

Congrès AFSP 2009

Section thématique 23 Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories

Axe 3

Bruno Lautier
(IEDES-Paris 1, UMR « Développement et Sociétés »)
bruno.lautier@noos.fr

Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négarion de la démocratie ?

Depuis le « consensus de Washington », le mot « consensus » a envahi le discours sur le développement, particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté et de politiques sociales. Ces consensus sont en général mondiaux, et émanent pour la plupart d'organisations internationales (Banque Mondiale, PNUD, autres agences de l'ONU). Ils portent souvent le nom d'une ville où s'est réunie une conférence : Monterrey, Le Caire, Beijing, Copenhague. Ils portent sur des objectifs, sur des « engagements », sur des instruments. Les consensus sont solennellement affirmés, mais rarement définitifs, puisqu'il faut les renouveler, les infléchir, voire renier leurs prédécesseurs.

Si l'usage du mot est répétitif et ritualisé, son sens et l'histoire de sa fortune sont rarement explicités. Cette explicitation est l'objet de ce texte, qui s'appuiera particulièrement sur l'exemple des *consensus* autour des politiques sociales en Amérique latine. Je traiterai successivement cinq points : en premier lieu, un point d'introduction pour synthétiser ce que j'analyse comme le passage du conflit au consensus dans l'élaboration des politiques sociales en Amérique latine. En deuxième lieu, je retracerai l'apparition de ce qu'on nomme le « consensus building ». Dans un troisième point, je ferai quelques remarques sur l'importance du « consensus building » dans les institutions internationales. Dans un quatrième point, j'analyserai un exemple particulier de consensus : celui qui porte sur les « conditional cash transfer programs » en Amérique latine. Et, dans un point de conclusion, je ferai quelques remarques sur le rapport entre consensus et démocratie.

1- Du conflit au consensus

Dans le passé (des années 1940 au milieu des années 1990) les politiques sociales, en Amérique latine comme ailleurs, ont été des objets de débats et de conflits. La mise en place des politiques d'assurance sociale pour les salariés, dans la deuxième moitié des années 1940 en général, a partout été très conflictuelle (le conflit se situant généralement au sein des classes dominantes, dont une partie s'est alliée aux syndicats). Pendant un demi-siècle, les débats ont été très vifs, dans l'ensemble des pays, sur le degré d'universalisation de l'accès aux prestations, l'éclatement ou au contraire la nécessité d'unifier les régimes de sécurité sociale. On pourrait faire la même remarque sur les mesures assistantielles : leur instrumentalisation clientéliste a été niée par les uns et dénoncée par les autres, leur efficacité proclamée ou mise en cause (comme dans le cas des subventions aux produits de première nécessité). Et, bien entendu, le coût des politiques sociales a constamment et partout été un objet de débats très vifs, les dépenses sociales étant vues par les uns comme un élément nécessaire des politiques de développement ou le produit d'une exigence morale ou religieuse, et étant dénoncées par les autres pour leur coût, leur inefficacité et leur inadaptation à des économies peu développées.

Ces débats et conflits ne se résument pas à une opposition : gauche-droite, ni même à l'opposition classique dans l'histoire politique latino-américaine entre « libéraux » et « conservateurs » (même si, en général, les libéraux, quand ils étaient au pouvoir, ont plus que les conservateurs promu les politiques sociales). L'opposition entre « démocratie » et « autoritarisme » n'a guère de pouvoir explicatif non plus : d'un côté, les systèmes assurantiels ont généralement été mis en place dans des périodes peu démocratiques, par des « leaders » généralement qualifiés de « populistes » (Peron, Vargas, Cardenas etc.). Mais c'est aussi dans des périodes de fort autoritarisme qu'on voit de fortes baisses des dépenses sociales (le Chili de Pinochet n'en est pas le premier exemple) ; et, si les périodes « démocratiques » s'accompagnent le plus souvent d'une croissance des dépenses sociales, ce n'est pas le cas quand la situation économique est mauvaise (comme dans la « crise de la dette » au début des années 1980)¹. Les politiques sociales apparaissent durant ce demi-siècle comme plus qu'un enjeu politique majeur : elles sont au centre du champ politique, qui se compose et recompose autour d'elles. Les quatre « pathologies politiques » majeures du continent, le populisme, le corporatisme, le clientélisme, et la corruption, sont étroitement imbriquées aux politiques sociales: les leaders populistes, ou les partis hégémoniques (comme le PRI mexicain) sont accusés d'utilisation démagogique et électoraliste des budgets sociaux publics, les délégations aux syndicats de la gestion des ressources publiques sont dénoncées comme des concessions visant à acheter la paix sociale (comme dans le cas des *obras sociales* en Argentine) etc.

Le débat sur les politiques sociales est donc permanent, du Nord au Sud du continent, pendant un demi-siècle. Les registres dans lesquels se déroule ce débat sont multiples : la morale (la compassion envers les miséreux ou, au contraire, la dénonciation des vices des paresseux « profiteurs ») ; l'économie (le coût des politiques sociales et leur effet productif via la formation du capital humain, ou leur effet sur la stabilisation de la demande) ; la politique (la dénonciation de « l'achat de suffrages » opposée à la pacification politique produite par les politiques sociales).

Or, ce débat semble s'estomper au début des années 1990, pour disparaître au début des années 2000. Le débat fait place au consensus. Les consensus se déploient dans plusieurs domaines. Les objectifs, tout d'abord ; ces objectifs sont, dans un premier temps, extrêmement généraux et indéfinis : « réduire la pauvreté » (l'objectif principal de la Banque Mondiale depuis un discours de son président, Lewis Preston, en 1993), promouvoir les droits des femmes, universaliser la protection sociale (Banque mondiale depuis 1999 et BIT depuis 2002) etc., pour devenir de plus en plus précis à partir des « Millenium Development Goals », ratifiés unanimement par tous les États membres de l'ONU en septembre 2000. Les objectifs sont affinés au fil des ans, en particulier avec les « consensus de Copenhague » (2004, 2006 et 2008). Les consensus concernent ensuite les « engagements » (*entitlements*), signés solennellement par de nombreux chefs d'État (100 au minimum, 200 ou plus si possible), mais ne mentionne jamais d'éventuelles sanctions en cas de non respect de ces engagements. Les consensus portent souvent le nom de la ville où s'est tenue une conférence internationale : Monterrey, Le Caire, Beijing, Copenhague... (dans la lignée du « consensus de Washington » qui, lui, ne portait pas sur les politiques sociales, même si les conséquences sociales en ont été immenses). Les consensus concernent enfin les instruments à privilégier, qui se succèdent (les distributions d'aliments, le micro-crédit, les Conditional Cash Transfers....) sans que soient explicitées les raisons de l'abandon des

¹ Fernando Filgueira (*Welfare and Democracy in Latin America : The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, UNRISD Project on Social Policy and Democratization Working Document, UNRISD, Genève, 2005, p.6 et 7) écrit : « l'évidence renforce l'argument selon lequel le moteur principal de l'État social n'est pas le politique, mais l'économique. Effectivement, la relation entre le PIB et la part du PIB consacrée aux dépenses sociales est beaucoup plus robuste que la relation entre démocratie et part du PIB consacrée aux dépenses sociales ». Mais, notant certaines exceptions, il ajoute : « Là où la démocratie a survécu pendant des périodes relativement longues, la dépense sociale au bout de 30 ans est clairement supérieure à ce qu'on aurait pu attendre en raison du niveau du PIB. Inversement, là où la démocratie était faible ou inexistante entre les années 1950 et 1970, la dépense sociale est inférieure à ce qu'on pouvait attendre en raison du niveau du PIB, même trente ans après ». Cette hypothèse d'effets à long terme de situations démocratiques est à la fois séduisante et contestable; en effet, la démocratie est définie, de façon assez sommaire, par l'absence de « corporatist and authoritarian rule », ce qui est pour le moins flou, et l'indicateur utilisé est le nombre « d'années de démocratie ininterrompue », quelle que soit la période où se situent ces années. Ce qui classe en tête, derrière le Costa-Rica, la Colombie, le Venezuela, le Chili et l'Uruguay, et en queue le Mexique et le Paraguay, ce qui peut surprendre (le Mexique, toujours « corporatiste », a un indice de 0 ; le Chili n'aurait été « non démocratique » que pendant la période pinochetiste). Filgueira se fonde sur le travaux de Przeworski (*Democracy and Development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990* –Cambridge University Press, 2000.)

précédents : les consensus, en effet, sont rarement définitifs, puisqu'il faut les renouveler, les infléchir, voire renier leurs prédécesseurs².

