HAL open science

Esquiver les critiques: Les institutions financières internationales face aux politiques de lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique

Carla Guerra Tomazini

To cite this version:

Carla Guerra Tomazini. Esquiver les critiques: Les institutions financières internationales face aux politiques de lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique. Critique Internationale, 2020, 88 (3), pp.51-70. 10.3917/crii.088.0051 . hal-03032331

HAL Id: hal-03032331

https://hal.science/hal-03032331

Submitted on 24 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Esquiver les critiques : les institutions financières internationales face aux politiques de lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique

par Carla Tomazini

carlatomazini@gmail.com

Résumé

De quelle façon et dans quelle mesure les institutions financières internationales (IFI) sont-elles le moteur des politiques publiques ? Plus précisément, quel est le rôle de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale dans la formulation des programmes de lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique, connus sous le nom de *Conditional Cash Transfert Programs* (CCTP) ? L'objectif est ici d'analyser le « rôle cognitif » de ces organisations, mais aussi de nuancer deux thèses courantes : celle de l'imposition des agendas par les IFI et celle de la délimitation marquée entre acteurs nationaux et internationaux. Cette étude révèle, d'une part, que les institutions financières internationales ont intégré une coalition d'acteurs nationaux et internationaux qui défendent la cause du capital humain, d'autre part, qu'en vue d'esquiver les critiques, d'anticiper les controverses susceptibles de naître dans l'opinion publique et d'assurer l'adoption des réformes et leur pérennité, cette coalition pro-capital humain a adopté plusieurs stratégies visant à afficher l'autonomie irréductible des acteurs nationaux vis-à-vis des acteurs internationaux. Elle met par ailleurs en évidence la compétition que se sont livrée les institutions financières internationales pour la prééminence et le crédit intellectuel des CCTP.

Contrainte, influence, emprise, pression, légitimation… Le rôle des institutions financières internationales (IFI, ci-après institutions financières) constitue une variable importante pour comprendre l'élaboration et la diffusion des innovations politiques d'un pays. De quelle façon et dans quelle mesure ces organismes sont-ils le moteur des politiques publiques ? Quatre types d'antagonismes analytiques sont généralement relevés dans les discussions relatives à l'action des institutions financières[1]. Les deux premiers, binaires, opposent les forces internationales aux forces domestiques et la coercition-imposition à l'action autonome et volontaire. La question est ici de savoir si les institutions financières encouragent certaines réformes en exerçant des pressions sur les pays pour qu'ils adoptent des innovations spécifiques, ou si les décideurs nationaux jouissent d'une autonomie décisionnelle. Les deux autres clés d'analyse

[1] Oliver James, Martin Lodge, « The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research », *Political Studies Review*, 1 (2), 2003, p. 179-193 ; Kurt Weyland, « Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform », *World Politics*, 57 (2), 2005, p. 262-295.

mettent en balance les motivations utilitaristes-rationnelles *versus* les motivations symboliques-cognitives des acteurs et la prépondérance des mécanismes de diffusion des innovations *versus* l'importance première de la formulation des modèles. Dans cette perspective, l'enjeu est de savoir si la mise en œuvre d'une politique est motivée par les idées et par le gain d'une légitimité internationale, ou si elle résulte de la volonté des décideurs nationaux de maximiser leurs intérêts et leurs avantages.

Une grande partie de la littérature semble avoir renoncé à lire le rôle des institutions financières en termes de menaces, de sanctions visibles, voire de simple imposition[2], bien que les effets de leurs interventions et leur manière de faire pression demeurent sujets à débat, et sources de désaccords. Si les institutions financières ont mis les politiques économiques et sociales néolibérales à l'agenda international, les réformes politiques de cette nature ont été fortement marquées par la configuration domestique des forces en présence[3]. Il est ainsi largement admis que les institutions financières ne déterminent pas les décisions prises par un pays mais limitent les options disponibles[4]. Suivant la ligne d'une sociologie critique, portée par les travaux de Bryan Garth et Yves Dezalay[5], nous proposons de nouvelles manières d'envisager le rapport entre acteurs nationaux et internationaux, en reconsidérant les oppositions binaires mobilisées habituellement. Notre hypothèse est la suivante : les antagonismes analytiques présentés plus haut rendant compte de façon incomplète et inexacte du rôle des institutions financières, il convient d'examiner non seulement les idées qui rendent possible la perméabilité entre acteurs nationaux et institutions internationales, mais aussi les stratégies adoptées par les promoteurs des politiques publiques pour contrer les éventuelles critiques relatives à l'influence desdites institutions.

Nous revenons sur le rôle des institutions financières, la Banque interaméricaine de développement (BID, ci-après Banque interaméricaine) et la Banque mondiale notamment, dans la formulation des politiques de lutte contre la pauvreté et plus particulièrement des programmes d'assistance conditionnelle connus sous le nom de *Conditional Cash Transfert Programs* (CCTP). Mis en œuvre massivement en Amérique latine, ces programmes ont été

[2] Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 179.
[3] Evelyne Huber, John D. Stephens, *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.
[4] K. Weyland, « Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform », art. cité, p. 274.
[5] Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Le Seuil, 2002.

présentés par ces institutions comme des modèles à suivre (« *successful stories* »)[6]. Pionniers en la matière, ceux du Brésil et du Mexique ont été conçus de manière concomitante et sont les seuls à ne pas avoir bénéficié du soutien financier direct d'organisations internationales[7]. Si les concepts de *policy transfer* et de *policy diffusion* sont devenus prépondérants pour comprendre le rapport entre les institutions financières et l'adoption de politiques publiques domestiques, les programmes brésilien et mexicain sont des cas d'étude incontournables pour comprendre la phase de formulation des *Conditional Cash Transfert Programs*. Leur analyse comparative comporte un intérêt heuristique marqué dans la mesure où ces deux programmes ont été à la fois les plus précurseurs et les plus aboutis, aussi bien par leur ampleur que par les budgets qui leur ont été consacrés. Ils ont d'ailleurs acquis une place centrale dans les stratégies de communications gouvernementales, et dans la communication des institutions financières elles-mêmes. Leur examen se révèle d'autant plus fécond que peu de travaux s'intéressent à la genèse des politiques publiques[8], et qu'ils peuvent contribuer à éclairer les processus de diffusion postérieurs.

