Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty
New Values, Voices and Alliances for Increased Resilience
19-22 September 2011, University of York

EADI dsa

Title

De Brasilia à Manille : la mise en œuvre de politiques sociales axées sur la dimension genre au Brésil et aux Philippines.

Le cas de la Bolsa Familia et du Pantawid Pamilyang Pilipino Program[1].

From Brasilia to Manila :

Gendering Social Policies in Brazil and the Philipines.

The Cases of Bolsa Familia and the Pantawid Pamilyang Pilipino Programmes.

Author	Daniele Lopes-Wohnlich; Julien Debonneville; Françoix-Xavier Merrien
Institution	Université de Lausanne, Centre de recherché interdisciplinaire sur l'international (CRII)
Address	Institut de Sciences Sociales Quartier UNIL-Dorigny Bâtiment Anthropole CH – 10015 Lausanne
Telephone	+41 21 692 3034

Abstract

Les recherches récentes portant sur le paradigme de la « féminisation de la lutte contre la pauvreté »

[1]Cette présentation est fondée sur un projet de recherche sur la diffusion et l'implémentation des programmes de Conditional Cash Transferts financé par le Swiss Network for International Studies (SNIS, Geneva) et le Fonds National de la recherche scientifique suisse (FNS, Berne) .

(Chant, 2008; Molyneux, 2008) soulignent deux éléments constitutifs du discours (narrative) international « Genre et Pauvreté » : d'une part, la décontextualisation des analyses que par son contenu a-historique et a-sociologique reste peu sensible à la spécificité et à la complexité des contextes ainsi qu'aux dynamiques de pouvoir et des relations hommes/femmes (Cornwall et al., 2007), d'autre part, les effets maternalisant des nouveaux programmes sociaux fondés sur le discours de l' «empowerment » des femmes.

Ce paradigme a donné naissance à des programmes sociaux, axés sur les femmes, mais qui tendent paradoxalement à reproduire les rapports sociaux de genre traditionnels. Sous l'influence de communautés épistémiques et de réseaux sociaux et avec le soutien des organisations financières internationales, ce type de programmes est diffusé dans le monde. Ainsi, les Conditional Cash Transfer (CCT) nés dans les années 90' sont devenus une référence en termes de lutte contre la pauvreté. Ce programme combine une aide financière destinée aux familles pauvres, une série d'actions visant à renforcer leur capital humain et à casser la transmission générationnelle de la pauvreté. Les enfants devenus centraux, les familles bénéficiaires doivent prendre des engagements dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les CCT représentent non seulement une pratique institutionnelle, mais aussi un référentiel discursif qui repose d'une part sur des présupposés, des valeurs et des conceptions implicites autour du savoir-faire maternel ; d'autre part sur des objectifs inscrits dans la recherche de combler l'inégalité entre les sexes. Ces deux thèmes indépendants, devenant progressivement et intrinsèquement liés, sont lourdement investit de fortes significations qui circulent dans l'univers social et opèrent ainsi un consensus ambigu.

Cependant, le processus de transfert d'idées et de programmes à l'échelon international ne se réduit pas à un processus de « copier-coller ». Il est toujours un processus de «traduction » dans lequel l'interaction entre les acteurs « internationaux » et « locaux » joue un rôle essentiel. Pour comprendre ces éléments, notre papier cherche à analyser et à comparer la mise en oeuvre des programmes de CCT au Brésil (Bolsa Famila) et aux Philippines (Pantawid Pamilyang Pilipino Program – 4Ps). Dans un premier temps, il analyse le rôle des organisations internationales (communautés épistémiques, IFIS, ONG, réseaux professionnels) dans la construction et la diffusion internationales de modèles « gendrés » de politiques sociales. Dans un second temps, il analyse les processus d'interprétation spécifiques du modèle « genre et lutte contre la pauvreté » dans chacun des deux pays et la manière dont ils donnent naissance à des programmes spécifiques de CCT. En dernier lieu, s'appuyant sur une analyse sociologique de l'application des deux programmes (Bolsa Familia, 4Ps), notre papier met en évidence comment les deux programmes ont en commun d'organiser et de produire un discours « universaliste » sur le genre, peu sensible aux différences de contexte et à inciter, quasi exclusivement, les femmes-mères à assumer les

engagements que le programme requiert.

Introduction

Après quinze années d'existence, les programmes de « Conditional Cash transfers » (CCT) sont devenus les programmes les plus populaires de lutte contre la pauvreté. Décrits parfois comme une « baguette magique de lutte contre la pauvreté [2]», et soutenus par des communautés transnationales d'experts et d'activistes sociaux, les CCT font l'objet d'une diffusion rapide en Amérique latine d'abord, puis sur les autres continents.

Mille neuf cent quatre-vingt seize (1996): le Mexique "invente[3]" et met en place les premiers programmes nationaux de CCT (Progresa/ Oportunidades) ; en 2003, le Brésil de Lula implémente sur une échelle nationale la Bolsa Familia[4]. En 2006, presque tous les pays d'Amérique latine disposent de programmes de CCT. Le modèle CCT, dont l'efficience est validée par plusieurs évaluations internationales, bénéficie du soutien de la Banque Mondiale (BM), plusieurs agences de l'ONU, des organisations bilatérales et des ONG. Dans la seconde moitié des années 2000, le modèle commence à se diffuser en Asie, en Afrique et même en Amérique du nord. En Asie, dans la suite directe du 3ème Congrès International sur les Cash Transfers organisé par la Banque Mondiale à Istambul (2006), l'Indonésie (2007) et les Philippines (2007)[5], se dotent de larges programmes de « Conditional Cash Transfers » basés sur le modèle mexicain, revu et adapté.

Les programmes de CCT dispose d'un ciblage plus ou moins serré des bénéficiaires (les pauvres ou les plus pauvres) s'appuyant sur différentes méthodologies (revenu moyen, ciblage géographique, Proxy Means Tested, contrôle communautaire). Ils combinent une aide financière, destinée aux familles pauvres, à une série d'actions visant à renforcer leur capital humain et à casser la transmission générationnelle de la pauvreté. Pour rester dans le programme et recevoir l'allocation, les foyers bénéficiaires doivent prendre des engagements (contreparties) dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition.