La première chose à noter à propos de ces consensus est qu'ils n'ont que très rarement une origine interne à un pays, nationale : ils sont immédiatement mondiaux, proclamés par une agence de l'ONU ou une assemblée de chefs d'État, et s'imposent aux débats politiques nationaux. Dès lors que toutes les institutions internationales proclament que leur premier but est de réduire de moitié la pauvreté extrême d'ici à 2015 (le premier des MDG), aucun gouvernement ou parti d'opposition, en Amérique latine ou ailleurs, n'oserait –évidemment– affirmer qu'il ne s'en préoccupe pas (alors que chacun sait que cet objectif ne sera pas atteint). Mais cela vaut aussi pour des consensus beaucoup moins évidents, comme celui portant sur le fait que le développement du micro-crédit est le meilleur outil de la réduction de la pauvreté féminine. L'appel au consensus (exogène) apparaît donc comme l'instrument de la circonscription, voire de la clôture du débat politique ; et cet argument est repris par les gouvernements latino-américains qui, soupçonnés d'utilisation clientéliste des politiques sociales, garantissent au contraire le « blindage électoral » de ces politiques (comme lors de la mise en place du *Progresa* au Mexique, ou de la *Bolsa Familia* au Brésil).

L'appel au consensus permet de gommer des disparités et différences extrêmement importantes ; celles-ci touchent d'abord les histoires nationales qui ont mené à des systèmes de protection sociale extrêmement différents, en termes de configuration institutionnelle, de forces politiques qui ont porté leur naissance et leur développement et de risques couverts ; mais elles touchent aussi, tout simplement, leur importance, qu'on l'évalue par la dépense sociale publique par tête³ ou par n'importe quel type d'indicateurs « qualitatifs » (taux de scolarisation, indicateurs sanitaires etc.). Dès lors qu'on est en face d'un consensus proclamé sur un instrument des politiques sociales, ce qui est bon pour un pays l'est nécessairement pour tous.

Si l'usage du mot « consensus » est répétitif et ritualisé, son sens est rarement explicité. Un détour par l'étude du mot n'est pas sans intérêt ; le « consensus » a en effet une longue histoire, d'Aristote⁴ à Spinoza, Tocqueville, Comte, jusqu'aux théoriciens de la psychologie sociale et aux techniciens contemporains du « consensus building ». Mais, faute de place⁵, je n'aborderai pas ici l'histoire du mot « consensus » dans la philosophie et la psychologie sociale⁶. Je ne développerai pas non plus la question des « contextes lexicaux » de l'usage du mot consensus⁷ pour me concentrer sur l'usage de ce mot en matière de politiques de développement, particulièrement de politiques sociales. Cet usage répété du vocable a été promu par les techniciens du « consensus building » depuis la fin des années 1980, qui ont joué sur l'apparente immédiateté du sens de ce terme (il y a consensus quand tout le monde est d'accord), pour proposer et imposer une vision très particulière de la délibération et de la représentation politiques. Les promoteurs du « consensus building », ont fortement influencé la Banque Mondiale, le PNUD, la BID, et, par ricochet, de nombreux gouvernements. Le sens donné au mot par les promoteurs du « consensus building » se superpose au sens commun, qui lui-même charrie toutes les strates historiques

² Le premier en date de ces consensus proclamés, le « Washington consensus », a été remis en cause par certains de ses promoteurs initiaux au bout de 18 ans dans : Narcis Serra et Joseph Stiglitz éditeurs, *The Washington consensus Reconsidered – Towards a new global governance*² Oxford University Press, mai 2008, ouvrage qui réunit des textes de Jose Antonio Ocampo, Paul Krugman, Dani Rodrik, Joseph Stiglitz, Daniel Cohen, Olivier Blanchard, Deepak Nayyar et John Williamson.

³ En 2004-2005, elle était la plus forte en Argentine (avec 1521 \$ de 2000 per capita) devant l'Uruguay (1087), Cuba (870) et le Brésil (860) ; à l'autre extrémité, on trouve le Honduras, le Paraguay, le Guatemala, l'Équateur et le Nicaragua entre 120 et 90 \$. La dépense moyenne pour l'Amérique latine per capita (exprimée en US\$ à la valeur de 2000) était 658 \$ en 2004-2005 cf. CEPAL : *Panorama social de América latina 2007* » p.106-108.

⁴ Lequel, évidemment, n'emploie pas le mot « consensus », mais « accord » (« symphonia ») qui, pour tous les dictionnaires, est le premier synonyme de consensus.

⁵ Pour un développement, cf. Lautier B. : « Qui ne dit mot consent – qui consent ne dit mot- Remarques sur l'usage du mot « consensus » dans les sciences sociales du développement », communication au colloque : « Les mots du développement : genèse, usages, trajectoires ». Université de Paris-Dauphine, 13-14 novembre 2008. A paraître dans « Economie et Institutions », 2009.

⁶ Cf. Willem Doise et Serge Moscovici : *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collective* PUF, 1992 ; et Richard Lair : « Le consensus en psychologie sociale », in : *Validité et limites du consensus en éthique*, sous la direction de Alain Létourneau et Bruno Leclerc, ed. L'Harmattan, 2007.

⁷Cf. à ce propos : « Le mot *consensus* : origine, sens et emplois dans la langue française », in : *Validité et limites du consensus en éthique*, sous la direction de Alain Létourneau et Bruno Leclerc, ed. L'Harmattan, 2007, p.19-29. L'auteur analyse en particulier toutes les épithètes qui accompagnent le consensus : large, fort, unanime, mou, tacite etc.

de significations accolées au mot. On verra en conclusion de cette communication que le malentendu (ou la mésentente ?) règne à propos du mot même de consensus, ce qui est pour le moins paradoxal (puisqu'il y a consensus sur tout, sauf sur ce qu'est un consensus). Et c'est ce malentendu qui fait la force du discours des institutions internationales. Cette analyse débouchera sur un examen de la fonction légitimatrice des consensus : cette fonction n'est-elle pas de clore et interdire le débat avant qu'il n'ait débuté ? N'est-elle pas, au nom de l'évidence moralement fondée, et d'une communauté de valeurs jamais vérifiée, d'expulser la question des droits et de la démocratie du débat sur les politiques sociales ?

2- *Le « consensus building ».*

Les théories contemporaines du *consensus building* sont nées aux États-Unis, au sein du « Public disputes Program », de la Harvard Law School, et surtout du Consensus building Institute (CBI) du Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ce dernier, qui est animé par des spécialistes d'aménagement du territoire, des environnementalistes et d'autres experts, propose (et vend) des interventions (qu'il appelle de « facilitation » et de « médiation ») dans des types de conflits⁸ extrêmement divers. C'est à la fois une technique et une méthode, mais aussi probablement une philosophie.

