ Présentée comme une plate-forme destinée à permettre « l'échange d'expériences et de connaissances entre les pays ayant une certaine expérience en matière de CCT et les nouveaux-venus, sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas aussi bien du point de vue politique qu'opérationnel »⁸⁵, cette conférence illustre de manière intéressante les nouvelles modalités d'action de la Banque, axées autour des notions d' « apprentissage » et de « partage de connaissances ».

Si la 3rd *International Conference on Conditional Cash Transfer* était conçue comme un *forum* au sein duquel les pays néophytes en matière de CCT pouvaient échanger avec les pays plus expérimentés, dans le cas philippin elle a davantage servi de lieu de socialisation entre experts de la BM et fonctionnaires nationaux. En effet, durant son séjour, la délégation philippine n'a tissé que peu de liens avec les autres représentants nationaux. Elle y a en revanche fait la connaissance de

81 Entretien mené au DSWD, février 2014, Manille

82 DSWD, département des finances et département du budget

83 L'autre organisateur étant le gouvernement turc.

84 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html>

85 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html>, traduction de l'auteur.

T.C., l'un des consultants auxquels la BM a l'habitude de recourir lors de la mise en place de programmes CCT dans les pays du Sud. Détenteur depuis 1979 d'un doctorat en économie de l'université de Chicago, T.C. est un ancien fonctionnaire de la BM, ayant officié en son sein entre 1985 et 1995. Travaillant depuis lors comme consultant indépendant, T.C. a notamment participé à la conception de nombreux programmes de CCT comme celui du Mexique, du Honduras, du Brésil, de la Colombie et de l'Indonésie. Bien que n'étant plus formellement affilié à la BM, T.C. travaille régulièrement pour cette dernière dans le cadre de mandats ponctuels. Largement acquis aux approches dominantes de l'institution en matière de politiques sociales, il fait partie intégrante de son vaste réseau de collaborateurs externes chargés de promouvoir ses « bonnes pratiques » au niveau international.⁸⁶ Dans les chapitres suivants, nous montrerons comment ce consultant a largement contribué à la mise à l'agenda d'un programme de CCT aux Philippines, à travers un important travail de cadrage et de dépolitisation.

De l'importance de l'expert

Conquise par ce qu'elle avait vu en Turquie, la délégation philippine organise dès son retour une conférence interdépartementale dans le but de communiquer son « enthousiasme » au reste du gouvernement : « À Istanbul nous nous sommes dit : "Ces programmes c'est ce qu'il nous faut. On peut le faire! Il faut le dire aux autres !" On a donc décidé d'organiser une réunion avec le reste des départements afin de faire un *débriefing* sur ce que nous avons appris" »⁸⁷. À cette occasion, et à la demande du DSWD, la BM finance la venue de T.C. afin qu'il présente, de façon générale, le fonctionnement et l'histoire des programmes de CCT. Voyant d'un bon œil le fait qu'il s'agisse d'une « invention latino-américaine », de nombreux fonctionnaires de l'administration y virent l'occasion de mettre en place une politique ayant déjà fait ses preuves et « ne sortant, pour une fois, pas tout droit des bureaux de la Banque mondiale »⁸⁸. Quelques semaines plus tard, forte du soutien de l'ensemble de l'administration philippine, le DSWD met sur pied un premier projet pilote, ciblant 6'000 ménages au sein deux provinces et deux villes du pays.⁸⁹ Dans ce cadre, la BM offre au gouvernement philippin une « assistance » technique substantielle, à travers le financement d'un consultant international qui, encore une fois à la demande du gouvernement philippin, ne sera autre que T.C. Ce dernier se révélera être, comme nous le verrons ci-dessous, le principal « architecte » du programme philippin.

Suite aux évaluations positives dont fit l'objet le projet pilote,⁹⁰ le DSWD demande le soutien de la présidence pour un élargissement du projet, à l'occasion d'une réunion de cabinet. Or, il est intéressant de noter qu'à cette occasion ce ne sont pas les fonctionnaires philippins qui prennent la parole mais bel et bien T.C. L'une des raisons avancées par l'une des anciennes dirigeantes du DSWD est que le ministère n'avait pas « l'expertise nécessaire. Nous n'aurions même pas pu répondre aux questions. C'est donc l'expert qui a présenté le projet »⁹¹. Si ces considérations témoignent de l'ascendant cognitif qu'à la Banque mondiale sur l'administration philippine, cette