---

[2] I think these programs areas close as you can come to a magic bullet in development. They are creating an incentive for families to invest in their own children's futures. Every decade or so, we see something that can really make a difference, and this is one of those things". Nancy Birdsall, President of the Center for Global Development, the New York Times of January 3, 2004, (souligné par les auteurs).

[3]La chronologie officielle (celle que développe la Banque Mondiale par exemple) donne la primeur à l'expérience mexicaine. En réalité, les expériences décentralisées brésiliennes –qu'ont étudiés les experts mexicains- sont, sans aucun doute, antérieures.

[4]La Bolsa Familia résulte, comme nous le verrons, de la fusion de trois programmes antérieurs et développe sur grande échelle la philosophie déjà présente dans le programme Bolsa Escola, mis en place sous la présidence de Henrique Cardoso.

[5] La similarité du processus qui aboutit à la mise en œuvre du programme pilote, puis du programme étendu est cosnidérable ; les deux pays partagent les mêmes experts internationaux, organisent les mêmes visites d'études au Mexique et en Colombie etc.

Au-delà de leur philosophie générale (transferts-monétaires-conditionnels) qui marque une rupture avec les générations antérieures de programme d'assistance sociale (safety nets), l'implémentation des programmes dans le monde fait apparaître de nombreuses différences, tenant par exemple au montant de la population couverte, au degré de ciblage, au montant du transfert ou au type et au degré de conditionnalité. Loin de correspondre à un modèle unique, le concept de « Cash Transfers » recouvre une diversité de programme dont l'une des extrémités correspond à la notion d'allocation universelle (non ciblée, garantie, sans conditions) et l'autre extrémité à la notion de programme finement ciblé, étroitement conditionnel et de court terme. Ils s'inscrivent ainsi sur un continuum qui va de programmes les plus fidèles au paradigme néo-libéral (ciblage étroit, conditionalités fortes, durée limitée des allocations) dont le modèle type est le Progresa du Mexique à des programmes plus larges, moins conditionnels, et s'inscrivant dans la logique des droits sociaux, dont le modèle type est celui de la Bolsa Familia au Brésil, du moins à l'origine (Lopes-Wohnlich, Merrien, 2010), Pour utiliser un autre langage, les CCT peuvent s'inscrire dans une conception résiduelle/libérale de la protection sociale tout autant que dans une philosophie institutionnelle/universaliste de la protection sociale (Esping-Andersen, 1990).

Cependant, un point commun, en apparence « technique », les unifie : le rôle central accordé aux mères comme bénéficiaire des subsides et comme actrices principales de la mise en œuvre des conditionnalités. La priorité accordée aux mères passe à la fois par la mise en évidence des femmes comme objet (la thèse de la féminisation de la pauvreté) et comme sujet/acteur (Chant, 2006; Molyneux, 2008; Cornwall al, 2008 ; Bradshaw, 2008) privilégié de la lutte contre la pauvreté. Les CCT s'appuient ainsi sur un discours (« narratives ») faisant apparaître les femmes sous le double visage : de la victime et de l'héroïne. Les femmes sont désignées comme les plus pauvres, donc les plus dignes d'attention, et comme les victimes de mauvais systèmes de gouvernance. Non loin du stéréotype traditionnel féminin, elles sont supposées posséder « par essence » des qualités intrinsèques : plus altruistes, plus morales, plus sensibles au bien être de leur famille, à l'éducation et à la santé et plus attentive au bien commun. Par contraste, elles sont également présentées comme les bons génies du développement. Les promoteurs des programmes de lutte contre la pauvreté et plus spécifiquement des programmes de CCT, soulignent l' « empowerment » qui résulte de la place qui leur est accordée et l'efficience plus grande qui est atteinte lorsqu'on accorde aux femmes l'accès aux subsides.

Cet accent mis sur les femmes a une double origine. D'une part, elle résulte de l'influence des luttes féministes médiatisées par les organisations non gouvernementales et les organisations internationales (Caulier, 2009 ; Cornwall al., 2008) ; mais aussi de la légitimation de la pertinence de la désagrégation de l'unité domestique en genre par le discours économique dominant. Les

résultats des « intra-household analysis[6]» sont décisifs pour convaincre les experts des grandes organisations internationales et les décideurs politiques que les politiques de dévelopement efficaces ont un genre. Les analyses économétriques font apparaître deux conclusions essentielles qui se renforcent mutuellement : que les femmes dépensent moins que les hommes en « adult goods » (cigarettes, alcool, etc) et davantage en bien pour la famille d'une part, et que l'atribution d'un revenu aux femmes augmente leur « bargaining power » au sein du foyer.

Certains « activistes du genre[7] » au sein des grandes organisations internationales et nationales (BM, ONU, ONGs, Ministères) ont pu utiliser cette ambiguïté de manière stratégique[8] avec le projet de faire en sorte que la notion puisse être reprise par les acteurs dominants des organisations financières internationales[9] (Eyben, 2008). D'autres acteurs (nationaux) ont visé davantage à permettre des alliances politiques et sociales sur leur scène nationale.

La littérature sur le genre dans les programmes de CCT met en évidence autant des ambiguïtés que des effets pervers. L'analyse des programmes de CCT au Mexique (Molyneux, 2006, Bradshaw, 2008), tout comme du Nicaragua (Bradshaw, 2008) mettent clairement une tendance à faire porter le fardeau de la lutte contre la pauvreté sur les mères en renforçant leur rôle maternel au détriment d'un « empowerment » réel (Chant, 2008) dont le corollaire est le renforcement des stéréotypes féminins et un accroissement des fonctions de « care » attribuées aux femmes : « instead of development working for women, women end up working for development » (Chant, 2008 : 16). Ces études mettent en évidence la tendance des CCT à « maternaliser les femmes ». Elles soulignent les coûts pour les femmes bénéficiaires: la surcharge de temps et d'obligations, les conflits dérivés au sein des couples, le désintérêt renforcé des hommes pour les questions domestiques, les conflits entre familles et à l'intérieur des familles[10].