Le point de départ des interventions du CBI, à la fin des années 1980, est une critique des « Robert Rules of Order », règles qui formalisent les débats d'assemblées démocratiques, et dénoncées pour leur inefficacité et la rancœur qu'elles produisent chez les minorités. Celles-ci ont été formalisées par le général Henry Martyn Robert, pour la première fois en 1870, qui, lors de ses mutations successives, avait constaté « l'anarchie » des débats parlementaires dans les parlements des États fédérés⁹. Elles ont été reformulées et détaillées de son vivant, puis sous l'égide de ses descendants (jusqu'à la 10^{ème} édition de 2000). Ces *Robert's rules*, très détaillées, sont essentiellement des règles de procédure, et n'ont pas de prétention philosophique, mais celle d'énoncer les règles de fonctionnement de *constructive and democratic meetings*. Leur succès fut immense (500 000 exemplaires vendus dès 1915) et perdure jusqu'à maintenant ; elles sont constamment complétées et rééditées par les héritiers du général Robert. On y trouve, avec force détails, toutes les règles concernant la conduite des assemblées : ordre et durée des tours de parole, amendements, points d'ordre, motions, suspensions de séance etc. L'objectif affiché est de dégager des majorités légitimes et incontestables ; et ceci n'est possible que si est garanti à une *strong minority* la possibilité d'imposer à la majorité une discussion sur les sujets qu'elle exige. Seules sont prises en compte les minorités qui s'expriment ; comme l'écrit Robert : « *Silence means consent !* » ; ce qu'on pourrait traduire par : « qui ne dit mot consent ! ».

La discussion du caractère démocratique ou non de ces règles de fonctionnement des assemblées a été constante depuis le début du 20^{ème} siècle. Leur critique a amené l'apparition des techniques de *consensus building*. Dans la présentation d'un ouvrage récent de Lawrence Susskind, fondateur du Consensus Building Institute, intitulé « Breaking Robert's Rules of Order »¹⁰, on peut lire : « Il est temps d'en finir avec les *rules*. Ralliez-vous à cette nouvelle manière de conduire vos réunions, de bâtir le consensus et d'aboutir à des résultats. Chaque jour, des groupes de toute sorte essaient de parvenir à des accords (*agreements*) en utilisant les *Robert's Rules of order*. Ces rituels ésotériques (*arcane*) – autrement connus sous le nom de procédure parlementaire- produisent généralement une majorité victorieuse et une minorité insatisfaite, qui n'a de cesse (*that can't wait to bring issues up*) d'obtenir ce qu'elle veut. En réalité, les décisions issues de la règle majoritaire sont intrinsèquement instables et produisent généralement des résultats bien moins satisfaisants que si tout le monde avait travaillé ensemble ».

Lawrence Susskind, le fondateur du CBI, n'est pas un juriste ou un politiste, mais un spécialiste de planification urbaine. Il a commencé à avoir des activités de consultant en résolution de conflits liés à

⁸ Le CBI parle généralement de « disputes », et non de « conflicts ». Il existe aux États-Unis un centre, le *Beyond intractability center* qui siège à l'Université de Boulder (Colorado), et est lui centré sur la question de la résolution des conflits. Dans un article publié par le centre de Boulder, intitulé « *The difference Between « Conflicts » and « Disputes »* », Brad Spangler et Heidi Burgess (« The conflict Resolution Information source », CR-Info version IV, July 2003) définissent les « *disputes* », qui sont des « *short term disagreements that are relatively easy to resolve* » ; alors que les conflits sont des « *long-term, deep-rooted problems that involve seemingly non-negotiable issues and are resistant to resolution* ».

⁹ Cf. l'abondante documentation disponible sur le site : www.robertsrules.com/history

¹⁰ *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results* par Lawrence E. Susskind et Jeffrey L. Cruikshank, Oxford University Press, 2006.

l'aménagement urbain dès le début des années 1980 : le conflit autour de l'agrandissement de l'aéroport de Schiphol, aux Pays-Bas¹¹ ; différents conflits liés à des cas de pollution fluviale ou maritime. Puis les thématiques se diversifient dans les années 1990 : la prévention des accidents nucléaires, les droits des « Native American », la prévention du SIDA, l'avortement, les écarts sexuels de membres du clergé, la régulation d'internet, et même des conflits du travail (chez Levi Strauss) etc....

Ces activités de consultance ont été menées de façon dispersée, jusqu'à ce que Lawrence Susskind fonde, en 1993 à Cambridge, le Consensus Building Institute. Bien qu'il fasse fréquemment référence à l'Université de Harvard et au MIT, le CBI est juridiquement indépendant et a un statut de « not-for-profit organization »¹². Cet Institut (je cite) "travaille avec des leaders, des avocats, des experts et des communautés à la promotion de réelles négociations, la construction de consensus et la résolution des conflits ». Il se donne un objectif d'aide et de conseil aux agences publiques, aux gouvernements (locaux et national), aux institutions internationales et aux ONG. Dans sa présentation sur internet, le CBI publie des notes intitulées « How CBI helps Government Agencies », où il écrit par exemple « we help facilitate the policy making process (...) and implement difficult decisions », « we help design effective public engagement strategies and mediate disputes ». Le langage adopté est donc assez proche de celui de nombre de cabinets de conseil, à ceci près que les destinataires sont des organismes publics : agences gouvernementales et municipalités principalement.

Ces travaux des années 1980 et 1990 sont synthétisés dans deux ouvrages: Susskind, L. and P. Field (1996). "Dealing With an Angry Public: *The Mutual Gains Approach to Resolve Disputes*." (The Free Press) – Winner of the Best Dispute Resolution Book of the Year Award 1997); et: *The consensus building handbook – A comprehensive guide to reaching agreement*¹³. La déclaration introductive¹⁴ de ce *Handbook* de 1147 pages ne laisse pas de doute quant aux ambitions de la méthode: « En adoptant les approches fondées sur le consensus, les groupes peuvent à la fois développer des solutions et prendre des décisions plus créatives et jouissant d'un plus large soutien que celles qui résultent des méthodes traditionnelles, comme la prise de décision *top down* ou la procédure parlementaire ». Les *Robert's Rules* sont critiquées sur la base de deux arguments principaux: ces *rules* sont contreproductives, car elles dégagent en général des solutions « de sens commun », et entraînent une faible implication des *stakeholders* (parties prenantes), non seulement ceux qui sont minoritaires (on retrouve le thème de la « dictature de la majorité »), mais aussi de ceux qui font partie de la majorité.

Suivent des centaines de pages de méthodologie de la formation d'un consensus : repérage des objectifs, identification des parties prenantes, repérage et conduite des conflits, négociation, rôle des médiateurs et des facilitateurs, relations avec le pouvoir politique et la presse, et, finalement, formulation et évaluation du consensus. Les *misperceptions* du *consensus building*¹⁵ sont dénoncées. On pourrait les résumer par les cinq formules : « Je vais devoir abandonner mon autorité »; « je vais subir des pressions pour trahir mes mandats » ; « je vais perdre la face »; « je vais devoir aider mes ennemis » ; « je vais être forcé d'abandonner mes principes » ; et tout le discours méthodologique est illustré par une vingtaine de monographies, relatant pour une bonne moitié d'entre elles la résolution de conflits liés à des questions d'urbanisme ou d'environnement, principalement survenus dans la fin des années 1980 et les années 1990. Ni les philosophes qui ont écrit sur l'accord ou le consensus (Aristote, Spinoza, Comte, Durkheim etc.), ni les auteurs du *public choice* ne sont cités.

La biographie des membres du « staff » du CBI montre que ce sont en général des consultants, issus de cabinets de conseils ayant une activité liée aux gros investissements d'infrastructures urbaines ou aux questions d'environnement, et non des philosophes, des politologues ou des stratèges. Ils sont peu nombreux (14 « associés », ou « directeurs ») ; ils ne sont pas ou peu spécialisés, bien que la plupart aient commencé leur carrière, et généralement leurs études, par les conflits liés à des questions environnementales; on lit par exemple, à propos de Kate Harvey (« associate ») : « Ses centres d'intérêt

¹¹ Cas emblématique et précurseur, analysé par Peter Driessen dans l'ouvrage cité note 13.

¹² L'autre grand centre de recherche sur les théories du *consensus building* aux États-Unis est l'association *Beyond intractability* qui siège à l'Université de Boulder (Colorado), et est centrée sur la question de la résolution des conflits (particulièrement les conflits armés).