Nous examinerons tout d'abord les controverses publiques nées durant les phases d'études et de propositions préliminaires à la formulation des programmes mexicain – *Progresa-Oportunidades* en 1998 – et brésilien – *Bolsa-Família* en 2003 –, phases au cours desquelles les institutions financières ont fait partie des divers acteurs qui ont contribué à l'élaboration de politiques conditionnant les transferts monétaires à l'adoption de comportements individuels favorisant l'investissement en capital humain. Ces controverses portaient, d'une part, sur les « intérêts » financiers présumés des institutions internationales, d'autre part, sur la concurrence de leurs idées avec les approches nationales, en particulier les stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les politiques agricoles et les politiques de revenu minimum inconditionnel. Nous étudierons la singularité des rapports entretenus par la Banque mondiale

---

[6] Pour la littérature en langue française sur ces programmes, voir par exemple Bruno Lautier, « La protection sociale dans le Brésil de Lula : trop de dépenses, ou trop peu de recettes ? », *Tiers-Monde*, 175 (3), 2003, p. 527-554 ; B. Lautier, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine », dans Natacha Borgeaud-Garciandia, Bruno Lautier, Ricardo Peñafiel, Ania Tizziani (dir.), *Penser le politique en Amérique latine. La recréation des espaces et des formes du politique*, Paris, Karthala, 2009, p. 19-36 ; Pablo Diaz, « Itinéraire d'une "bonne pratique" : la Banque mondiale et les *conditional cash transfers* en Amérique latine et aux Philippines », *Critique internationale*, 75, 2017, p. 113-132 ; Carla Tomazini, « Les conflits autour des politiques de transferts monétaires : les coalitions de cause et le renforcement du paradigme "capital humain" au Brésil et au Mexique », dans Melina Rocha Lukic, Carla Tomazini (dir.), *L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 123-153.

[7] Sudhanshu Handa, Benjamin Davis, *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*, Rome, Agricultural and Development Economics Division of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO - ESA), 2006.

[8] O. James, M. Lodge, « The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research », art. cité.

et la Banque interaméricaine avec chacun de ces pays, en considérant notamment les points d'intersections et les passerelles qui les ont reliées aux acteurs nationaux (fonctionnaires, acteurs politiques, employés des institutions elles-mêmes, consultants indépendants), tel Santiago Levy, l'un des architectes du programme mexicain, devenu par la suite vice-président de la Banque interaméricaine de développement.

Nous reviendrons ensuite sur la façon dont les organisations internationales et les acteurs locaux sont parvenus à dépasser ces controverses et à s'entendre sur une forme de coopération, de fait ou intentionnelle, pour surmonter les critiques et permettre la mise en place des programmes. Nous observerons en particulier les stratégies d'esquive des critiques selon les contextes brésilien et mexicain. Une de ces stratégies a consisté à insister sur la « conception nationale » des politiques : les contenus et les modalités programmatiques ont été présentés comme le produit de réflexions internes à la bureaucratie et aux organisations du pays. Une autre a été d'écarter la possibilité de prêts directs afin d'« éviter tout doute » quant à l'avidité des institutions internationales. Une autre encore a été d'affirmer le caractère de stricte « expertise » et de pure « technicité » de l'aide proposée par les organisations, de façon à légitimer les programmes, leurs idées, et de les faire accepter par les acteurs réfractaires à l'intervention des institutions internationales. Nous observerons également la compétition à laquelle se sont livrées les institutions pour la prééminence et le crédit intellectuel de ces nouveaux programmes prometteurs. Deux décennies après leur mise en œuvre, il convient de revenir sur la pérennité du débat relatif à l'efficacité, la cohérence et la légitimité de ces politiques au sein des institutions internationales.

La coalition rassemblée autour du capital humain : porosité entre acteurs nationaux et institutions financières

Pour examiner le rôle joué par les organisations financières dans les phases de formulation des *Conditional Cash Transfert Programs*, j'adopterai une position à rebours de deux visions. Celle tout d'abord selon laquelle les institutions financières auraient imposé ces programmes aux différents gouvernements latino-américains : malgré la forte influence de la Banque mondiale, l'adoption de ces politiques reflète moins une imposition qu'un partage d'idées entre élites

nationales et internationales[9]. Celle ensuite qui considère les institutions financières comme des acteurs externes aux contextes nationaux : l'adoption d'une approche fondée sur les idées (*ideas-centered approach*) nous permet de distinguer une porosité dans la relation entre les acteurs nationaux et les institutions internationales.

L'enquête se fonde sur les prémisses théoriques du modèle des « coalitions de cause »[10]. Selon ce modèle, les politiques publiques procèdent de conflits entre des groupes d'acteurs qui soutiennent avant tout des causes spécifiques, lesquelles agrègent un ensemble commun de perceptions du monde (des valeurs de base, des hypothèses causales, des perceptions du problème). Les coalitions de cause peuvent ainsi rassembler des acteurs hétéroclites, issus aussi bien d'agences internationales que d'institutions locales et nationales ; elles sont formées de *leaders* de groupes d'intérêt, d'experts et de chercheurs, de journalistes, d'acteurs du monde associatif. L'idée ici est d'examiner spécifiquement comment les institutions financières ont intégré la coalition de cause qui a élaboré les politiques de transfert conditionnel, en participant au filtrage et à la définition du problème[11]. Nous insisterons plus particulièrement sur le rôle cognitif qu'elles ont tenu, en dépit ou en raison des critiques qui leur étaient opposées**.** Et nous verrons en quoi elles ont contribué à l'élaboration d'un consensus, qui s'est forgé non sans tâtonnement autour de la promotion du capital humain, notion qu'ont peu à peu investie des réseaux de spécialistes scientifiques et des *policy makers*, tant au niveau national qu'international.

Enquête et méthodologie

Dans le cadre d'une recherche doctorale et à l'aide d'un logiciel d'analyse de données qualitatives, j'ai identifié et analysé plusieurs coalitions formées au Brésil et au Mexique autour des politiques de transferts conditionnels. Ce travail résulte de la triangulation de trois grandes familles de données collectées entre 2009 et 2014 : les positions exprimées par un vaste panel d'acteurs (hauts fonctionnaires nationaux et internationaux, entre autres) à l'occasion

[9] Iliana Yaschine, « The Changing Anti-Poverty Agenda: What Can the Mexican Case Tell Us? », *IDS Bulletin*, 30 (2), 1999, p. 48.

[10] Paul Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993 ; P. Sabatier, H. C. Jenkins-Smith, « The Advocacy Coalition Framework », dans P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.

[11] Pour plus de détails sur les coalitions et cette enquête voir C. Tomazini, « Les conflits autour des politiques de transferts monétaires : les coalitions de cause et le renforcement du paradigme "capital humain" au Brésil et au Mexique », cité, p. 123-153 ; C. Tomazini, « Beyond Consensus: Ideas and Advocacy Coalitions around Cash Transfer Programs in Brazil and Mexico », *Critical Policy Studies*, 13 (1), 2019, p. 23-42.

d'entretiens semi-directifs[12] ; le dépouillement d'archives officielles de l'administration publique (commissions parlementaires, rapports de l'administration, conférences) et d'autres sources de la littérature grise (pamphlets, revues spécialisées, essais) ; une radiographie des principaux quotidiens brésilien et mexicain : soit environ 170 articles sur le programme brésilien dans *Folha de São Paulo*, *Estadão* et *O Globo*, et 350 articles sur le programme mexicain dans *Reforma*, *La Jornada* et *El Universal*. J'ai également consulté les grands journaux internationaux, tels que le *New York Times*, *Le Monde* et *El País*. Ces documents expriment généralement des positions distinctes, situant la ligne de démarcation entre les coalitions. Dans le cadre de cette étude consacrée au rôle tenu par les organisations internationales dans la fabrique des politiques de transferts conditionnels, j'examine plus particulièrement la coalition dominante, qui défend la cause du capital humain.