Toutefois, la majorité des études disponibles se consacrent à l'analyse de programmes concrets de CCT les plus en adéquation avec le paradigme économique orthodoxe (« néo-libéral) comme *Progresa* au Mexique et *Red de Proteccion Social* au Nicaragua. Or, on peut émettre l'hypothèse que la focalisation sur le genre peut avoir des effets différents selon le type de programme de CCT considéré : un effet régressif dans les programmes les plus néolibéraux et inversement un effet plus

---

[6] Haddad, Lawrence, John Hoddinott and Harold Alderman, eds. (1993) Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models and Policy. Manuscript:IFPRI.

[7]Nous employons le nation de activiste au sens positif du terme; cf Gita Sen (2006) in P. Utting (ed.), *Reclaiming Development Agendas. Knowledge, Power and International Policy Making*, Basingstoke: UNRISD/Palgrave

[8] "Creating a broad base of support that allows everyone to have their meaning included in a process of keeping the gender equality show on the road and making everyone feel good without any strategic intent" (Eyben, 2008; 53)

[9] « in the hope that other actors such as economists in the World Bank may make the kind of investment in'women's economic empowerment' – in accordance with the Bank's Gender Action Plan – that eventually might lead, whether they intend it or not, to rights-based outcomes » (Eyben, 2008, 54)

[10]Lorsque le programme établit un ciblage au sein d'une même communauté.

progressif dans les programmes à vision plus institutionnelle (Titmuss, 1971). La littérature sur le genre et les régimes d'Etat providence (Welfare State Regimes) a montré combien les régimes de Welfare influencent l'égalité des droits (Lewis, 1993, Orloff, 1993 ; Sainsbury, 1994[11]). En d'autres termes, la perspective politique (Welfare regime) peut-elle l'emporter sur une perspective de gouvernementalité (Foucault, 1984) comme ensembles de mécanismes de contrôle social et de normalisation des comportements inhérent au pouvoir. Cette perspective n'a été que peu abordée dans la littérature sur les CCT.

C'est cette hypothèse que nous souhaiterions soumettre à l'examen à partir de l'analyse de deux programmes très différents de CCT : la « Bolsa Familia » au Brésil, comme exemple de programme large et peu conditionnel, le « Pantawid Pamilyang Pilipino Program » (4Ps) aux Philippines, programme très ciblé, et très conditionnel, inspiré de l'expérience mexicaine. Le choix de ces deux exemples se justifie par leurs caractères intrinsèquement différents et opposés au sein du continuum CCT. Le premier exemple, celui de la Bolsa Familia, correspond à l'invention brésilienne d'un programme original de complément de revenu faiblement conditionnel complétant une large palette de programmes sociaux ancré au sein d'un référentiel de « revenu minimal de citoyenneté ». Le second exemple, celui de l'implémentation du programme 4Ps aux Philippines, peut être caractérisé comme un cas d'importation d'un modèle « néo-libéral » de transferts sociaux sous l'influence des communautés épistémiques internationales au sein d'un pays caractérisé par un régime libéral d'Etat providence (« Liberal Welfare Regime »).

Pour ce faire, l'article commence par présenter la généalogie et les caractéristiques des deux modèles « opposés » de CCT en les situant dans leur contexte national d'émergence. Dans un second temps, il vise à étudier la manière dont les deux programmes mobilisent la perspective genre et les effets « progressifs » ou «pervers » pour les femmes de la focalisation sur les femmes. En définitive, l'article montre que les effets pervers existent dans les deux cas de figure et que le programme brésilien n'est pas exempt d'une tendance à la « maternalisation » des femmes bénéficiaires. En conclusion, l'article s'attache à expliquer pour quelle raison la logique de « gouvernementalité » l'emporte sur la logique de libération au sein des programmes de CCT.

1. Brasilia versus Mexico/Philippines : de la non homogénéité des programmes de Conditional

[11] Lewis J, *Women and Social Policies in Europe* , Edward Elgar, Aldershot, 1993 ; Orloff Ann.S., " Gender and the Social Rights of Citizenship : the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States ", *American Sociological Review*, 58, p 303-328, 1993 ; Sainsbury, Diane (ed), *Gendering Welfare States*, London : Sage, 1994 ; une synthèse de la littérature récente in Merrien F-X et alii, 2005.

Cash Transfers.

Si, le Mexique et le Brésil convergent largement dans leur manière de mettre la question du *genre* au centre de leurs programmes respectifs, il n'en demeure pas moins que, dans le champ des politiques sociales, les deux expériences illustrent deux manières très contrastées d'imaginer la protection sociale pour les « pauvres ».

En matière d'invention des programmes de CCT, le Mexique semble appeler unanimement à occuper la première place tant du point de vue chronologique que du point de vue conceptuel. *Progresa* s'inscrit explicitement dans la volonté de rompre avec les programmes antérieurs de protection sociale jugés clientélistes, mal ciblés et inefficaces[12]. Il intègre de nombreuses mesures revendiquées par le courant féministe comme le versement des allocations aux femmes, des bourses scolaires plus élevées pour les filles que pour les garçons[13].

Dès le début des années 200, le programme Progresa fait l'objet d'une immense opération de marketing scientifique ou « théorisation » pour reprendre les thermes de Lomeli (2008). Présenté comme une invention du sud, sans intervention des « organisations du nord », il devient le modèle du sud pour le sud en convergence entre autres avec le paradige ‘’learning south-south’’.

La Bolsa Familia n'est pas négativement présentée par les organisations internationales mais, de toute évidence, le modèle ne convaint pas. De manière symptomatique, le papier majeur de la Banque Mondiale sur la Bolsa Familia porte pour titre un jugement mitigé : « The Nuts and Bolts of Bolsa Famila » (Lindert al, 2007).

Certes, Progresa prend naissance en 1997, tandis que la Bolsa Familia n'est édictée qu'en 2003. Toutefois, il faut rappeler que les premières expériences décentralisées de transferts conditionnels prennent naissance au Brésil et sont connues des promoteurs du programme mexicain (Hall, 2006).