¹³ *The consensus building handbook*, édité par Lawrence Susskind, Sarah McKernan et Jennifer Thomas-Larmer, Sage Publications, Thousand Oaks, 1999.

¹⁴ *The consensus building handbook*, op. cité, p.xvii.

¹⁵ (cf. idem, p.xx-xxi)

sont variés, et comprennent les politiques environnementales et énergétiques, la santé publique, les mouvements de jeunes, le développement communautaire et la prise de décision dans les entreprises ». Le Consensus Building Institute a pour clients quelques grosses firmes privées, une vingtaine de grosses ONG, plusieurs ministères ou États fédérés étatsuniens ; son activité internationale ne s'est vraiment développée que dans les années 2000. A l'heure actuelle, il s'enorgueillit de collaborer avec de nombreuses fondations (au Canada, en Israël, au Brésil, aux Philippines...), mais aussi des organisations internationales : l'OMC, la Banque Asiatique de Développement, le State of the World Forum, la Commission des Nations Unies sur le Développement Durable, le PNUD et la Banque Mondiale.

3- Le *consensus building* et les organisations internationales.

Le Consensus Building Institute n'a pas introduit le mot *consensus* dans le vocabulaire des organisations internationales, pour de simples raisons de chronologie: le « Consensus de Washington » est antérieur à sa création. De plus, dès la fin des années 1980, plusieurs organisations internationales commencent à employer le terme de consensus; l'OIT en est un bon exemple ; n'ayant pas de pouvoir règlementaire en matière de normes sociales internationales, et ayant à concilier les intérêts a priori divergents, elle ne peut que réunir ses trois composantes, et les mettre ensemble, arriver à un consensus entre elles, puis tenter de faire adhérer d'autres institutions (en particulier l'OMC) à ce consensus. C'est la méthode qui fut suivie lors de l'élaboration du concept de « travail décent », mais sans faire appel explicitement au CBI¹⁶.

Le rôle de cet institut a néanmoins été considérable, en particulier au sein du PNUD et de la Banque Mondiale. Au PNUD, le CBI est en charge depuis la fin des années 1990 de la formation des cadres à la *Mutual Gains Approach to negociation*; 400 cadres du PNUD (en particulier les « coordinateurs résidents ») avaient été formés fin 2007. À la Banque Mondiale, un certain nombre d'agences ont mis en place des sessions de formation et des forums consacrés au *consensus building*¹⁷. Et les sessions de formation de la Banque Mondiale reprennent littéralement certains passages du *handbook* du CBI¹⁸.

Le *consensus building* a essaimé dans tous les programmes de la Banque Mondiale, particulièrement en matière d'environnement¹⁹ et de lutte contre la pauvreté. Dans ce dernier domaine, la promotion du concept de *consensus building* a été formalisée au sein de la Banque Mondiale par un texte de Paul Collier, en 2000²⁰. Paul Collier, après une analyse critique des pratiques de « conditionnalités » de la Banque, situe les causes de leur inefficience au niveau du politique et des institutions, et écrit : « le *consensus-building* permet d'accélérer un changement durable de politique ». Pour lui, le consensus permet, bien mieux que l'établissement d'un rapport de forces autour des conditionnalités, de stabiliser l'horizon à moyen terme, et « un consensus politique visible est plus efficace que les conditionnalités pour rassurer les investisseurs » (p.27).

Lors du sommet de Copenhague (1995) préparé principalement par le PNUD, on est en apparence devant un consensus maximaliste. Mais, cinq ans après, avec l'extension du consensus à l'OCDE, la BM, le FMI et les autres agences de l'ONU lors de la formulation des « objectifs du millénaire » en 2000²¹, le

¹⁶ «Le partenariat des travailleurs, des employeurs et des gouvernements reste l'aspect le plus essentiel de la raison d'être de l'OIT dans un monde du travail en mutation constante. Si des points de vue et des intérêts contraires rendent souvent les choix difficiles, ils conduisent aussi à des compromis équilibrés. Parfois les sensibilités sont vives, et il paraît difficile de parvenir à un consensus ». Juan Somavia, Préface à : « Les normes internationales du travail- un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, BIT, Genève, 2004, p.xv. (Nicolas Valticos a été un des principaux promoteurs de l'idée de « travail décent »).

¹⁷ Par exemple, l'*International Finance Corporation* (membre du *World Bank Group*) a mis en place un *Global Corporate Governance Forum* (et de multiples forums régionaux) dont l'objet est *Raising awareness and building consensus*.

¹⁸ Cf. par exemple « La recherche du consensus dans la gestion des ressources naturelles », par Pietronella van den Oever, Banque Mondiale, Avril 2004.

¹⁹ Cf. par exemple: Tariq Banuri *Translating Ideas into Action-Building a Global Consensus on Climate and Development*, Stockholm Environment Institute, January 2008.

²⁰ *Consensus-building, knowledge and conditionality*, The World Bank, 01/04/2000, 30 p.

²¹ Formulés dans la *Millennium Declaration* adoptée par 189 pays lors du *United Nations Millennium Summit*, à New York en 2000. Il s'agit de :1- Réduire l'extrême pauvreté et la faim. 2. Assurer l'éducation primaire pour tous.3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes.4. Réduire la mortalité infantile.5. Améliorer la santé maternelle.6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.7. Assurer un environnement durable.8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement. La plupart sont détaillés en plusieurs « cibles », et assortis d'indicateurs.

consensus s'est rétréci dans son objet pour se réduire à 8 « objectifs ». Puis vient le « consensus de Monterrey »²². L'examen du communiqué final²³ montre une chose remarquable : l'expression « Consensus de Monterrey » est employée plusieurs fois ; mais il n'est jamais dit en quoi c'est un consensus. Il est parlé de « consécration d'un nouveau partenariat », de « participation des pays en développement aux processus décisionnels des institutions internationales », et même de « contrat, comme l'ont nommé certains ». On ne sait trop en quoi entre qui est formé le consensus : entre organisations internationales ? Entre celles-ci et des gouvernements des pays du Nord ? Entre cet ensemble et les gouvernements du Sud ? Très clairement, il est demandé à ces derniers des « efforts » (en matière d'organisation des circuits financiers, de « transparence » et de lutte contre la corruption, de libéralisation commerciale et financière...). Et, de l'autre côté, les organisations internationales et les gouvernements du Nord « sont invités à » accroître l'APD jusqu'à 0,7% du PIB, améliorer son acheminement etc.

Derrière le consensus, il n'y a même pas un « contrat », mais la consécration d'une asymétrie acceptée : les financeurs du développement « sont invités » à la générosité, sous condition d'un effort des aidés. Mais il ne semble pas qu'aucun pays signataire du Nord ait, sept ans après, ait été sanctionné pour n'avoir pas porté son APD à 0,7% du PIB. Le consensus de Monterrey deviendra rapidement une appellation contrôlée dont il n'est point besoin de rappeler le contenu, puisque l'évidence est produite par cette seule dénomination²⁴.

Après le « consensus de Monterrey », un autre consensus, d'une toute autre nature, est apparu : le « Consensus de Copenhague » (2004). Le mot de consensus y est utilisé dans un autre sens : celui d'un « accord », quasi-aristotélien, entre personnes égales et unanimes partageant un même sens du bien commun et des valeurs communes. Il s'agit en réalité d'un consensus entre *eight leading economists*²⁵, qui – sur la base de rapports d'experts – se sont réunis pour hiérarchiser 10 *challenges* et choisir parmi 32 *proposals* (ou *opportunities*) devant permettre d'y faire face. La même équipe²⁶ se réunit à nouveau à Copenhague en 2006 et en mai 2008 (« Copenhague Consensus 2008 »), cette fois pour faire une liste des *solutions* aux *challenges* du développement : on trouve au premier rang l'adjonction de vitamine A et de zinc aux aliments infantiles, et en second rang le *Doha development agenda*²⁷. L'opposition entre les deux formes du consensus (Monterrey et Copenhague) est évidente : d'un côté, une grand'messe réunissant des dizaines de chefs d'É et tous les dirigeants des organisations internationales, affirmant un accord autour de « valeurs communes », essentiellement morales (la solidarité entre pays riches et pays pauvres), et qui, tout en refusant d'employer explicitement le mot de « conditions », n'en impose qu'à une des parties. De l'autre, un aréopage de huit sages (exclusivement économistes), s'appuyant sur une trentaine de rapports d'experts, réunis par un haut fonctionnaire danois, et sponsorisé par le gouvernement danois et le journal *The Economist*. Certes, on pourrait ironiser sur la compétence de ces « sages » en matière de vitamine A, de prévention de la malaria etc. Mais l'impression qui ressort est que ces gens là sont sérieux, n'ont pas d'enjeu politique personnel, et ne tombent pas dans l'emphase oratoire²⁸.