La construction d'un nouveau diagnostic sur la pauvreté…

Les institutions financières ont participé aux nouvelles réflexions et propositions de deux manières : par une logique cognitive d'objectivation du problème et par une logique normative de conversion des préceptes globaux. En matière d'objectivation du problème, les programmes de transferts monétaires conditionnels n'ont été introduits que sur la base de l'invalidation des façons de faire du passé, notamment les politiques de lutte contre la pauvreté fondées sur les subventions de certains produits alimentaires.

Au Mexique, la solution d'une « nouvelle » politique de lutte contre la pauvreté tournée vers les présupposés du capital humain a été évoquée dans le cadre d'un forum international, à la suite d'un rapport écrit pour la Banque mondiale en 1991 par l'économiste mexicain S. Levy[13]. Cette idée a donné naissance à une coalition de cause favorable à une grande réforme du secteur social et au remplacement des politiques existantes. Ancien directeur du Centre pour le développement de l'Université de Boston, S. Levy a intégré le ministère de l'Économie en 1991. Avec Evelyne Rodríguez, il a fait partie des hauts fonctionnaires en charge d'un programme qui promouvait l'ouverture économique du pays (*Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, PARAUSEE). Leur rôle a été

[12] Entretiens conduits en portugais et en espagnol et qui sont ici traduits par mes soins, de même que les extraits de citations.

[13] Santiago Levy est titulaire d'un doctorat d'économie et d'une maîtrise d'économie politique de l'Université de Boston. Il a conseillé plusieurs gouvernements et organisations internationales, occupé plusieurs postes de professeur, y compris à l'Institut technologique autonome de Mexico et à l'Université de Boston, où il a été professeur associé et directeur de l'Institut de développement économique.

d'essayer de prévoir, entre autres, les possibles effets de l'accord sur les marchés agricoles et sur les subsides généralisés (principalement sur la *tortilla* et le lait).

L'étude de S. Levy pour la Banque mondiale s'intéressait aux comportements des personnes en situation de pauvreté. D'après son rapport, celles-ci avaient une propension à avoir beaucoup d'enfants ; à ne pas acheter d'aliments nutritifs ; à négliger l'hygiène personnelle ; à répartir les ressources rares à l'intérieur des foyers en faveur des gens moins vulnérables. Les programmes qui offraient des aides en nature (denrées alimentaires, matériel scolaire, plantes, animaux) se révélaient par ailleurs inefficaces du point de vue économique[14]. Afin de bien préparer le terrain de la réforme, de nombreux rapports et données ont dressé un diagnostic soulignant l'incapacité des politiques de subsides généralisés à faire obstacle à l'accroissement de la pauvreté. D'autres rapports dénonçaient l'utilisation clientéliste de l'ancien grand programme de lutte contre la pauvreté, le *Pronasol*.

Les calculs de S. Levy[15] pour la Banque mondiale attribuaient à la pauvreté un caractère rural, ce que plusieurs chercheurs ont mis en doute[16]. En fait, il n'était pas d'accord avec les estimations antérieures du gouvernement qui, selon lui, surestimait la dimension de la pauvreté, créant par là un obstacle à l'objectivité dans le ciblage du programme, et empêchant les aides d'arriver jusqu'à la population vraiment nécessiteuse, en l'occurrence la population rurale[17]. Ainsi les arguments avancés – qui sont tout à fait contestables, mais dont nous ne discuterons pas ici – opposaient les caractéristiques rurales de la pauvreté aux subsides généralisés accordés principalement aux pauvres urbains. La remise en cause des instruments de subvention alimentaire en nature est donc devenue une condition *sine qua non* du changement de la politique.

Les justifications des programmes de subsides généralisés étaient également remises en cause. Lorsqu'elles étaient dirigées vers les producteurs ruraux pauvres, ces allocations étaient censées les assister en raison de leur condition d'agriculteurs, non à cause de leur situation de pauvreté[18].

---

[14] Entretien avec Daniel Hernández Franco, Mexico, 23 février 2013, directeur national du Progresa entre 1999 et 2001. Voir également Enrique Valencia Lomelí, Rodolfo Reveles Aguirre, « Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza », dans Rigoberto Gallardo, Joaquín Osorio (dir.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, Mexico, ITESO-UIA, 1998, p. 27-99.

[15] Santiago Levy, *Poverty Alleviation in Mexico*, Washington, World Bank, 1991.

[16] Julio Boltvinik et Araceli Damián signalent que la détermination du caractère rural de la pauvreté et le ciblage corollaire du *Progresa* ont été le produit d'une erreur de calcul de S. Levy. Le seuil de pauvreté extrême que proposait celui-ci n'était pas défendable car fondé sur le principe selon lequel les pauvres dépensent 80 % de leurs revenus en alimentation. Julio Boltvinik, « Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa-Oportunidades », dans Julio Boltvinik, Araceli Damián (dir.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Mexico, Siglo XXI, 2004, p. 99-175.

[17] S. Levy, *Poverty Alleviation in Mexico*, *op. cit.*

[18] S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Rappelons que durant cinquante ans, entre 1940 et 1991, les réformes agraires avaient transféré une partie importante des terres aux *ejidos* (propriétés collectives attribuées à un groupe de paysans), et que la réforme constitutionnelle de 1992 a mis fin à cette politique, autorisant la division et la vente des terres *ejidales*.

Concrètement, ce qui ressemblait à un simple travail d'identification des problèmes techniques était en fait une tentative d'imposer une conception particulière du problème à résoudre. Le diagnostic a suivi l'élaboration des solutions, notamment par la proposition de nouvelles mesures conçues pour mettre fin aux erreurs du passé. C'est donc la « solution » qui a redéfini le problème de la pauvreté, incitant à la remise en cause des dispositifs en place, et faisant des pauvres urbains consommateurs de *tortillas* grâce aux subsides des « privilégiés ».

Au Brésil, comme d'ailleurs au Mexique, deux processus ont joué en parallèle : une redéfinition de la pauvreté et une agrégation de problèmes jusque-là pensés et traités séparément (pauvreté, nutrition, scolarisation). Plus qu'une solution technocratique, les propositions de la coalition pro-capital humain sont fondées sur la croyance que la pauvreté découle des difficultés d'intégration au marché à cause de déficiences éducationnelles et sanitaires. Il existe toutefois deux différences majeures entre les deux pays. Si la proposition initiale mexicaine était déjà tournée vers la conditionnalité de l'aide et les prémisses du capital humain, le débat au Brésil a été initié par une discussion sur le revenu inconditionnel conduite au Sénat en 1991. Plusieurs propositions de transferts monétaires ont été débattues dans le pays au début des années 1990, dont deux retiennent plus particulièrement l'attention. D'une part, celle de José Márcio Camargo, économiste de l'Université pontificale catholique de Rio de Janeiro lié à l'époque au Parti des travailleurs. Dans une série d'articles publiés par le journal *Folha de São Paulo*[19], J. M. Camargo propose le transfert d'un salaire minimum mensuel à toutes les familles ayant des enfants en âge d'être scolarisés et inscrits à l'école publique. D'autre part, celle du groupe d'études sur le Brésil contemporain de l'Université de Brasília (UnB) qui défendait lui aussi un transfert monétaire inconditionnel[20]. Entre 1986 et 1989, un groupe d'enseignants conduit par Cristovam Buarque, à l'époque doyen de l'université, a débattu sur la question du décrochage scolaire dû à la pauvreté. Ces professeurs ont élaboré un projet de revenu minimum lié à l'éducation, qui se traduirait par une bourse scolaire versée aux familles pauvres. C. Buarque et J. M. Camargo s'entendaient ainsi sur un diagnostic : les enfants des familles pauvres

[19] José Márcio Camargo, « Pobreza e garantia de renda mínima », *Folha de São Paulo*, 26 décembre 1991 ; J. M. Camargo, « Os miseráveis », *Folha de São Paulo*, 27 mars 1993 ; J. M. Camargo, « Os miseráveis 2 », *Folha de São Paulo*, 8 février 1995.