86 Sur le sujet voir notamment Asuncion L. St. Clair, « The World Bank as a Transnational Expertised Institution », *Global Governance*, 1 (12), pp. 77-95 ainsi que Diane Stone, Christopher Wright, « Introduction. The Currency of Change, World Bank Lending and Learning in the Wolfensohn Era » in Diane Stone, Christopher Wright (dir.), *The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction*, New York, Routledge, 2007, pp. 1-25

87 Entretien mené au DSWD, février 2014, Manille

88 Entretien mené en janvier 2014 à Manille

89 <http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf>,

90 Luwalhati F. Pablo, Margarita V. Sampang, Ernestina Z. Solloso, « Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps) : Conditional Cash Transfer Program Improving Human Capital Investment of the Poor », *The Social Welfare and Development Journal*, 1 (3), p. 3

91 Entretien mené au DSWD, février 2014, Manille

dernière ne peut cependant être perçue uniquement comme un acteur passif sous influence. En effet, le recours à T.C. répond également à une volonté claire du DSWD de dépolitiser le programme : « arriver avec un projet labellisé Banque mondiale est une garantie de succès. Les acteurs politiques n'osent pas vraiment s'y opposer. C'est donc assez stratégique de mettre en avant l'appui de la Banque dans nos projets. Cela nous permet d'acquérir des majorités, notamment au parlement lorsqu'ils doivent voter les lois. Le débat devient plus technique et moins politique ce qui est à notre avantage »⁹². Ce travail de dépolitisation est d'autant plus important que de nombreux élus locaux s'élèvent contre un programme qu'ils jugent anticonstitutionnel, dans le sens où il contreviendrait aux lois décentralisatrices du pays. En effet, le 4Ps donne au DSWD d'importantes prérogatives, dont celle d'identifier les potentiels bénéficiaires, « pouvoir » qui jusque là revenait généralement aux municipalités.

Recourir à T.C. se révélera être une stratégie payante. En effet, suite à la réunion de cabinet, la présidente décide non seulement d'adopter officiellement le programme mais d'en étendre le rayonnement. En 2009 le programme est ainsi élargi à près de 700'000 ménages dans un périmètre de 45 provinces, 255 municipalités et 15 villes clés. Fin 2009, quelques 300'000 ménages en plus rejoignent le programme pour permettre à ce dernier d'atteindre la barre symbolique des 1 million de bénéficiaires. Également durant cette période, la Banque mondiale qui jusque là ne fournissait qu'une « assistance technique » va renforcer sa présence à travers l'octroi d'un prêt de 405 Millions de dollars à destination du DSWD pour soutenir son programme. A l'heure actuelle le programme est actif dans 70 provinces, couvrant 1484 municipalités et 143 villes dans les 17 régions des Philippines. Au 25 juin 2014, il compte 4'090'667 foyer bénéficiaires.

Le Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps)⁹³ :

Le 4Ps est présenté par le gouvernement philippin comme un programme de « développement humain » ayant pour but d'investir dans la santé et l'éducation des foyers les plus pauvres et, plus particulièrement des enfants âgés de 0-18 ans. Il consiste en une subvention en espèce soumise à cinq conditions :

1. Les femmes enceintes doivent faire l'objet de soins pre- et post-natals et être encadrées par un professionnel de la santé au moment de l'accouchement.
2. Les parents doivent assister à des séminaires de « développement familial ».
3. Les enfants entre 0-5 ans doivent recevoir des soins préventifs et être vaccinés.
4. Les enfants de 6-14 ans doivent se soumettre deux fois par année à un traitement contre la vermine.
5. Tous les enfants bénéficiaires (0-18 ans) doivent aller à l'école et maintenir leur taux de présence à au moins 85% par mois.

Si à première vue l'adoption d'un programme de CCT aux Philippines semble être un cas « classique » de transfert de politique publique, une lecture plus attentive de celui-ci nous mène à dépeindre un tableau nettement plus nuancé. En effet, loin de se limiter à un simple travail de

92 Entretien mené au DSWD, février 2014, Manille

93 <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

promotion des « innovations du Sud », la Banque exerce un contrôle serré sur l'ensemble du processus, se livrant, à travers le détachement de son consultant au sein de l'administration philippine, à un important travail de « cadrage ».