La généalogie internationale officielle mérite sans aucun doute d'être interrogée à l'aune de ses intentions : promouvoir un modèle mexicain plus conforme aux attentes politiques et conceptuelles de la communauté transnationale qui domine le champ de l'expertise sur la protection sociale dans les pays des Suds. En fait, le modèle mexicain représente l'archétype du modèle de protection sociale rêvé par les « économistes » contemporains: ciblé, de courte durée, associant allocation et contreparties, visant à favoriser l'acquisition du capital humain. Il est mis en œuvre par une équipe restreinte d'experts, formés dans les univeristés américaines, et experts auprès des grandes organisations internationales (Banque Mondiale, IDB). Le programme met en oeuvre les

[12] Santiago Levy, le promoteur de Progresa explique qu'en 1995 les trois quarts du budget du programme alimentaire mexicain avait été utilisés dans les zones urbaines où moins de 40% des pauvres résidaient alors que les 60% restants vivant dans les zones rurales n'ont pas du tout reçu d'aide alimentaire (Levy S. 2006. *Pobreza y Transicion Democratica en Mexico*.Washington, DC: Brookings Inst. Press).

[13]Faire en sorte que les allocations soient utilisées au bénéfice des enfants, renforcer l'estime de soi des femmes, favoriser la fréquentation de l'école par les filles.

technologies les plus récentes en matière de lutte contre la pauvreté (Means Proxy Test, circuit bancaire, contrôle communautaire, rôle majeur accordé aux femmes[14]…). Il bénéficie dès le départ du soutien de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) tout en tenant volontairement à l'écart la Banque Mondiale, discréditée par les Plans d'ajustement structurels (Teichman, 2008 ; Britto, 2006)[15].

C'est ce type de programme que les Philipines[16] vont commencer à implémenter à partir de 2007, sous la supervision d'experts internationaux renommés d'Amérique latine et le soutien financier et technique de la Banque Mondiale, de la Banque Asiatique de Développement (ADB) et de AustAid.

La Bolsa Familia au Brésil.

Inversement, la Bolsa Famila ne s'inscrit que partiellement dans le nouveau paradigme de la protection sociale (Merrien al, 2005) et s'écarte sur de nombreux points des préconisations des experts internationaux « légitimes ».

Le programme brésilien ne s'inscrit pas dans une volonté de rupture avec l'héritage des politiques sociales au Brésil mais, bien au contraire, dans une logique qui vise à compléter le paysage des politiques sociales par un volet visant une partie mal couverte de la population (Jaccoud, 2010). Le discours de la Bolsa Famila n'est pas celui du comportementalisme économique (Economic Behaviourism) mais celui des droits sociaux. Les contreparties sont présenté moins punitives que coopératives. La Bolsa Familia est faiblement ciblé. Le programme vise à couvrir rapidement une partie très importante de la population. Les nouvelles politiques sociales au Brésil tendent à se légitimer en termes de revenu minimal de citoyenneté. Elles interviennent dans un contexte de maintien d'un système de protection sociale élevé pour les salariés et non dans un contexte de démantèlement de la protection institutionnelle comme au Mexique[17] (Lomeli, 2006). En effet, si la question sur l'allocation universelle n'occupe qu'une place résiduelle dans le débat public au Mexique, au Brésil en revanche elle occupe une place importante dans le discours public[18].

Le programme est inventé et mis en œuvre par les cadres politiques et techniques des administrations brésiliennes[19] (Hall, 2008 ; Lopes-Wohnlich, 2010) et non par une petite élite

[14] Le programme mexicain, toujours présenté comme a « homegrown programme », met en œuvre le corpus économique le plus récent de l'époque. Le biais « genre » est appuyé explicitement sur les résultats de la branche économique de l'intrahousehold analysis.

[15] Tout en maintenant des liens très serrés avec elle.

[16] Le programme se trouve sous la responsabilité du Department of Social Welfare and Development (DPSD).

[17] Où dans un système de protection sociale fortement résidualisé comme aux Philippines.

[18] L'allocation universelle a fait l'objet de promulagations législatives, sous l'impulsion du Sénateur Suplicy en 2004 .

[19] Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) et administrations des Etats et des municipalités.

technocratique nationale « mondialisée » comme au Mexique (Teichman, 2008). La souveraineté nationale sur le programme est forte tandis que les soutiens financiers et techniques externes des organisations internationales de Washington sont relativement faibles.

Les nouvelles politiques sociales au Brésil ne sont pas indépendantes des débats internationaux et elles sont influencées par eux ; elles n'en gardent pas moins une spécificité forte.

La question de l'allocation universelle dans le débat brésilien est peut-être lié à son histoire d'inégalité. En effet, ce pays a une histoire longue avec la pauvreté et les inégalités dans la distribution des ressources. Une division sociale héritée de la période coloniale et de la traite esclavagiste continue à dessiner des marques d'exclusion en termes de « race », de classe, de genre et de région. Ce qui a comme conséquence une distribution inégalité et de la pauvreté. Si l'on considère ces catégories, en matière de pauvreté, les chiffres divulgués récemment par le recensement national (PNAD) dans le Retrato das Desigualdades (2008) rèvèlent que 33,2% de la population noire (hommes et femmes confondus) se trouve en dessous du seuil de la pauvreté alors que le même chiffre pour la population blanche n'est que de 14,5% en 2006.

Pour faire face à cette situation d'inégalité et aux critiques de plus en plus virulentes provenant de la société civile, les différents gouvernements qui se sont succédés depuis les années 90 ont cherché à mettre en place des programmes de réduction de la pauvreté. Les années 90 marquent ainsi l'émergence de programmes d'assistance sociale conditionnels et non conditionnels qui viennent compléter des programmes sociaux plus classiques. En termes de création des programmes sociaux, le programme Bolsa Familia s'insère dans un système de protection sociale très étoffé[20] comprenant à la fois des programmes assurantiels de protection sociale pour les salariés du secteur formel, des programmes à vocation universelles (santé : 1988) et de nombreux programmes ciblés spécifiques[21].

Cette troisième génération de programme sociaux vise essentiellement l'éradication de l'extrême pauvreté. Ils émergent dans le cadre d'un débat national d'accès au revenu minimum et de la dette sociale qui s'insère lui-même dans le débat international autour des objectifs du millénaire et de la lutte contre la pauvreté.