²² Reprises et synthétisées dans : Goldin, Ian, Rogers, Halsey and Stern, Nicholas (2002) *A case for aid: building consensus for development assistance*. The World Bank, Washington, DC., USA. ISBN 9780821351628

²³ « Conférence internationale sur le financement du développement » - Nations Unies-Département de l'information-Division de l'information et des médias » 22 mars 2002.

²⁴ Cf. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: *Global Monitoring Report 2005: Millennium Development Goals: from consensus to Momentum* p.xi : « The Millennium Development Goals (MDGs) and the Monterrey Consensus have created a powerful global compact for development. The MDGs set clear targets for eradicating poverty and related human deprivations. The Monterrey Consensus stresses the mutual accountability of developing and developed countries in achieving these goals ». On retrouve dans ce texte, à plusieurs reprises, des formules telles que : « There is general consensus on... », « Broad consensus has emerged that... ». Ce rapport est le premier à mettre sérieusement en doute la possibilité d'atteindre les MDG, particulièrement en Afrique subsaharienne. Néanmoins, il ne remet à aucun moment en cause la notion de consensus, dont il dit par ailleurs quelle était bâtie sur du sable.

²⁵ Dont 4 prix Nobel, et deux économistes « du Sud », un indo-américain (Jagdish Bhagwati) et un sino-américain, chief-economist de la Banque Mondiale (Justin Yifu Lin).

²⁶ A trois membres près (F. Bourguignon fait son apparition).

²⁷ La liste complète, qu'on trouve sur : www.copenhagenconsensus.com, est assez surprenante ; la « microfinance » est classée en 22^{ème} position, et est une solution au *challenge* : « women » ; les « conditional cash transfers » sont en 17^{ème} position, et relèvent du *challenge* « education » etc.

²⁸ Qu'on se rappelle le discours du Président Chirac à Monterrey.

Les consensus semblent désormais devenir la base d'un nouveau mode de scansion des relations internationales en matière d'aide au développement, comme les « cycles » (ou les *rounds*) en matière de commerce international. Un consensus chasse l'autre. Le « consensus de Brasilia » issu d'une rencontre des gouvernements latino-américains et des institutions financières internationales en novembre 2003²⁹ inaugure une série de « consensus régionaux ». On rebaptise *ex post* « consensus » des déclarations antérieures où le mot n'était pas présent, comme dans le cas du *Cairo consensus*, qui se voit dénommé ainsi en 1999 dans le rapport de l'UNFPA³⁰, alors que le texte signé par 179 pays en 1994 à l'issue de l'International Conference on Population and Development du Caire ne fait pas mention d'un « consensus ». Apparaissent çà et là des confusions et des concurrences, comme à propos du « Beijing consensus » ; d'un côté, un journaliste, Joshua Cooper Ramo, invente le mot qu'il présente explicitement comme un consensus « émergent » à propos de la coopération Sud-Sud, qui doit remplacer le « consensus de Washington, qui est largement discrédité »³¹. Mais, de l'autre, la FAO popularise le « *Consensus de Beijing sur l'avenir de l'agriculture mondiale et des zones rurales* [qui] a été formulé lors d'une réunion d'experts mondiaux en agriculture, environnement et économie tenue à Beijing les 9-10 septembre 2005 »³².

Les consensus eux aussi sont mortels ; et en particulier le premier d'entre eux, le « consensus de Washington » ; il faut donc le « reconsidérer ». Stiglitz, lui, dans un chapitre intitulé « Is there a 'Post-Washington Consensus' Consensus ? »³³, écrit « S'il y a un consensus aujourd'hui sur les stratégies à promouvoir dans les pays pauvres, il ne porte que sur un point: le "Washington consensus" n'a pas apporté de réponse ». Le consensus sur la fin des consensus est la forme ultime du consensus et de négation du débat. Il permet de faire l'économie de ces ridicules et mortifères procès d'autocritique dans lesquels s'est enlégé le stalinisme. Le nouveau consensus n'exige ni punition, ni réparation : seulement l'adhésion.

4- Un exemple de formation de consensus sur les politiques sociales : les « conditional cash transfer programs » en Amérique latine.

L'exemple le plus patent de passage a-critique d'un consensus à l'autre, en matière de politiques sociales en Amérique latine, est le passage du consensus sur les « politiques ciblées » (en faveur des pauvres) aux « conditional cash transfer programs ». Les politiques « (ultra-)ciblées » mises en œuvre dès la fin des années 1980 ont été l'objet de multiples critiques, de tous bords. Mais, à aucun moment, il n'y a eu de « consensus critique ». Les institutions internationales (particulièrement la BID et la Banque Mondiale) ont commencé à faire des « évaluations » critiques de certaines politiques ciblées à partir de 1997-98, mais pas de critique globale (on critique les mauvais ciblage, particulièrement le fait que trop de non-pauvres perçoivent des aides, et beaucoup moins le fait que de nombreux pauvres ne perçoivent pas d'aide ; on critique l'incitation à la dépendance et l'enfermement dans les « trappes à pauvreté »). Parallèlement, et au même moment, on assiste à la « montée en puissance » d'Amartya Sen, de ses idées et de son vocabulaire (*capabilities, empowerment*, etc.)³⁴. Un des signes en est le remplacement dans le vocabulaire des institutions internationales de la « lutte contre la pauvreté » par la « lutte contre la vulnérabilité ». Au-delà de sa définition technique ou statistique, la vulnérabilité indique un changement de registre ; on passe de la compassion victimaire (le pauvre qu'on aide) à l'attention paternelle (le vulnérable qu'on aide à s'aider, et qu'on protège tant qu'il reste fragile).

²⁹ Cf. BID/PNUD/CEPAL/WB/: « Political consensus building: The Brasilia International Conference on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean », Brasilia, 2003.

³⁰ United Nations Population Fund (UNFPA): *State of World population 1999- Six billion, a time for choices*, New York, 1999

³² <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2005/107643/index.html>.

³³ Cf. note 3

³⁴ A. Sen reçoit le prix Nobel d'économie en 1998, et est l'invité d'honneur de la ABCD (Annual Bank Conference on Development) de la Banque Mondiale en 1999, ce qui met en grande partie fin au conflit entre cette institution et le PNUD portant sur indicateurs de développement, mais aussi sur la légitimité de l'intervention sociale de l'État.