Stratégies de cadrage

Le DSWD présente souvent le 4Ps comme une « adaptation » des programmes latino-américains. Il est cependant intéressant de noter que si les Philippines ont effectivement eu quelques contacts directs avec certains pays « modèles », dont le Mexique, ceux-ci furent brefs et extrêmement cadrés. En effet, si T.C. organise rapidement le déplacement de plusieurs délégations philippines en Amérique latine, ces voyages ne durent que quelques jours et sont organisés de manière à ce que les fonctionnaires philippins ne voient que ce que l'expert juge « nécessaire ». Les fonctionnaires philippins ne prennent donc connaissance que de certains aspects des programmes « visités », généralement de nature générale et technique (ciblage, contrôle des conditionnalités, etc.), le contexte institutionnel et politique étant largement passé sous silence. Ce point est intéressant dans le sens où le cas philippin illustre bien le fait que les pays présentés au départ comme étant des « pionniers » ne deviennent finalement que des exemples de « bonne » application d'un « modèle ». L'un des responsables des programmes de CCT à la BM nous a d'ailleurs décrit le Mexique comme étant un « *Disneyland for CCTs* » dans lequel la BM invite les gouvernements à faire du « *social tourism* ». ⁹⁴ Si l'on file la métaphore, les experts de la BM agissent alors comme des « guides touristiques », ayant le pouvoir de décider de ce qui vaut la peine d'être vu et non. L'aspect « bilatéral » du « transfert » revêt donc dans le cas des 4Ps un caractère quasi « anecdotique » en comparaison des logiques transnationales qui le sous-tendent. ⁹⁵

Dans ses discours, T.C. se présente comme un « professeur » en matière CCT. Soutenant que « tous les programmes sont différents » ⁹⁶, ce dernier met largement en avant la nécessité de prendre en compte les spécificités culturelles, géographiques et politiques du pays lors de la mise en œuvre de ce type de programmes. Ceci dit, malgré son recours soutenu à la rhétorique de « l'appropriation », par ailleurs largement dominante dans le champ du développement depuis la déclaration de Paris (2005), ce dernier n'offre aux Philippines que peu d'incitations à adapter le « modèle » qu'il leur propose. En effet, dès le départ, de nombreux acteurs politiques (principalement des élus locaux) demandent à ce que le programme soit conçu de manière à ce qu'il soit « en phase avec la culture philippine ». Plus précisément, ceux-ci plaident pour l'ajout de nouvelles conditionnalités telles que la plantation d'arbres, le nettoyage des rues ou encore la participation à la vie associative des quartiers. Ces demandes sont cependant rapidement écartées par le consultant, au nom du « respect des lignes structurantes du modèle » essentiellement axées sur l'éducation et la santé.

Le refus de la BM de rajouter des conditions est intéressant dans le sens où cela a largement profité à l'administration philippine. En effet, le DSWD a un intérêt certain à ne pas prendre en compte les demandes émanant des représentants politiques, celui-ci ayant pour objectif affiché de se profiler en *leader* en matière de protection sociale. ⁹⁷ Pour écarter leurs propositions, le ministère a donc largement recouru à une rhétorique visant à mettre en avant l'expertise « incontestable » de la BM dans en matière de CCT, dépolitisant ainsi le débat par le recours à un registre argumentatif

⁹⁴ Entretien mené à la BM, 2011, Manille

⁹⁵ Sur le sujet voir Diane Stone, « Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy », *Journal of European Public Policy*, 3 (11), pp. 545-566

⁹⁶ Entretien mené en janvier 2011 à Manille

⁹⁷ Il y eut aux Philippines de fortes tensions entre l'administration et les gouvernements locaux. En effet, ces derniers étaient fermement opposés à ce que le DSWD ait un contrôle absolu sur le programme.

technique. Cela dit, lorsque l'administration elle-même formule le souhait d'apporter une conditionnalité supplémentaire, celle-ci se heurte également à de vives résistances de la part de la BM. En effet, si le DSWD exprime très rapidement le souhait d'ajouter aux contreparties « classiques » du programme l'introduction de l'obligation pour les parents d'assister régulièrement à des ateliers-séminaires sur la responsabilité parentale, appelés séminaires de développement familial, la BM refuse catégoriquement de les financer, avançant que ces derniers « compliqueraient trop le dispositif »⁹⁸. Ce point est intéressant pour deux raisons majeures. Premièrement, il montre à quel point la Banque souhaite rester à un niveau d'abstraction élevé, écartant tout ce qui peut porter atteinte à ses modèles « standardisés ». Deuxièmement, contrastant fortement avec ses discours axés autour de la notion d'« appropriation », l'attitude de la Banque dénote une forte tendance à ne pas prendre en compte le contexte politique et institutionnel dans lequel s'insèrent ses programmes. En effet, en refusant l'ajout d'une nouvelle condition, la Banque ferme les yeux sur le climat de tension auquel le DSWD doit faire face, les pressions de la part des autres agences gouvernementales, notamment des finances, étant fortes, celles-ci craignant qu'en l'état le programme n'encourage la « paresse » des bénéficiaires. De plus, ces séminaires, qui existent de longue date au DSWD, constituent l'une de ses mesures phares en matière d'éducation. La volonté de les intégrer au 4Ps représente donc pour le ministère une manière d'insérer une composante « historique » dans le programme, le rendant ainsi moins « exogène ».