[20] Cristovam Buarque, *A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*, São Paulo, Paz e Terra, 1994, p. 132.

connaissent un taux important de décrochage scolaire, un faible niveau de scolarisation et un moindre apprentissage par année scolaire (redoublement).

… et la proposition de l'investissement en capital humain

En matière de conversion des préceptes globaux, durant ces mêmes années, la littérature économique internationale a commencé à témoigner de l'efficacité de la conditionnalité des allocations sociales. Parallèlement, les institutions financières insistaient sur l'importance de promouvoir le capital humain en fournissant une aide ciblée aux segments les plus pauvres[21]. L'idée du Nouvel Agenda de la pauvreté, développée essentiellement par la Banque mondiale dans les années 1990, était de subventionner plutôt la demande et non l'offre de politiques sociales[22]. Comme l'évoque Daniel Hernández Franco, l'un des architectes du *Progresa* et son directeur national entre 1999 et 2001 : « Les évaluations de la Banque mondiale et de la BID entre 1993 et 1994 montraient l'inefficacité des politiques de lutte contre la pauvreté et la nécessité d'investir en capital humain. Ces évaluations auraient influencé non seulement des économistes au Mexique, mais aussi Cristovam Buarque au Brésil, contribuant à "l'alignement des astres" et à la mise en place de politiques de transferts monétaires »[23].

Au Mexique, les idées cristallisées par le rapport de S. Levy ont alors repris les recettes d'orientation néolibérale qui préconisaient des aides moins généreuses et plus étroitement ciblées sur les pauvres extrêmes ainsi que la méthode qui consiste à conditionner les prestations sociales en empruntant à l'économie la problématique du capital humain. Ces nouvelles politiques modifiaient les références traditionnelles de l'assistance sociale. Elles agrégeaient par ailleurs dans le même dispositif des problèmes voisins qui semblaient s'être construits indépendamment : la pauvreté, la nutrition, la scolarisation.

De ces principales recommandations a émergé la nécessité d'éliminer toutes les subventions généralisées à l'alimentation pour permettre aux groupes sociaux les plus défavorisés de « marcher avec leurs propres jambes », et ce en ciblant les mères et les enfants. Enfin, il était prévu de proposer un « paquet de base » de santé et d'éducation comme la distribution de coupons alimentaires. En somme, comme le résume le chercheur à l'Université de Guadalajara

[21] Iliana Yaschine, Monica Orozco, « The Evolving Antipoverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresa and Oportunidades », dans I. Yaschine, M. Orozco (eds), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, International Food Policy Research Institute, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.

[22] Mick Moore, Stephen Devereux, « Editorial. Introduction: Nationalising the Anti-Poverty Agenda? », Institute of Development Studies, Sussex, *IDS Bulletin*, 30 (2), 1999, p. 1-5.

[23] Entretien avec Daniel Hernández Franco, Mexico, 23 février 2013.

Enrique Valencia Lomelí : « L'idée était de briser les vieux schémas d'action contre la pauvreté, de renforcer la cohérence avec l'avènement de la libéralisation du marché, de lutter contre la pauvreté tout en l'investissant en capital humain… : un type de "capital des pauvres" pour qu'eux-mêmes puissent résoudre ce problème dans le futur. Il s'agissait ainsi de mettre en place une nouvelle politique sociale dérangeant le moins possible les principes du marché »[24].

Une coalition d'acteurs a ensuite forcé l'inscription de la question du capital humain à l'agenda institutionnel. Au sein du gouvernement Zedillo, les controverses sur la mise en œuvre d'un nouveau programme de lutte contre la pauvreté opposaient les acteurs plaidant pour une politique de transfert monétaire conditionnel et ceux défendant l'adoption de politiques choisies et construites par les communautés, sur le modèle de l'ancien *Pronasol*[25]. Sous l'administration Zedillo, les acteurs défendant le capital humain – théorie dont le chef du gouvernement était le promoteur – ont accédé à des postes importants, principalement ceux liés à la planification budgétaire. Au milieu de 1998, la proposition de S. Levy a finalement prévalu au sein de l'appareil gouvernemental et le *Progresa*, programme fédéral de *Conditional Cash Transfert*, a été mis en place[26].

Il semblait donc de plus en plus évident qu'il était nécessaire de créer un transfert monétaire direct vers les familles : « Pour rendre cette idée "avant-gardiste" du capital humain plus acceptable, les bourses scolaires semblaient être la version la plus légitime »[27]. Face à la crise économique au Mexique, et dans la continuité des processus d'ouverture commerciale, l'idée de capital humain est apparue comme la seule solution capable de promouvoir à la fois la diminution des dépenses et l'investissement dans les futures générations. Un changement de cap s'est ainsi opéré : la réduction des inégalités de revenus, des disparités régionales, l'incitation à la petite production locale d'aliments et d'artisanat et la prestation directe des services scolaires primaires ne représentaient plus les finalités principales des politiques de lutte contre la pauvreté. Désormais, les objectifs étaient directement liés à l'individu (diminution de la mortalité infantile, de la morbidité et de la sous-alimentation, contrôle de la fertilité, amélioration de la santé primaire et des comportements d'hygiène)[28]. La politique sociale devait

[24] Entretien avec Enrique Valencia Lomelí, Mexico, 26 février 2013.

[25] Felipe Hevia de la Jara, « El programa Oportunidades y la construccion de ciudadania », thèse de doctorat en anthropologie, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Mexico, 2007 ; E. Valencia Lomelí, R. Reveles Aguirre, « Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza », cité ; Fernando Cortés, Rosa María Rubalcava, « El Progresa como respuesta a la crisis de 1994 », dans Mercedes González de la Rocha, Agustín Escobar Latapí (dir.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, p. 27-49.

[26] E. Valencia Lomelí, R. Reveles Aguirre, « Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza », cité, p. 78.

[27] Entretien avec D. Franco Hernández, cité.

[28] S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, op. cit.*, p. 64.

correspondre au nouveau modèle d'ouverture économique, après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena, 1994).