Les premiers programmes de transferts conditionnels, connus sous le label Bolsa Escola, naissent à partir de 1995 dans trois municipalités : Campinas, Ribeirão Preto et Distrito Federal. Sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso, les années 2000, voient la naissance de plusieurs

[20] Les premiers naissent dans les années trente, les seconds sont associés à la vague de démocratisation des années 80 (Frota & Zimmermann, 2010).

[21] Comprises dans les BPC/LOAS (créer en 1974), les programmes de transferts non conditionnels versent un revenu aux personnes âgées et handicapées. A ces programmes s'ajoutent les pensions sociales rurales, l'allocation pour les personnes exclues du travail. Parallèlement, des programmes de transferts conditionnels, comme la Bolsa Familia, le PETI et le ProJovem complètent le tableau des programmes d'assistance et de transferts de revenus.

programmes ciblés de transferts. Ils ciblent les jeunes, les handicapés, les familles extrêmement pauvres. Au niveau fédéral, la Bolsa Escola devient un programme fédéral sous la présidence de Henrique Cardoso (2002) ; elle s'appuie sur les modèles de programmes expérimentés localement.
Elevés au rang de « best practice » (Evans et Lana, 2004) ces programmes bénéficient des évaluations enthousiastes de l'UNESCO et de l'UNICEF qui contribuent à leur visibilité sur le plan international.
L'élection de Lula da Silva du Parti des travailleurs (PT) à la présidence du Brésil s'accompagne d'une extension des ce type de programme. Après une mise en œuvre balbutiante du projet social de la campagne électorale (Fome Zero), le gouvernement brésilien décide d'unifier quatre programmes existants[22] sous le nom de Bolsa Familia (2003). Ce programme est aujourd'hui un des plus importants au monde[23] en termes de bénéficiaires, puisqu'il couvre actuellement 12,4 millions de familles selon les données officielles pour un coût budgétaire global réduit[24].
Depuis la mise en place du programme Bolsa Familia, le Brésil est devenu un acteur important dans le processus de diffusion de nouveaux modèles. Des délégations brésiliennes (composées par les fonctionnaires du programme) sont invitées à prendre part et partager son expérience dans les plate-formes conçues à ces fins tels quels : les *International Conference on Conditional Cash Transfers*. Les voyages d'études à Brasilia se multiplient. La place d'invité d'honneur accordé au Brésil tient moins aux spécificités modèle qu'à l'ampleur en termes de bénéficiaire, au coût faible du programme et à la baisse du taux de pauvreté qui lui est imputée, souvent de manière discutable[25] (Lautier, 2006 ; Rocha, 2008).

Le transfert de l'expérience mexicaine au Philippines : la mise en oeuvre du *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* 4Ps.

Le *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps), expérimenté d'abord à partir de 2007 puis étendu sur une base nationale à partir de 2009, représente une adaptation particulièrement fidèle du modèle

[22]Bolsa Escola, Bolsa Alimentacao, Cartão Alimentação et Auxilio Gaz.

[23] Le programme indonésien comprend aujourd'hui un plus grand nombre de bénéficiaires.

[24] En effet, malgré le nombre important de bénéficiaires, les dépenses avec le programme Bolsa Familia ne dépassent pas 8,1 milliards pour un total global de 20,5 milliards de dépenses de transfert. Ce budget limité est l'effet d'une allocation peu élevée.

[25] En matière d'évolution de la pauvreté en 2005 le nombre de personnes pauvres était estimé à 55.476.712,00 en 2005 ; en 2009 ce chiffre passe à 39.631.550,00. Une baisse de 28.56% qui est souvent associée aux résultats de la Bolsa Familia. Si on peut pas pas ignorer l'effet de la BF, il n'en demeure pas moins que les analses « médiatiques » tendent à sousévaluer systématiquement d'autres facteurs : le rôle des pensions rurales non conditionnelles, la croissance économique forte durant la période, la cgute de l'inflation.

mexicain *Oportunidades/Progesa*. Il est implémenté sous l'impulsion et grace au soutien actif de la Banque Mondiale (BM) et de la Banque Asiatique de Développement (BAD/ADB).

En tout état de cause, il est indéniable que la découverte des vertus du modèle mexicain ne doit cependant rien à un quelconque processus « bayésien » de tri des expériences mondiales selon leurs succès, mais presque tout au rôle de «courtier[26] » d'idées et de programme joué par la Banque Mondiale aux Philippines.

Ce rôle de « courtier » est rendu possible par l'obligation « morale » de réduire la pauvreté dans laquelle se trouve, au début des années 2000, le gouvernement des Philippines. En effet, si le pays connaît depuis vingt ans la démocratisation politique et la libéralisation de son économie, il s'en faut de beaucoup pour que les progrès sociaux soient aussi importants que ceux des pays voisins. La communauté internationale s'en inquiète et craint que ces retards ne fassent obstacle à la croissance économique.

Les rapports des experts mandatés par la Banque Mondiale et la BAD[27] tirent tous le même constat : des politiques sociales clientélistes, discontinues et inefficaces (ADB, 2006)[28]. Dans une conférence à Manille, un responsable pays de la Banque Mondiale exprime ce constat sur les Philippines:

"*Limited progress in reducing poverty: Slower reduction in poverty than in other countries in the region; one-third of population below national poverty line and close to one-half below $2/day poverty line; Poverty rate seems to have increased between 2003 and 2006. Education indicators are falling: Primary net enrollment rate has fallen in recent years (from 90.29% in 2002 to 84.4% in 2006); Primary drop out rate has risen (from 6.9% in 2003 to 7.3% in 2006). Troubling health indicators: One of higher maternal mortality rates in the region, esp. among middle income countries* ".[29]

Dans le même temps, le processus de féminisation de la pauvreté est caractéristique des Philippines (Chant : 2007). Sylvia Chant souligne que bien que les femmes jouent un rôle actif dans l'économie et la politique du pays, elles continuent d'occuper les emplois les plus précaires et de porter de

[26] La notion de courtier ne contredit pas l'approche en termes d'hégémonie ; elle présente le mérite de permettre la description concrète et microsociologique d'un mode d'action qui s'exerce moins aujourd'hui sur le modèle de la contrainte que sur celui de l'injonction morale de rejoindre les « best practices ».