L'élément le plus significatif de ce changement a été l'invention, la multiplication et la popularisation des CCTP (*Conditional Cash Transfer Programs*)³⁵. Ceux-ci sont nés, dans leur version moderne, au Mexique avec le Plan PROGRESA (1997), transformé en 2002 en *Oportunidades* ; puis ont été mis sur pied les programmes JJHD (Cheffes et chefs de famille sans emploi) et *Familias por la Inclusion Social* en Argentine, *Chile Solidario* au Chili (2002), *Bolsa Familia* au Brésil (2003) et *Familias en acción* en Colombie (2001), et dans une dizaine d'autres pays³⁶. Leur principe général³⁷ est qu'il s'agit de transferts monétaires (regroupant allocations de chômage, allocations de scolarité, bons d'alimentation...), instaurant un complément de revenu familial minimal. Le contenu assistantiel des programmes s'accompagne alors d'objectifs de promotion individuelle, dits « de développement humain » ou de « formation de capital humain ». L'aide sociale publique est conditionnée par des contreprestations de la part des bénéficiaires, dans le domaine des « devoirs » familiaux en matière de santé et de scolarisation : assistance des enfants à l'école (généralement un minimum de 85% de présence), contrôles de santé (particulièrement, mais pas uniquement, des enfants et des femmes enceintes) et, parfois (Chili, Panama) entretiens obligatoires avec des psychologues ou travailleurs sociaux³⁸. Le pourcentage de la population touchée est extrêmement variable³⁹ : très élevé dans les deux pays les plus médiatisés à ce propos (25 % au Mexique, 22 % au Brésil), il ne dépasse 10% dans aucun autre pays, même ceux où les indices de pauvreté sont les plus élevés (3,6% au Pérou, 2,7% au Nicaragua par exemple). Mais, même quand le nombre des bénéficiaires est élevé, le coût total de ces transferts reste très faible (0,43 % du PIB au Mexique, de même qu'au Brésil), ce qui est un indicateur du très faible niveau des prestations individuelles. Tous ces CCTP sont portés aux nues par les institutions internationales, notamment la [Banque Mondiale](#) et la BID. Pourtant, cet enthousiasme ne repose pas sur l'atteinte des objectifs finaux, qui sont des objectifs à long terme de sortie de la pauvreté et d'amélioration du [bien-être](#) et ne sont, pour l'instant, ni observables ni mesurables⁴⁰. À court terme, la pauvreté diminue fort peu : au Mexique, l'impact de Progres-Oportunidades en matière de réduction de la pauvreté est de 2% en milieu rural et de 7% en milieu urbain, en 2005⁴¹. Par contre, puisque le plafond de ressources donnant droit aux aides est très bas, la pauvreté extrême diminue beaucoup plus⁴² ainsi que, par conséquent, la « brèche de pauvreté ».

³⁵ Il ne faut cependant pas oublier que le Brésil a mis en place, fin 1993, le BPC (« Bénéfice de prestation continue »), qui est de fait un « transfert conditionnel de revenu », à destination des personnes âgées sans retraite et des handicapés. Il existe des conditions de revenu (un revenu *per capita* inférieur à un quart de salaire minimum), complétées par des enquêtes de travailleurs sociaux. Le montant de l'allocation est égal au salaire minimum. Ce programme est le plus important programme brésilien de transferts de revenus en volume (le second, après la *Bolsa familia*, en nombre de personnes touchées). Fin 2005, 1,1 millions d'handicapés et 1,6 million de personnes âgées touchaient cette allocation, dont le coût représente environ 9% des dépenses de protection sociale

³⁶ Costa Rica, [Équateur](#), Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Salvador, Uruguay. On trouvera dans le texte d'Enrique Valencia Lomeli : « Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations », *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 475-499 (août 2008) une présentation et de nombreux détails sur ces plans. Cf. également le *Panorama Social de América Latina 2007* de la CEPAL, p.132-133.

³⁷ Pour plus de détails, voir : Ceballos M. et Lautier B. « Les politiques de transfert conditionnel de revenu en Amérique latine : « Ciblage large », ou émergence d'un droit à l'assistance ? », in : Couffignal G. (Dir.) : *Amérique latine 2007- Les surprises de la démocratie*, La Documentation Française (avril 2007).

³⁸ Le PJJHD, créé en Argentine en 2002, avait un aspect nettement « *workfare* », puisque la première condition aux allocations était la participation à des « emplois d'urgence ». Mais le fait que de plus en plus de bénéficiaires étaient totalement « inemployables » a amené la création en 2006 du programme « Familias », qui est un CCTP « classique », et le transfert progressif des bénéficiaires de l'un vers l'autre. Depuis 2007, la CEPAL ne compte plus le programme JJHD parmi les CCTP.

³⁹ Les chiffres, tirés du *Panorama social de América latina* de la CEPAL (2007) datent de 2005 ou 2006, selon les pays.

⁴⁰ Cf. l'article cité d'E. Valencia Lomeli, p.498 : « En ce qui concerne la réduction de la pauvreté à long terme, les effets des CCTP ne sont évidemment pas encore mesurables au sens strict (...). Même parmi les partisans de la théorie conventionnelle, certains reconnaissent qu'il n'y a pas de réponse aux questions concernant les impacts de long terme sur le [bien-être](#). »

⁴¹ D'après l'étude de [Cortés, F., Banegas, I. et P. Solis](#) : « Pobres con oportunidades, Mexico 2002-2005 », *Estudios Sociológicos*, no. 72, 2007, pp. 3-40.

⁴² Au Brésil, l'ensemble des « transferts conditionnés de revenu » (BPC, retraites rurales et *Bolsa familia*), aurait permis, selon les estimations tirées de la PNAD (*Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios*, enquête-ménage sur les revenus et la consommation) de 2006, que le nombre des indigents soit de 21,9 millions (11,9 % de la population), alors qu'il aurait été de 38,9 millions (21,3% de la population) en l'absence de ces programmes (ce qui signifie une diminution de 44,1%) [Pochmann Marcio, Abrahão Jorge, Cardoso José Celso, Soares Sergei (Coord.) 2007 : [Celso et Sergei Soares \(coord.\)](#), PNAD 2006, *Primeiras Análises – Demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza*, IPEA, Brasília/Rio de

Le consensus en faveur des CCTP s'est formé très rapidement: alors que le Progreso n'avait que trois ans, en 2000, est parue la première évaluation (enthousiaste) de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI, organisme privé basé à Washington). Les milieux académiques ont embrayé rapidement (les premières publications datent de 2003), et les Banques de développement (Banque Mondiale et Banque Interaméricaine de Développement) également⁴³ (dès 2005 dans les rapports annuels). L'adoption de ces programmes n'est pas pour autant l'effet d'une pression des institutions internationales, mais répond largement à des conditions et contraintes internes, fort différentes selon les cas : échéances électorales, explosion sociale – comme en Argentine –, conflits entre les différents niveaux de gouvernement..., et les gouvernements en place semblent chercher dans la « boîte à outils » assistantielle ce qui paraît nouveau, peu dispendieux, et électoralement productif. Le consensus n'est pas seulement international, il existe aussi dans chaque pays : dans aucune des campagnes électorales récentes, les CCTP n'ont été remis en cause, ni par les partis, ni par les Eglises, ni par la « société civile ».

Les raisons de la formation de ce consensus, malgré l'absence de résultats décisifs et mesurables en matière de diminution de la pauvreté, peuvent être ainsi synthétisées :

-paradoxalement, ils semblent mieux « ciblés » que les politiques « ultra-ciblées », mais avec une définition un peu limitée du « ciblage » : il y a très peu de « non-pauvres » qui touchent des aides.⁴⁴ En revanche, il semble qu'il y a beaucoup de « pauvres », un bon quart selon la plupart des évaluations, qui ne sont pas aidés. Mais cela est en général présenté comme un problème technique d'enregistrement, et non comme l'effet de certains vices inhérents à ces programmes, qui font que certaines catégories ne sont pas touchées : dans tous les cas les bénéficiaires sont des familles, ce qui fait que les célibataires sans enfants, ou les vieux isolés, ne sont pas touchés. De plus dans certains pays, l'importance de la population flottante, mal enregistrée (comme les réfugiés en Colombie, ou les travailleurs agricoles saisonniers au Mexique) fait qu'il existe une importante part des « plus pauvres » qui échappe à ces aides. Enfin, le fait d'être désigné publiquement comme bénéficiaire peut engendrer une forte stigmatisation (qui peut mener au refus de l'aide), ou au contraire à la désignation comme « favorisé(e) », ce qui peut entraîner de fortes tensions, en particulier en milieu rural.