Contrairement au Mexique, où la mise en œuvre du *Progresa* s'est faite « par le haut », à l'initiative du gouvernement fédéral, au Brésil, la mise en œuvre des politiques de transferts monétaires conditionnels s'est faite « par le bas », à l'initiative de plusieurs municipalités. Ainsi, à partir de 1994, les municipalités et les États fédérés ont adopté des programmes de transferts monétaires assortis d'une définition des seuils de pauvreté, de critères de sélection des bénéficiaires et de contreparties exigées. L'un des programmes le plus célèbre, le *Bolsa-Escola*, a été mis en place au niveau du District fédéral (Brasília et ses villes satellites) par le gouverneur C. Buarque. Ce programme intégrait la palette de solutions et les « récits de succès » promus par les institutions internationales, notamment la Banque interaméricaine et la Banque mondiale. Il a inspiré des programmes similaires au Guatemala, au Salvador, en Tanzanie, en Équateur, à São Tomé et Príncipe, entre autres.

À partir de 2001, les institutions financières ont contribué à la consolidation des *Conditional Cash Transfert Programs* au niveau fédéral. Pendant son premier mandat (1995-1998) et les deux premières années du second (1999-2000), F. H. Cardoso avait retenu comme priorités l'ajustement économique et la stabilité économique, reléguant le secteur social à l'arrière-plan[29]. À partir de 2001 toutefois, le gouvernement a renforcé les mesures sociales en créant un réseau de programmes d'assistance, et principalement de transfert monétaire. Les expériences locales comme celle développée par le gouverneur de Brasília ont donc été reprises par l'exécutif fédéral et étendues au niveau national[30].

L'idée d'un filet de programmes de transfert monétaire de revenu aurait été annoncée pendant la renégociation avec la Banque interaméricaine en 1999. Partie intégrante du Programme de réforme et de protection sociale, ce filet a fait l'objet d'un contrat passé cette même année entre le gouvernement fédéral et la Banque interaméricaine, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Le but était d'obtenir l'appui de ces organismes pour protéger l'économie brésilienne des coups spéculatifs et financiers qui menaçaient les économies émergentes[31], compromis assumé par le pays qui s'engageait en contrepartie à contrôler l'inflation et à réduire le déficit public. Dans le même temps, le gouvernement brésilien s'est engagé à financer 22

---

[29] Maria Ozanira Silva Silva, Maria Carmelita Yazbek, Geraldo Giovanni, *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*, São Paulo, Cortez Editora, 2004, p. 21.

[30] Le gouvernement Cardoso a également mis en place des aides pour l'achat de gaz domestique (*Auxílio Gás*), des bons d'alimentation (*Bolsa Alimentação*) et des subventions destinées à promouvoir la scolarisation des enfants travailleurs .

[31] Vilmar Evangelista Faria, « Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil », *Revista de la Cepal*, 77, 2002, p. 20.

programmes jugés essentiels pour protéger les segments les plus pauvres de la population dans cette conjoncture de crise.

Évacuer les critiques sur une ingérence internationale en affichant l'étanchéité entre les acteurs nationaux et les institutions

Les institutions financières ont maintenu avec les gouvernements mexicain et brésilien un dialogue étroit sur les réformes menées dans les secteurs de l'assistance en parallèle avec les réformes conduites dans d'autres secteurs (agriculture, santé, éducation, politiques alimentaires). Cette présence soutenue a soulevé des controverses sur les *Conditional Cash Transfert Programs*, tant sur le plan cognitif (objectifs et valeurs véhiculés par les nouveaux programmes) que sur celui de la pratique (méthodes de mise en œuvre et intérêts en jeux). Les réactions contre l'ingérence des institutions financières dans les choix des politiques sociales et la libéralisation économique qu'elles prescrivaient émanaient tantôt des adversaires politiques, tantôt des médias, tantôt, plus simplement, d'acteurs prônant d'autres approches de la lutte contre la pauvreté[32]. Afin d'esquiver ces critiques, d'anticiper les controverses susceptibles de naître dans l'opinion publique et d'assurer l'adoption des réformes et leur pérennité, la coalition pro-capital humain a adopté plusieurs stratégies, mises en évidence par notre enquête, visant à afficher l'autonomie irréductible des acteurs nationaux vis-à-vis des acteurs internationaux.

Les six stratégies de la coalition pro-capital humain

La première a consisté à insister sur la « conception nationale » des politiques : les contenus et les modalités programmatiques ont été présentés comme le produit de réflexions internes à la bureaucratie et aux organisations nationales. En 1991, par exemple, le gouvernement mexicain a cherché à développer, à l'aide d'un prêt de la Banque mondiale[33], un projet de politique exigeant la coresponsabilité des familles et qui prévoyait la remise gratuite d'une carte de crédit

[32] La perception de cette méfiance envers les institutions financières est par exemple manifeste dans les écrits de S. Levy : « En 1995 et 1996, le Mexique a mené d'importantes négociations de soutien financier avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Dans le débat public, et peut-être dans le but de discréditer la nouvelle stratégie sociale, il a parfois été avancé que le réajustement des subventions alimentaires était dû à une demande de ces organismes ». Evelyne Rodríguez, Santiago Levy, *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa Oportunidades de México*, Mexico, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 84.

[33] World Bank, *Mexico - Second Agricultural Sector Adjustment Loan Project*, Washington, World Bank, 1991.

bancaire aux bénéficiaires. Cette carte, que la presse et l'opposition à la Chambre des députés ont surnommée la « pauvrématique » (« *pobremático* », jeu de mots associant *pobre* et l'idée de distributeur automatique)[34] a alimenté les rumeurs d'une possible intervention de la Banque mondiale dans la réorganisation des subventions et l'utilisation des finances publiques. C'est d'ailleurs ce qui explique que l'autre projet pilote qui a été mis en place en octobre 1995 dans la continuité du premier l'ait été dans trois villes situées au sud de l'État de Campeche. Ce choix géographique a été en fait déterminé par la distance entre ces villes et la capitale Mexico[35], par la faiblesse de l'opposition dans cet État et par le fait qu'il était resté relativement à l'écart des conflits politiques de la période, contrairement à ses voisins. Le but de cette localisation du projet était donc de ne pas trop attirer l'attention politique et d'afficher le caractère endogène du processus.

La deuxième stratégie, qui découle de la première, visait à écarter la possibilité de prêts internationaux directs pour ne pas éveiller les soupçons concernant l'interventionnisme, voire l'avidité des institutions financières. Celles-ci ayant participé à la formulation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté en fournissant leur assistance technique sur différents aspects structurels et programmatiques, il a été jugé plus pertinent de ne pas les solliciter financièrement[36].