[27]Par exemple : ADB, (2006) : *Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access*

[28] « *The tendency to derail old programs and to launch new ones with each new President has resulted in duplication of efforts, wasted resources, and a continuous state of transition.* » (ADB, 2006).

[29]Jehan Arulpragasam, Country Sector Coordinator for Human Development, World Bank Office Manila, presentation des CCT aux décideurs philippins, July 2008.

façon disproportionnée par rapport aux hommes, le fardeau des effets de la pauvreté[30].

C'est dans ce contexte d'urgence que les Philippines sont incités à importer des programmes de CCT qui, selon leurs interlocuteurs, montrent leur efficacité partout dans le monde.

Généalogie d'un projet.

Aux Philippines, les CCT sont mis en oeuvre sous le nom de *Pantawid Pamilyang Pilipino program* ou *4P's* à partir de 2007. Il s'agit d'une stratégie de réduction de la pauvreté qui, à l'aide de subventions conditionnées, tente d'améliorer la santé, la nutrition ainsi que l'éducation des enfants âgés entre 0-14 ans des familles les plus pauvres.

Le point de départ a lieu en 2006 avec la participation d'une délégation philippine de haut niveau à la « Third International Conference on Conditional Cash Transfers » organisé par la Banque Mondiale à Istanbul.

Quelques mois après la conférence d'Istanbul, la Banque Mondiale organise une conférence introductive sur les CCT auprès de différentes agences gouvernementales philippines. Une première mission d'études est organisée en Colombie, d'autres auront lieu ultérieurement au Mexique.

Dès 2007, bénéficiant de plusieurs prêts et du soutien technique de BM et de la BAD, le gouvernement philippin met sur agenda politique la mise en place d'un programme de CCT.

Un premier projet pilote de 6 mois prend naissance en 2007. Un consultant international est chargé de diriger la mise en œuvre du programme[31].

Le programme philippin.

Le projet pilote démarre entre juin et décembre 2007. Il cible 6'000 ménages au sein de deux provinces et deux villes du pays (Agusan del Sur, Misamis Occidental, Pasay City, Caloocan City)[32]. Très rapidement, le gouvernement décide d'adopter officiellement ce programme et d'étendre le rayonnement de ce dernier, avec l'objectif de cibler 321'000 ménages en 2008. En juin 2009, le programme 4Ps couvre près de 700'000 ménages dans un périmètre de 45 provinces, 255 municipalités et 15 villes clefs. Fin 2009, le programme atteint la barre symbolique des 1 million de ménages bénéficiaires[33]. L'année 2009 est également marquée par l'obtention de prêts

[30] "Women were bearing the brunt of food cutbacks, sacrifying their own nutritional needs in the interests of feeding husbands and children » (Chant 2007 : 220).

[31] Entretiens, Manille, janvier 2010 ; Tarcisio Castaneda, expert international de haut niveau, économiste, originaire d'Amérique latine ; un des leaders de la mise en œuvre des CCT en Amérique latine et en Indonésie

[32] http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf, consulté le 28 août 2009.

[33]Rythme exponentiel de la diffusion du programme à l'approche des élections de mai 2010.

considérables : obtention d'un prêt de la BM de 405 Millions de dollars de la Banque Mondiale en 2009, prêt de la BAD de 400 millions en septembre 2010.

Inspiré des expériences mexicaines et colombiennes, le programme philippin le programme des CCT vise à améliorer la santé, la nutrition et l'éducation des enfants des bénéficiaires du programme, afin de briser le cercle intergénérationnel de la pauvreté. Le programme Philippin se caractérise par un niveau de conditionnalité relativement élevé, une durée maximale de participation limitée à cinq ans, une volonté de cibler les plus pauvres et les femmes, toutes zones (rurales ou urbaines) confondues. Le montant de l'allocations'élève à 300 Pesos (7 $ US) par mois par enfant remplissant le taux de présence scolaire, et 500 Pesos (12$ US) par mois par ménage concernant les conditions de santé. Toutefois, l'allocation est limitée à trois enfants. Les dépenses sont soumises au contrôle des assitant-e-s sociaux[34]. Cette prestation financière est attribuée, les services bancaires de la *Landbank*, à la personne considérée comme la plus responsable du ménage[35], sous entendu à la mère : « To Whom? The most responsible adult in the household (usually the mother) »[36].

La première de ces conditions, voire d'injonction dans certains cas, concerne les parents. Ces derniers sont en effet dans l'obligation de suivre, et d'assister régulièrement, à des ateliers-séminaires sur la responsabilité parentale nommés : *Responsible Parenthood Seminars* [37]. Lors de ces séminaires des thématiques tels que "maternal and child care", "behavioral skills development of children", "responsible parenthood", "violence against women", "gender roles and development" and "home management" sont abordés. A travers ces thématiques un ensemble de normes sociales sont enseignées aux bénéficiaires, notamment en termes d'attitude parentale ou de gestion du foyer. Une seconde condition *sine qua non* pour que les familles puissent recevoir ces subsides, concerne cette fois les femmes enceintes, et plus particulièrement l'encadrement de la maternité. Ces dernières doivent en effet se rendre à des *pre and post natal care* (*Idem*). Troisième condition, la naissance de l'enfant doit être encadrée par des professionnel-le-s de la santé (*Idem*). D'autres conditions s'ajoutent aux précédentes : les enfants de moins de 5 ans doivent régulièrement être soumis à des contrôles de santé et de vaccination, les enfants de 3-5 ans sont dans l'obligation d'être présents à au moins 85% des heures obligatoires, dans les institutions préscolaires (crèche). Pour les enfants de 6-14 ans, le taux de 85% de présence à l'école est la norme en vigueur[38]. Nos observations de terrain montre que certains maires ajoutent de « nouvelles » conditionnalités aux

[34] qui sont en majorité des femmes.

[35] Nous reviendrons plus tard dans le texte sur cet essentialisme qui préfigure la figure féminine philippine.

[36] http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf, consulté le 28 août 2009.

[37] http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf, consulté le 28 août 2009.