-les CCTP ne coûtent pas très cher (de 0,1 à 0,9% du PIB selon les pays, soit beaucoup moins que, par exemple, les déficits des retraites publiques), et rapportent beaucoup en termes politiques : il y a un lien très positif entre extension de ces programmes et votes favorables au gouvernement qui les met en place (cela a été particulièrement net au Brésil fin 2006, mais certain également au Chili et en Argentine), et, de plus, cela a un impact important en terme « d'image » au plan international.

- La désincitation du travail est limitée, essentiellement parce que ces programmes n'avaient pas pour objectif la réinsertion par le travail. Les seules conditions réellement contrôlées ont été les conditions d'assistance scolaire des enfants, et certains examens médicaux (en particulier les examens péri-nataux). D'ailleurs, la Banque mondiale, faute de pouvoir montrer les effets de ces programmes en matière de lutte contre la pauvreté, se félicite avant tout de leurs résultats en matière de scolarisation. Les CCTP réussissent donc parce qu'ils atteignent d'autres objectifs que ceux qui avaient été proclamés.

Janeiro, septembre 2007, pp. 18-21.] Pour les pauvres « simples », les chiffres étaient (en 2004) de 31% avec les programmes d'assistance et de 38% sans les programmes d'assistance (-18%).

⁴³ Par exemple, dans un long document sur la Bolsa Familia, rédigé par Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs et Bénédicte de la Brière (*The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Social Protection Discussion Paper no. 0709, The World Bank, Washington, mai 2007, 144 p.), la Banque Mondiale ne tarit pas d'éloges; parlant dans l'avant-propos de « l'intérêt mondial » pour ce « laboratoire », ce document loue les responsables du ministère brésilien du Développement social : « Nous sommes fortement impressionnés par leur engagement, leur professionnalisme et leur excellence technique. Ils ont réellement “couru un marathon à une allure de sprinter” dans la conception et la mise en œuvre du programme Bolsa Familia. » (p. 3).

⁴⁴ D'après les calculs de la CEPAL (2007, p.114), en ce qui concerne les dépenses d'assistance en général, pour l'ensemble des pays d'Amérique latine, 55% bénéficient au 40% les plus pauvres, et 33% aux 20% les plus pauvres. Mais, s'agissant des CCTP, entre 55% et 60% des dépenses vont au 20% les plus pauvres. A propos de la Bolsa familia brésilienne, le document cité note précédente consacre de nombreuses pages à la question du « targeting » pour conclure que « le programme Bolsa Familia est extrêmement bien ciblé », notant en particulier que le quartile de revenus le plus pauvre recevait 80% des aides, et que 85% des 20% versés indûment (*the leakages*) allaient au quartile suivant (p. 46). On peut remarquer que l'autre aspect du mauvais « ciblage », c'est-à-dire la proportion des familles pauvres ne recevant pas la Bolsa Familia, n'est abordé qu'en quatre lignes dans ce document (p. 47). La chasse aux « faux pauvres » semble dominer les préoccupations, même s'il est mentionné que « tous les leakages ne proviennent pas de la fraude » (*idem*, note 78); les fraudes intentionnelles étaient estimées à 7% du total des bénéficiaires (*idem*, p. 74).

-Les CCTP libèrent les pauvres. Tous les programmes antérieurs de lutte contre la pauvreté ont été attaqués sur la question de l'enfermement dans la dépendance des pauvres. Les CCTP leur laissent toute liberté dans l'usage des ressources monétaires délivrées. Il y aurait bien sûr quelques restrictions à apporter, en particulier dans le cas mexicain, puisque le fait de verser l'argent aux mères relève explicitement d'une défiance envers l'usage que pourraient en faire les pères. Mais, globalement, il s'agit bien d'une stratégie d'*empowerment* des pauvres qui est à la base de la lutte contre la vulnérabilité : en leur permettant d'accéder à un niveau de ressources qui dépasse la stricte contrainte alimentaire, on leur permet d'effectuer des choix économiques rationnels; la raison et la morale sont enfin réconciliées, puisque les pauvres peuvent enfin montrer qu'ils peuvent, eux aussi, être des *homines economici*⁴⁵.

Cependant, il est impossible de mesurer les effets de cette stratégie d'*empowerment*. Ce que mesurent les évaluations, ce sont des améliorations directement en rapport avec les conditions d'accès : amélioration des taux d'inscription et de fréquentation scolaire à tel ou tel âge; réduction des accidents de santé pré- et péri-nataux... Ces objectifs sont moralement incontestables, et l'amélioration des indicateurs valide le **bien-fondé** de ces programmes. Mais, dès qu'on sort des services directement liés aux conditions d'accès, les choses sont moins nettes. Il est probable qu'il y ait une amélioration des situations les plus sévères de dénutrition, de malnutrition et d'anémie⁴⁶. Mais, une fois atteint un seuil minimal en matière alimentaire, on ne sait pas trop ce que les pauvres font de l'argent qu'on leur donne. On les suppose donc rationnels.

-Les CCTP sont fortement producteurs de légitimité. Le gouvernement « fait quelque chose pour les pauvres », le gouvernement résiste aux pressions de la finance internationale et développe les politiques sociales (comme en Argentine); le gouvernement prend à bras-le-corps la question de l'*apartheid* masqué dont sont victimes les **Indiens** et les réinsère dans la société (comme au Mexique). Les CCTP sont alors présentés comme l'instrument privilégié de la « cohésion sociale », de la formation d'un corps collectif qui veille, sous la houlette bienveillante de **l'État**, à réincorporer les **laissés-pour-compte**, citoyens sans droits et sans citoyenneté.

Le consensus autour des CCTP relève de ce qu'on appelle en français un « consensus mou ». Personne ne l'affirme ni ne le revendique ; mais « on constate » que personne n'est contre ces CCTP. Leur généralisation à des pays dont les revenus par tête vont de 1 à 9, loin d'être un point de faiblesse est un argument en faveur du consensus : l'excellence technique et morale de ces politiques y trouve une preuve⁴⁷. Le fait que nul ne puisse dire si l'objectif initial (la lutte contre la pauvreté) est atteint n'est pas non plus un obstacle, puisque d'autres objectifs secondaires sont, au moins partiellement, atteints (scolarisation, santé) et que nulle dénonciation d'éventuels effets pervers ne se fait jour sur la scène publique.

Les CCTP n'ont pas été mis en place sans délibération ; les cheminements de cette délibération initiale ont d'ailleurs été fort différents d'un pays à l'autre. Au Mexique, c'est le débat sur la marginalisation des communautés indigènes qui est à l'origine du Progreso ; au Brésil, le débat sur la scolarisation des enfants pauvres et le travail des enfants ; en Argentine la question du chômage de masse en temps de crise etc. Mais, une fois ces CCTP mis en place dans ces pays, analysés et portés aux nues par la Banque Mondiale, ces débats initiaux disparaissent de la mémoire, et le consensus évacue toute contestation ou même délibération qui porterait sur autre chose qu'une amélioration de l'efficacité du système (les *leakages*). Tout gouvernement qui ne mettrait pas en place de tels CCTP prendrait, *ipso facto* une position contre le consensus mondial et aurait à se justifier défensivement⁴⁸. Tout parti d'opposition qui critiquerait les CCTP se verrait immédiatement accusé de « ne pas défendre les pauvres ». Le consensus n'est pas fait pour libérer la parole. L'ère des débats est révolue.

⁴⁵ Cf. **Braun, M. et M. Chudnovsky**, *Transferencias condicionadas en efectivo como estrategia de reduccion de la pobreza: un studio comparative en América Latina*, Washington, BID, Dialogo Regional de politica. Red para la reduccion de la pobreza y la proteccion social, 2005, où les auteurs développent l'idée selon laquelle les pauvres sont mis en mesure d'effectuer des calculs : coût-bénéfice rationnels.

⁴⁶ E. Valencia Lomeli (*idem*, p. 494) cite 13 études allant dans ce sens, concernant particulièrement le Mexique, le Nicaragua, la Colombie et le Brésil.