Au Mexique, une fois approuvé le programme pilote, les acteurs se sont rapidement mobilisés pour le mettre en place avec l'aide d'une experte de la Banque mondiale qui avait organisé quelques visites à Washington. Comme l'observe E. Rodríguez, ancienne directrice du Budget au ministère des Finances et collaboratrice dans l'élaboration et la mise en œuvre du *Progresa*, ils ont cherché les « meilleures pratiques » (*best practices*) : « Il y avait des *think tanks* aux États-Unis qui défendaient la suppression des programmes de coupons. Les meilleures expériences en termes de sous-nutrition étaient au Chili. La Colombie affichait le meilleur ciblage, et le Brésil, le système le moins cher de transfert en espèces. (…) *Cependant, il n'y avait aucun programme de ce style dans le monde*, principalement en ce qui concernait l'évaluation visant à remplacer les subventions en nature par des subventions en espèces. Même les banques pensaient que la mise en œuvre d'un tel modèle serait impossible, principalement parce que le secteur de la santé est souvent complexe. Par ailleurs, les programmes pilotes

[34] J. Boltvinik, « Patas cojas del neoliberalismo », *La Jornada*, 26 avril 1996.
[35] S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, *op. cit.*, p. 35.
[36] E. Rodríguez, S. Levy, *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa Oportunidades de México*, *op. cit.*, p. 84.

jusqu'alors comprenaient 1 500 à 3 000 familles, c'était donc une expérience plus extensive et importante en taille »[37].

C'est seulement à mi-mandat du gouvernement Zedillo, au-delà donc de la crise économique, que le *Progresa* a été mis en place, ce retard s'expliquant par le vif débat au sein du gouvernement[38], en lien avec la structuration de la coalition pro-capital humain[39]. Le conflit sur les nouvelles orientations de la politique sociale impliquait en effet la réorganisation des aides, la mise à l'écart d'anciens acteurs influents et la légitimation de l'instrument « technologique » (carte bancaire).

La troisième stratégie a été le recours aux prêts pour maintenir les programmes par-delà les transitions gouvernementales. Contrairement à ce que l'on pourrait croire *a priori*, les transitions gouvernementales de Lula da Silva au Brésil (2003-2011) et de Vicente Fox au Mexique (2000-2006) n'ont pas marqué de rupture avec leurs prédécesseurs en ce qui concerne la politique de transfert monétaire conditionnel. Cela mérite d'autant plus d'être souligné que Lula et Fox, qui incarnent l'un et l'autre une transition démocratique majeure, représentaient des tendances politiques contraires : le premier était de centre gauche, le second de droite. Lula, premier président issu d'une coalition de gauche au Brésil, s'est engagé dès son arrivée au pouvoir à lutter spécifiquement contre la faim, à travers le programme *Faim Zéro*, tourné au départ principalement vers le principe de sécurité alimentaire. Les attentes et l'espoir de changement qu'il suscitait au sein de la population étaient immenses. Comme lui, Fox a incarné un espoir de changement, mais *via* la droite libérale, son élection marquant la fin de soixante-et-onze ans d'hégémonie du PRI (Parti révolutionnaire institutionnel).

Au Mexique, les élections de 2000 et l'alternance politique n'ont pas modifié les principes et les dispositifs institutionnels du *Progresa*. Au lendemain de l'élection présidentielle, la coalition pro-capital humain demeurait très influente au sein de l'appareil d'État : « Nous avions prévu une évaluation pour l'an 2000 afin de convaincre Fox. Lorsqu'il a nommé le coordinateur du *Progresa*, ce dernier ne croyait pas au programme. Ils [les fonctionnaires du *Progresa-Oportunidades*] voulaient changer le cadre institutionnel, principalement parce que c'était un programme au budget important. (…) Ils avaient perçu l'influence du ministère des Finances »[40].

---

[37] Entretien avec Evelyne Rodríguez, Mexico, 25 février 2013. C'est E. Rodríguez qui souligne.

[38] E. Valencia Lomelí, R. Reveles Aguirre, « Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza », cité.

[39] C. Tomazini, « Les conflits autour des politiques de transferts monétaires : les coalitions de cause et le renforcement du paradigme "capital humain" au Brésil et au Mexique », cité.

[40] Entretien avec un haut fonctionnaire qui a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Progresa*, Mexico, 25 février 2013.

D'après ce haut fonctionnaire mexicain, un prêt avait été négocié avec la BID, dont il était prévu qu'une partie soit versée après la transition gouvernementale qui s'annonçait. Profitant de sa position de force, la coalition a trouvé les moyens financiers de créer « rapidement un contrepoids »[41] au changement de gouvernement et aux alternatives des politiques publiques qui se profilaient, assurant le maintien des opérations du programme. Les fonctionnaires de l'administration sortante ont pu garantir la stabilité financière du programme, augmentant dès lors ses chances de survie. Un prêt a donc finalement été négocié auprès de la Banque interaméricaine au cours de l'année 2001, et fixé dès mars 2002 à un milliard de dollars américains sur une période de trois ans, en vue d'étendre le programme aux zones urbaines et à l'enseignement secondaire. Prêt le plus important qui ait été jamais octroyé par la Banque interaméricaine pour un programme de lutte contre la pauvreté, il a été renouvelé en 2005 à hauteur de 1,2 milliard pour quatre années supplémentaires. Les acteurs impliqués dans ce programme depuis sa création avaient ainsi prévu des ressources suffisantes, permettant son élargissement à 750 000 nouvelles familles et l'extension des bourses au niveau secondaire pour trois années supplémentaires. Alors qu'il avait été jugé opportun de ne pas avoir recours aux prêts internationaux dans un premier temps, l'évolution du contexte politique après la transition n'a pas fait peser de réelles suspicions d'ingérence externe[42].

Pour la quatrième stratégie, la coalition au Mexique comptait également sur les résultats d'une première série d'études d'impact pour convaincre le nouveau gouvernement des mérites du programme. Ces évaluations, rendues publiques avant et après l'élection présidentielle, ont été directement présentées par les responsables de l'administration sortante au Président Fox et à l'équipe de transition[43]. La décision de poursuivre ce programme et d'élargir son champ d'application à de nouvelles populations s'appuyait en particulier sur les évaluations réalisées à la suite des recommandations formulées en 2000 par l'International Food Policy Research Institute (IFPRI). En choisissant avec soin le moment le plus opportun pour la publication du rapport, cette stratégie informationnelle mettait en évidence certains avantages du programme et les implications de tout changement de politique publique. La grande masse d'études et d'évaluations positives produites notamment par les institutions financières ont ainsi permis à la coalition pro-capital humain de défendre la continuation du *Progresa* dans le gouvernement de Fox.

---

[41] *Ibid*.
[42] S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, op. cit.*
[43] *Ibid*., p. 112.

La cinquième stratégie a été l'utilisation du marketing par les bailleurs internationaux dans le but de séduire les responsables nationaux. Ces organismes n'ont pas hésité à recourir à l'assistance technique des hauts fonctionnaires et experts nationaux en les impliquant dans l'organisation de séminaires, colloques et visites à l'étranger – ce que l'on pourrait assimiler à une stratégie de propagande – visant à offrir une meilleure visibilité à leurs actions. D'après le haut fonctionnaire mexicain déjà cité, « le rôle des organisations internationales était justement de "les faire tomber amoureux" du programme, en les emmenant en Chine, en Inde… »[44]. Les perspectives d'expansion de ce dernier ne faisaient-elles pas écho aux nouvelles conceptions que les organisations internationales et agences évaluatrices proposaient de la protection sociale ?