[38] http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf, consulté le 28 août 2009.

femmes « bénéficiaires » tels que le nettoyage des rues, la plantation d'arbres, la participation aux activités de quartier ou encore la présence obligatoire à des réunions de *barangay.*

Pour exemple, dans les cas où les femmes manquent une des sessions mensuelles de *Responsible Parenthood Session*, elles peuvent être d'office exclues du programme. Il est également intéressant de souligner que dans le cas du 4Ps, certaines bénéficiaires sont choisies afin de tenir un rôle de *Parent Leader.* Il s'agit d'un engagement bénévole qui s'articule autour de la gestion des problèmes « mineurs » du programme, de prise en charge des autres bénéficiaires, d'intermédiaire entre les assitant-e-s sociaux et les bénéficiaires, ou encore de co-animation et de co-gestion des *Responsible Parenthood Seminars*. Un statut au final hybride entre celui de bénéficiaire et d'assistant-e social du programme.

2. Empowerment ou maternalisation dans les programmes de CCT au Brésil et aux Philippines.

En définitive, la philosophie et les méthodologies qui sous tendent le programme de Bolsa Familia d'une part et et le programme philippin 4Ps d'autres d'autre part, divergent fortement. D'une part, un programme de lutte contre la pauvreté modernisateur mais qui demeure globalement inscrit dans une philosophie des droits sociaux et, d'autre part, un programme moderniste, mais d'inspiration « néo-libérale » en adéquation totale avec les normes en vigueur dans les instittutions financières internationales[39].

Cependant, en dépit de ces divergences fortes, les deux programmes ont en commun de reposer sur une instrumentalisation des femmes comme outil principal de mise en oeuvre de la lutte contre la pauvreté. Dans le cas des Phlippines et, en proportion moindre au Brésil, la « maternalisation des programmes de lutte contre la pauvreté » tend à produire un « gender backlash », et ce en raison non seulement de l'existence de conditionalités (relativement faible dans le cas du Brésil), mais parce que le principe même des conditionalités impose une relation de contrôle et de pouvoir sur les familles pauvres et plus particulièrement sur les mères. A la lumière du rôle des mères, les femmes bénéficiaires sont représentées à partir des aspects de relations affectives, spiritualité, moralité et confiance féminines sont mises en valeur et jugées essentielles pour la réussite de l'enfant dans sont éducation.

Genre et CCT aux Philippines : empowerment ou instrumentalisation?

[39] Les deux programmes convergent clairement sur un point : la volonté des administrations chargées de mettre en place le sprogrammes de moderniser les politiques d'assistance et de rompre avec les traditions clientélistes-patenrlistes du passé.

Le 4Ps aux Philippines, se définit comme un programme articulant allocations et contreparties au service des familles pauvres. La préférence accordée aux femmes pour percevoir l'allocation est définie aussi bien en termes instrumentaux qu'en terme d' « empowerment ».

Les allocations sont soumises à une série de conditions auxquelles les parents, et plus particulièrement les « mères », doivent se soumettre activement. Cela permet, selon la Banque Mondiale, « de donner de l'argent directement aux familles en fonction de leurs performances »[40], mais également assurer l' *empowerment* des parents, et plus spécifiquement des femmes, considérées avant tout dans ce programme à la lumière de leurs rôle de mères.

L'« empowerment » est défini par l'agence du gouvernement en charge du programme (DSWD) comme: « significant increase in skills and interest of mothers in transacting with banking institutions », ainsi que « significant increase in the knowledge and ability of parents/mothers to use and mobilize government and other community services and facilities »[41].

En fait, lors de notre enquête de terrain aux Philippines nous avons pu constater comment l'empowerment s'articule tout d'abord avec des pratiques domestiques et de *care*. Lors d'un entretien avec la directrice de ce programme, cette dernière nous confie : "*this is a very empowering program. You give them money, you teach them how to spend it, teach them how to care for their children, you teach them to give importance to the education and health of their children and you teach them also how to be involved in the community.*"

Certes, les femmes obtiennent plus d'autonomie en recevant des subsides (dans le cas où elles peuvent gérer elle même cet argent et non leur mari), mais d'autre part cette autonomisation s'accompagne d'une valorisation d'un rôle social de « bonne mère ». En effet, un ensemble de discours et de pratiques dans les dispositifs du 4Ps valorise avant tout l'influence des femmes dans la gestion du ménage, cristallisant ainsi un peu plus une division sexuée du travail.

Ce ciblage des femmes les plus pauvres s'accompagne d'un fort contrôle de ces femmes tant dans leurs façons de dépenser leurs subsides, que dans leurs activités sociales. Les observations de terrain font apparaître un fort contrôle social de la part des assitant-e-s sociaux sur les bénéficiaires. Un rapport de classe social se dessine ici clairement entre bénéficiaires et assitant-e-s sociaux articulé autour d'un discours paternaliste : « *we educate them, we want to change them because we love them* » (Entretien avec une assistante sociale de Passig City, Manille).

Les femmes sont ainsi amenées à performer un rôle de "bonne mère" qui s'articule autour de croyances comme l'altruisme, la responsabilité et le dévouement familiale. Lors d'un entretien avec

[40] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21644796~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html, consulté le 28 août 2009.

[41] http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/4PsDSWD.pdf, consulté le 28 août 2009.

l'un des administrateurs en charge de l'implantation local du programme, ce dernier nous explique: "*there's this recognition that women are really the most responsible. It's recognized that it's the women who do the reproductive work in the household, and it's quite natural for the women to manage the resources, the family income. Sometimes there are marital problems because the husband wants to buy booze, alcohol. But the program, through the help of community leaders, even the mayor, everyone is pro- or supportive of women handling the money. They are really against irresponsible use of grants. I haven't heard any municipality or mayor saying that, "if they want to smoke cigarette that's okay, if they want to drink then that's okay." There's this consensus or understanding among everyone – all stakeholders – local government units, the school principals, health officers, municipal welfare officers, parents and even non-beneficiaries. They recognize that if the government gives you this money, you are lucky or blessed enough to receive grants, then don't waste it on gambling, on vices."*

Nous pouvons constater ici, comme au Brésil, au Mexique ou au Nicaragua, une naturalisation du rôle social des femmes. Ces dernières sont réduites de façon quasi exclusive à leur rôle social de mère.