⁴⁷ Le Chili et le Nicaragua ont tous deux mis en place des CCTP ; pourtant, le revenu par tête est 9 fois plus élevé dans le premier que dans le second, rapport qui est le même que celui qui existe entre les PIB par tête de la France et du Pérou. Mais qui oserait dire que les instruments de la politique sociale doivent être les mêmes dans ces deux derniers pays ?

⁴⁸ Seul le Venezuela s'y risque.

5- Conclusions : consensus sur les politiques sociales et démocratie

Reste la question centrale, celle des rapports entre consensus et démocratie. Faute de pouvoir clairement dessiner les contours d'une « démocratie mondiale », les institutions de l'ONU présentent la succession des « sommets » producteurs de « consensus » comme un premier pas dans cette direction. Le consensus se doublerait donc d'un consensus sur le consensus. Mais ce dernier, lui, n'est l'objet d'aucune délibération. Il s'impose, par une force molle que Baudrillard, dès 1991 qualifiait d'intégrisme : « Nous vivons dans une société typiquement intégriste, quoique simultanément en voie de désintégration. Nous ne pratiquons pas l'intégrisme fondamentaliste dur, nous pratiquons l'intégrisme démocratique mou, subtil et honteux, celui du consensus » ; et il qualifie le consensus de « degré zéro de la démocratie ».⁴⁹

Sans reprendre les termes de Baudrillard, Jacques Rancière développe une position proche : « Ce que consensus veut dire en effet, ce n'est pas l'accord des gens entre eux, mais l'accord du sens avec le sens : l'accord entre un régime sensible de présentation des choses et un mode d'interprétation de leur sens. (...) Le consensus dit qu'il n'y a qu'une seule réalité dont il faut épuiser les signes, qu'un seul espace, quitte à y retracer les frontières, qu'un seul temps, quitte à en multiplier les figures. En conséquence de quoi il ne nous demande que de consentir »⁵⁰.

Le consensus a une fonction active : tuer le débat et, en même temps, soumettre ceux qui entrent dans le consensus sans trop y croire, au nom du « moins pire » ou du « faute de mieux ». Vladimir Jankélévitch disait déjà que « l'unanimité des concepts repose sur ce double présupposé optimiste et intellectualiste que l'accord *verbal* entraîne forcément l'accord *des pensées*, rendant presque toutes les discussions inutiles ; que l'accord des pensées détermine *ipso facto* celui *des volontés* »⁵¹. Mais, en matière de politiques sociales, et particulièrement en direction des pauvres, cet unanimité laisse planer un doute : « On rencontre fréquemment chez les destinataires de l'aide eux-mêmes un discours contradictoire : ils critiquent la nature assistantielle des interventions publiques, mais, simultanément, ils développent des stratégies diverses pour bénéficier de ces programmes assistantiels, et, au moment de formuler leurs demandes, il est probable qu'ils laissent de côté beaucoup de leurs objections : 'peu importe d'où vient l'aide, l'important est qu'elle vienne' »⁵². Le consensus unanime proclamé est en réalité dual : d'un côté l'accord des aidesurs sur l'aide ; de l'autre côté l'accord des aidés pour ne pas exprimer leurs désaccords vis-à-vis de l'aide. Derrière ses prétentions démocratiques, le consensus a alors une fonction hégémonique : puisque vous n'avez pas manifesté d'opposition (« qui ne dit mot consent »), cela signifie que vous acceptez tout, l'en-deçà et l'au-delà de l'accord. Vous n'avez donc plus rien à dire (« qui consent ne dit mot »).

Le consensus engendre alors une kyrielle de mécontentes⁵³ dont il ne peut, par définition, reconnaître l'existence : puisque le pauvre (individu ou pays) accepte l'aide, il ne peut qu'accepter ce qui va avec (la morale –compassionnelle– ; la technique –ciblage, débusquage des simulateurs– etc.). L'affirmation de l'existence d'un consensus est *ipso facto* celle de la prévalence d'une « mutual gains approach » (une approche « gagnant-gagnant »). En contestant le consensus, aussi bien comme philosophie et comme méthode que dans son contenu, on se mettrait hors-jeu, sur tous les plans : sur le plan de l'éthique tout d'abord. Qui voudrait, en effet, semer la zizanie là où tous les participants affirment leur accord et le

⁴⁹ *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, Paris, Galilée, p.89-90 et p.97.

⁵⁰ Jacques Rancière : *Chroniques des temps consensuels*, ed. du Seuil, 2005, p.8 et 10.

⁵¹ *Le je- ne-sais-quoi et le presque-rien*, PUF, 1957, p.184, réédition Points/Seuil, 1981

⁵² Susana Lumi, Laura Golbert et Emilio Tenti Fanfani: *La mano izquierda del Estado – La asistencia social según los beneficiarios*, ed. Miño y Davila-Ciepp., Buenos Aires, 1992, p.11. Dans la conclusion (p.157), à propos de la "perception très particulière de la politique comme pratique" qu'ont les assistés, ces auteurs ajoutent : « un certain pragmatisme conseille que, face à tant de promesses non tenues, il convient d'exiger des politiciens qu'ils 'paient' d'avance le soutien politique qu'ils sollicitent ».

⁵³ Jacques Rancière différencie la mécontente du malentendu : « Là où la philosophie rencontre la poésie, la politique et la sagesse des négociants honnêtes, il lui faut prendre les mots des autres pour dire qu'elle dit tout autre chose. C'est en cela qu'il y a mécontente et pas seulement malentendu, relevant d'une simple explication de ce que dit la phrase de l'autre et que l'autre ne sait pas (...) Elle [la mécontente] concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y » (Jacques Rancière : *La mécontente*, ed. Galilée, Paris 1995, p.14. Cf aussi le chapitre « Démocratie ou consensus », p.133-165).

caractère rationnellement et subjectivement consenti des concessions qu'ils ont pu faire⁵⁴ ? Sur le plan philosophique ensuite : qui oserait contester un consensus qui fait reposer sa légitimité sur un constant appel au droits de l'homme⁵⁵, où le droit et la morale ne font plus qu'un. Sur le plan de l'efficacité technique en troisième lieu : l'élaboration du consensus est peut-être coûteuse (en temps et en émoluments de consultants), mais l'éradication des conflits ultérieurs compense cela, et bien au-delà. Sur le plan de l'harmonie des rapports sociaux enfin : il n'y a plus, dans le consensus de perdants et de gagnants, de majorités triomphantes et de minorités aigries. Il n'y a plus que des gagnants, puisque les perdants éventuels ne peuvent qu'emprunter les mots des gagnants. Le consensus condamne la mésentente à l'enfouissement.

L'émergence des techniques de « consensus building » relève bien de l'enfermement dans « l'habitable de la servitude »⁵⁶, selon le mot de Max Weber. Cette servitude, comme toute bonne servitude, est volontaire. L'accord des volontés n'est pas seulement le produit de la servitude : il en est à la fois le présupposé, le moteur et le résultat. Il n'y a ni dominants ni dominés ; c'est le corps collectif conflictuel antérieur qui est soumis, le nouveau corps consensuel qui est libéré. Si, comme l'affirment les dictionnaires, consensus est synonyme d'accord, il faut prendre ce mot au sens musical. L'ensemble des accords produit l'harmonie.

⁵⁴ Cf. cette déclaration de Nicolas Sarkozy (Président de la République), le 26 juin 2009 à la Martinique : « On ne changera les choses que par le consensus ».

⁵⁵ Cf. à ce sujet : Blandine Destremau : « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale » ; communication au colloque : *Penser le politique : La recreation des espaces et des formes du politique en Amérique latine*. CRI/IEDES, 29 et 30 novembre 2007, à paraître en 2009 aux éditions Karthala.

⁵⁶ Dans le chapitre 9 (« Sociologie de la domination ») de *Economie et Société* (Edition française : Plon, t.2 p.336) Weber qualifiait la bureaucratie d'« habitacle de la servitude des temps futurs ».