Enfin, la sixième stratégie a été d'affirmer le caractère de stricte « expertise » et de pure « technicité » de l'aide proposée par les organisations, de façon à légitimer les programmes, leurs idées, et de les faire accepter par les acteurs réfractaires à l'intervention des institutions internationales. Au Brésil, après la création du *Bolsa Família*, l'appui financier et technique des organisations internationales, et notamment de la Banque mondiale, a contribué à l'institutionnalisation d'un plus grand contrôle des conditionnalités auprès des bénéficiaires. Comme dans le cas mexicain, ce contrôle a permis au programme de gagner en légitimité auprès de l'opinion publique à travers la mise en œuvre d'une série d'améliorations dans les dispositifs de gestion. De fait, à partir de 2004, le gouvernement a entamé la négociation d'un prêt de 572,2 millions de dollars auprès de la Banque mondiale que le Sénat a approuvé en avril 2005 pour financer le Projet d'appui au *Bolsa-Família*. Les fonds ont été utilisés pour renforcer le Registre général (*Cadastro Único*) et les actions institutionnelles de soutien technique. Sur l'influence que la Banque mondiale aurait pu avoir, l'ancienne secrétaire national du Revenu de citoyenneté, Lúcia Modesto, explique : « La Banque mondiale n'a pas influencé la conception ou les mécanismes du programme. C'était la première fois que la Banque concédait un prêt d'une nouvelle forme, le SWAp[45], qui permet le financement des programmes de

[44] Entretien avec un haut fonctionnaire qui a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Progresa*, Mexico, 25 février 2013.

[45] « An operation structured as a Sector-Wide Approach (SWAp) supports the entirety of a Government Program (as defined), and relies to the extent possible on Government procurement, financial management, monitoring and evaluation and other systems, thereby ensuring that the Bank's assistance is provided within the overall framework of that program », « Implementation Completion and Results Report (IBRD-72340) », *Document of The World Bank*, Washington, 28 juin 2010, p. 2. "Une opération structurée selon une approche sectorielle (SWAp) soutient l'entièreté d'un programme gouvernemental […] et s'appuie, dans la mesure du possible, sur les systèmes de marchés publics, de gestion financière, de suivi et d'évaluation du gouvernement et d'autres systèmes, garantissant ainsi que l'aide de la Banque est fournie dans le cadre général de ce programme"

manière continue et non seulement l'investissement. Il a constitué un pas important pour la légitimation et la consolidation du programme »[46].

Ainsi le système informatisé d'enregistrement des bénéficiaires sociaux, le *Cadastro Único*, a-t-il été développé en grande partie grâce au financement et au soutien technique de la Banque mondiale. Selon les fonctionnaires du gouvernement, il s'agissait d'un bon « *deal* », aussi bien financièrement que techniquement, parce que les ressources étaient moins chères et l'échange technique important[47]. Un contrôle plus strict et un repérage des bénéficiaires « doublons » (ceux qui cumulent les transferts de plusieurs programmes) ont été les contraintes posées pour pouvoir continuer de recevoir les prêts de la Banque.

Points d'intersection et compétition entre les institutions financières pour la prééminence et le crédit intellectuel de ces nouveaux programmes prometteurs

Au Brésil, la coalition pro-capital humain s'est confrontée à la concurrence plus forte des coalitions en place, qui défendaient des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les politiques de sécurité alimentaire et de revenu minimum inconditionnel. Avec le changement de gouvernement et l'arrivée au pouvoir de Lula en 2003, la volonté de mettre en place une politique de lutte contre la pauvreté s'est affirmée avec une rare intensité. L'insécurité alimentaire était particulièrement visée. Dès le lendemain de la victoire dans les urnes, le leitmotiv de la faim a mobilisé plusieurs secteurs de la société à travers des dons de nourriture et d'argent : intellectuels et journalistes, autorités religieuses, géants de l'industrie agroalimentaire, ONG, porte-parole des associations, groupes sympathisants de la cause anti-globalisation, vedettes du monde audiovisuel, de la musique, du sport[48].

En 2003, le programme *Faim Zéro*, le plus médiatisé du gouvernement Lula, a été instauré. Développé d'abord dans les régions pauvres du Nordeste, il s'appuyait sur un principe de transfert monétaire pour l'achat de nourriture et ciblait une population potentielle beaucoup plus importante (44 millions de familles) que les programmes antérieurs.

Dans un premier temps, le Fonds monétaire internationale, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine ont approuvé les actions anti-pauvreté du gouvernement Lula, en raison

[46] Entretien avec Lúcia Modesto, Brasília, 29 avril 2009.

[47] « Governo pega empréstimo para pagar Bolsa Família », *O Globo*, 22 mars 2011.

[48] Maria Hermínia Tavares de Almeida, « A política social no governo Lula », *Novos Estudos Cebrap*, 70, 2004, p. 7-18 ; « Cheque de Gisele Bündchen para o Fome Zero foi depositado hoje », *Folha de São Paulo*, 18 mars 2003 ; « Marketing du Fome Zero », *IstoÉ Dinheiro*, 5 mars 2003.

notamment de leur grande popularité[49]. Une fois établies les grandes lignes du programme social du gouvernement, un groupe de fonctionnaires de la Banque interaméricaine et de la Banque mondiale se sont d'ailleurs rendus au Brésil pour apporter un appui technique au projet *Faim Zéro*. Dans un deuxième temps, cependant, les institutions financières ont exprimé des critiques sur le programme. Les experts de la Banque mondiale reprochaient par exemple aux mécanismes de ciblage de ne pas être strictement centrés sur les personnes les plus pauvres[50].

Les institutions financières parties prenantes de la coalition pro-capital humain ont joué un rôle particulièrement important pendant les périodes d'alternance politique et partisane. Les alliances internationales entre les coalitions sont devenues à ces moments-là très puissantes. Quand Lula a annoncé la mise en place du programme *Faim Zéro*, le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a organisé une réunion à Brasília avec S. Levy et d'autres pour parler de la conduite de la politique sociale et présenter d'autres formes de lutte contre la pauvreté. Après cette réunion, selon nos enquêtés et les sources disponibles, Lula aurait été convaincu de la pertinence d'un modèle de transferts monétaires conditionnels tourné vers le capital humain[51] et aurait abandonné l'idée d'une politique de transfert monétaire tournée vers la sécurité alimentaire. La Banque mondiale a alors envoyé ses experts au Brésil pour un appui technique. Au demeurant, l'institution se serait également précipitée sur le programme brésilien naissant pour pouvoir « profiter » des crédits intellectuels.