Passage « en force » et réappropriation

Le refus de la BM mondiale de financer les séminaires de développement familial ne débouche cependant pas sur leur éviction, bien au contraire. En effet, décidée à les intégrer au 4Ps, l'administration Philippine décide finalement d'en assurer elle-même le financement. Ce pari s'est révélé payant, les séminaires étant aujourd'hui considérés par la BM elle-même comme l'une des composantes majeures du programme. Ce « revirement » a le mérite de révéler un aspect important des modalités d'action de la BM.⁹⁹ En effet, si cette dernière ne semble pas favoriser activement l'innovation dans les pays du Sud, elle témoigne d'une forte tendance à se réapproprier les expériences « réussies ». Le cas des philippines est à ce titre intéressant, la BM présentant aujourd'hui le 4Ps comme étant l'une des « variantes »¹⁰⁰ des CCT les plus porteuses en matière de protection sociale, alors même que ce qui en fait la spécificité n'a pas obtenu son soutien lors de sa conception. Comme le souligne T.C. : « *At this moment, the Philippines' program has advanced so much that it could provide some lessons from some countries (...)* ». Signe de son entrée dans le club très restreint des « cas exemplaires », un *workshop* intitulé « *South-South Learning on Conditional Cash Transfers* »¹⁰¹ est organisé en 2013 à Manille par la BID et la Banque asiatique pour le développement (BAD). Celui-ci a pour but de permettre un partage d'expériences autour des programmes de CCT, à travers des présentations théoriques et empiriques. Dans ce cadre le 4Ps est à l'honneur, entant que principal cas d'étude et les Philippines sont cités parmi les principaux « modèles » à suivre, au même titre que le Mexique et le Brésil.

98 Entretien mené au DSWD, janvier 2014, Manille

99 <http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf>

100 Certains documents de la BM présentent les Philippines comme l'un des « modèles » possibles d'application des CCT aux côtés des programmes « historiques » latino-américains. A titre d'exemple voir

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/social-protection/Lindert%20-%20CCTs%20.pdf>

101 <http://www.adb.org/news/events/south-south-learning-conditional-cash-transfer>

Conclusion

L'émergence d'une bonne pratique relève de mécanismes complexes, alliant considérations stratégiques et conjonctures favorables. Les relations entre organisations internationales et gouvernements nationaux se caractérisent par une certaine interdépendance, chacun tirant « profit » de la légitimité que peut lui conférer l'autre. Ainsi, si de nombreux pays recourent aujourd'hui à la BM en vue de faire accepter des programmes politiques, à travers un travail de dépolitisation, la BM y trouve son compte en s'associant au « succès » de ces derniers ce qui permet leur « réappropriation » et leur transformation en des « modèle » générique alignés sur ses présupposés néo-libéraux. Profilées comme des « promotrice » de nouveaux « modèles » d'action publique conçus dans le Sud, les institutions financières internationales se présentent comme des instance de médiation entre pays désirant profiter de leurs expériences respectives. Or, dans la pratique le contrôle cognitif exercé par ces institutions témoigne d'une véritable volonté d'instrumentaliser les « innovations » faites par ces derniers dans le but de continuer à exister entant que pourvoyeuse de solutions « universelles ». Les institutions financières internationales semblent donc déterminées à poursuivre l'exercice de leur « pouvoir » sur les pays en développement, à travers des moyens cela dit plus « subtiles », ne relevant plus de la « coercition » pure. Ces derniers conservent cependant une marge de manœuvre relativement importante qui leur permet notamment d'ajuster les « modèles » qu'ils importent. Cette capacité d' « innovation » peut d'ailleurs, comme l'illustre le cas du programme de CCT philippin, déboucher sur l'émergence d'une nouvelle variante de la « bonne pratique » susceptible d'être reprise par les institutions financières internationales comme un nouvel exemple à suivre. En ce qui concerne le 4Ps, il reste cependant à voir si son influence sera réellement effective dans la région et par-delà.