Les intérêts spécifiques des institutions financières en tant qu'acteurs à part entière doivent en effet être pris en considération. Selon notre étude, une course pour la définition de la zone d'influence dans ces programmes de transferts conditionnels monétaires s'est opérée parmi les deux principaux bailleurs de fonds. D'après le haut fonctionnaire mexicain déjà cité, les échanges avec la Banque interaméricaine et la Banque Mondiale se sont faits sur fond de concurrence entre les deux institutions, tant au Brésil qu'au Mexique : « La Banque mondiale nous a aidés sur les plans structurel et technique [au Mexique]. La BID aurait toutefois pu nous prêter l'argent plus rapidement. (…) Pour le premier prêt, la BID avait été notre choix parce qu'elle permettait de conclure plus rapidement l'affaire – outre le fait qu'elle a une coloration "latino". L'accord avec la BID n'aurait pas plu à la Banque mondiale. (…) Comme la BID était le créancier du programme *Progresa*, la Banque mondiale s'est précipitée pour prendre le crédit

[49] Anthony Hall, « From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula », *Journal of Latin American Studies*, 38 (4), 2006, p. 689-709.
[50] Maya Takagi, José Graziano da Silva, Walter Belik (dir.), « O que o Brasil pode fazer para combater a fome », dans M. Takagi, J. G. da Silva, W. Belik (dir.), *O Combate à fome e à pobreza rural*, São Paulo, Insituto da Cidadania, 2002.
[51] Frei Betto, *Calendario Do Poder*, Rio de Janeiro, Rocco, 2007 ; entretien avec E. Rodríguez, cité.

et la visibilité du programme qui devait être initié au Brésil. Elle a envoyé son équipe pour organiser un séminaire avec le Président brésilien. Par ailleurs, le président de la Banque mondiale a invité S. Levy à plusieurs réunions dans le monde entier pour qu'il fasse part de ses connaissances »[52].

La préférence du Mexique pour les prêts de la Banque interaméricaine plutôt que pour ceux de la Banque mondiale s'explique principalement par la rapidité procédurale et la proximité entre la Banque interaméricaine et les fonctionnaires mexicains. Les acteurs de la coalition pro-capital humain au Mexique ont ainsi rendu administrativement plus viable le maintien du programme.

La création et la poursuite des *Conditional Cash Transfert Programs* au Brésil et au Mexique sont dues en grande partie au rôle prépondérant de la coalition pro-capital humain : grâce à la négociation et à l'anticipation de prêts auprès des institutions financières internationales, celle-ci a pu garantir des ressources suffisantes au maintien des programmes ; elle a pu convaincre les nouvelles équipes gouvernementales de la légitimité scientifique du programme et les séduire par une bonne publicité ; enfin, elle a pu conserver un certain contrôle des réformes à travers l'institutionnalisation des programmes. On peut dire en ce sens que l'échelon international a joué comme facteur de légitimation interne de la coalition pro-capital humain. Ces deux programmes sont en effet devenus des modèles et se sont diffusés partout en Amérique latine, en Asie du Sud-est, en Afrique et dans le monde arabe, en étant souvent portés par des experts mexicains ou brésiliens travaillant pour des organisations internationales.

Les résultats de la politique de transferts monétaires ont toutefois finis par être questionnés et nuancés par les organisations internationales elles-mêmes. Dans la première page d'un document de la Banque mondiale de 2003, par exemple, il est spécifié que « des questions demeurent sans réponse concernant les effets des programmes de transferts conditionnels en espèces, notamment celle de leur efficacité selon les différents pays et celle de la durabilité des effets sociaux »[53]. Ces évaluations en concluent qu'il reste toujours énormément à faire.

Une des principales critiques adressées aux programmes de transferts monétaires a été justement leur caractère ciblé et le fait que les évaluations étaient axées sur l'efficacité du ciblage. Ce qui était revendiqué comme une réussite en termes d'efficacité signifiait également

[52] Entretien avec un haut fonctionnaire qui a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Progresa*, Mexico, 25 février 2013.

[53] Laura Rawlings, Gloria Rubio, *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs : Lessons from Latin America*, Washington, World Bank, 2003.

la reconnaissance d'un échec de la lutte contre la pauvreté dans un sens plus global. Autrement dit, en essayant d'éviter les erreurs d'inclusion de personnes non pauvres selon les critères retenus dans le programme, l'État laissait à l'abandon une grande partie de la population nécessiteuse[54].

Des critiques plus élémentaires ont été également réitérées. Tout d'abord, les conceptions du programme supposaient que les services sociaux, les installations scolaires et médicales soient suffisantes et adaptées. Selon Marguerite Bey, le fait que ce programme ait imposé aux bénéficiaires de procéder régulièrement à des examens médicaux n'a pas conduit à la création ou à l'amélioration des centres de santé[55]. D'autres critiques ont pointé ce qui était l'hypothèse fondamentale de ces programmes : les enfants sains, nourris et scolarisés pourraient à l'avenir s'insérer plus facilement dans le marché du travail. Pour l'instant, il est impossible de savoir si les objectifs finaux – et principalement celui de mettre fin au cercle intergénérationnel de la pauvreté – ont été atteints, et *a fortiori* de les mesurer. Certes, les chercheurs sont en général tous d'accord sur l'analyse transversale du lien entre pauvreté et niveau éducatif, mais l'idée selon laquelle augmenter le capital humain déboucherait sur moins de pauvreté n'est pas confirmée.

Selon une étude comparatiste réalisée par E. Valencia Lomelí, les résultats sont en fait assez limités. Concernant l'éducation, la santé et l'alimentation, les programmes ont effectivement augmenté l'assiduité scolaire et engendré certains progrès en matière d'alimentation et de fréquentation des centres médicaux. Néanmoins, les résultats sont faibles quand il s'agit de sortie de la pauvreté à moyen terme, et incertains quant au lien entre conditionnalité éducative et sortie de la pauvreté sur le long terme[56].

Depuis plus d'une décennie, S. Levy lui-même s'exprime sur les résultats nuancés des *Conditional Cash Transfert Programs*. En 2008, il a écrit un ouvrage intitulé *Good Intentions, Bad Outcomes*[57] dans lequel il soulignait que le programme du Mexique se heurtait à un contexte où les incitations étaient mauvaises. Dix ans plus tard, en 2018, dans son livre *Under-Rewarded Efforts*[58], il insiste sur le fait que le capital humain n'est pas suffisant pour faire sortir

[54] J. Boltvinik, « Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa-Oportunidades », cité, p. 320.

[55] Marguerite Bey, « Le programme social "Progresa-Oportunidades" au Mexique : de vieilles recettes pour un nouveau modèle », *Revue Tiers Monde*, 196 (4), 2008, p. 896.

[56] E. Valencia Lomelí, « Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates », *Annual Review of Sociology*, 34, 2008, p. 499-524.

[57] S. Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

[58] S. Levy, *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, New York, Inter-American Development Bank, 2018.

les pauvres de leur situation. Certes, un enfant grandissant avec les *Conditional Cash Transfert Programs* aura plus de capital humain, mais il travaillera pour le même employeur que son père. C'est pourquoi S. Levy défend une réforme des lois du travail, de la fiscalité et de l'accès aux crédits. Leur réussite suppose toutefois que les enfants pauvres aient déjà un accès minimal à un revenu leur permettant d'investir dans leur capital humain. De ce fait, le problème de la qualité de l'éducation et de l'investissement public dans la santé – les plus grandes critiques faites à la coalition pro-capital humain – n'est pas véritablement « digéré » par les institutions financières internationales.