Ce discours paternaliste est renforcé par les conditionnalités du dispositif du 4Ps. La participation au programme se traduit indéniablement par un rallongement des journées des femmes et de leurs occupations depuis leurs intégrations au sein du programme. Même dans le cas où elles ne s'en plaignaient pas ouvertement, ces dernières restaient lucides sur le fait que leurs journées se soient rallongées depuis leur participation au programme, notamment lorsqu'elles occupent un emploi en parallèle (le plus souvent dans le secteur informel) ou dans le cas des *Parents Leader*.

Au final, le cas philippin souligne comment les femmes bénéficiaires des CCT sont soumises à un régime de féminité centrée sur un rôle social de « bonne mère » altruiste, responsable, dévouée aux enfants, mais également à des discours paternalistes et un fort contrôle social de la part des décideurs et des professionnels de l'action sociale.

<u>La Bolsa Familia et les femmes (mères) : empowerment ou maternalisation ?</u>

Comme d'autres programmes de CCT, la Bolsa Familia centre prioritairement ses efforts sur les mères qui sont à la fois les bénéficiaires des allocations et celles qui doivent s'engager dans des contreparties. Afin de « casser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté », la Bolsa Familia concentre son action sur les enfants et les adolescents. Pour atteindre ces derniers, l'allocation est versée aux mères qui sont responsables de la mise en œuvre des conditionnalités. Symboliquement, tout se passe comme si les enfants étaient par « nature » à leur seule charge. Seules, ou vivant en ménage, les femmes sont la cible préférentielle pour recevoir le bénéfice et le

gérer.

Les responsables brésiliens font reposer cette orientation sur deux types d'arguments. Des justifications socio-économiques d'une part et du type « essentialiste » d'autre part.

En premier lieu, ils soulignent l'augmentation du nombre de « mères célibataires » responsables de leur foyer, et la forte exclusion des femmes du marché du travail justifie selon les responsables brésiliens le choix de centrer la Bolsa Familia sur les femmes. Les chiffres appuient cette argumentation. La dernière publication de l'office du recensement (PNAD, 2007) met en évidence une forte augmentation du nombre de femmes cheffes de familles. Ainsi en 1993, on en compte que 19.7% ; en 2006 le taux s'élève à 28,8%. Cette tendance est plus forte dans les zones urbaines (31,3%) que dans les zones rurales (14,6%). Le recensement relève également une augmentation des familles formées par un couple et des enfants dont la femme est la cheffe de la famille. En ce qui concerne la participation au marché de travail, le PNAD (2009) montre une participation à la vie active des femmes de 46% tandis que pour les hommes, le taux s'élève à 72,9%. Par ailleurs, le taux de chômage féminin s'élève à 11,7% (2006), il n'est que de 7,1% pour les hommes. Pourtant, les femmes ont un niveau de formation scolaire supérieur à celui des hommes.

En deuxième lieu, en dehors de la référence aux inégalités structurelles hommes/femmes, le discours de la Bolsa Familia fait apparaître deux aspects complémentaires mais ambigüs. D'une part, le Ministère et les experts brésilien s'expriment en termes d'empowerment[42]. La notion d'empowerment par le Ministère responsable de la gestion du programme sur le plan national est similaire à celle mobilisée par la Banque mondiale selon lequel l'empowerment permettrait un gain d'autonomie de décision quant à l'allocation des ressources. L'hypothèse sous-jacente à cette définition est celle d'« d'une relation positive entre le « bargain power » des femmes et une meilleure utilisation de ressources pour les membres plus vulnérables du domicile, qui sont, primordialement, les enfants (MDS, 2007). La position du programme brésilien est claire, il cherche à donner à la bénéficiaire une autonomie plus importante dans l'utilisation de l'allocation plus que dans le sens d'une meilleure égalité de genre (MDS, 2007). Mais, d'autre part, il est fait appel au postulat que les femmes « prennent une meilleure décision pour le bénéfice de la famille »[43], et présente une meilleure « aptitude » à diriger la consommation de l'allocation au bénéfice des enfants/adolescents en charge. Le stétéotype « maternel» vient donc renforcer le choix des femmes par ses « qualité féminines », car avec de telles valeurs le programme peut assurer que le subside ne sera pas utilisé à d'autres fins, sinon améliorer les conditions familiales et de la manutention des enfants.

[42] Dans le jargon des professionnels de ces programmes, les termes « bargain power » et « empowerment » semble s'approcher du terme autonomie.

[43]Site MDS; consulté le 11 mai 2011.

Ces deux arguments disposés ensemble dans le même cadre discursif permet de justifier l'adoption de la part des programmes du choix pour les mères. Toutefois, un examen attentif révèle qu'en dépit d'une réthorique de l' « empowerment » et d'un design moins « néo-libéral » que Progresa ou « Red de Proteccion » la Bolsa Familia tend également à produire une instrumentalisation ambiguë des femmes doublé d'un fort contrôle moral[44].

En effet, en tant que représentantes légales de leur foyer auprès du programme, une série de responsabilités les engagent dans la réussite des objectifs du programme tels quels : inscrire la famille dans le programme, actualiser son inscription tous les deux ans, ou dès qu'il a un changement dans la composition familiale ou de revenu, contrôler la fréquentation de l'école et les consultations médicales des enfants et des adolescents, recevoir et répondre aux demandes de l'assistante sociale lors des visites; responsabilité enfin celle de se voir être incluse dans des programmes d'action complémentaires ou dans les cours de formation professionnelle afin de s'insérer sur le marché de travail.

Dans le cadre concret de la relation d'aide entre travailleurs sociaux (en majorité des femmes de la classe moyenne) et clients de la Bolsa Familia, l'essentialisation de la femme comme mère joue un rôle essentiel. Nos enquêtes de terrain à Fortaleza montrent comment, dans les interactions entre les assistant.es sociales[45] (Social Workers) et les bénéficiaires (les deux catégories étant très majoritairement composées des femmes) se construit une identification du rôle de femme et le rôle de mère dévouée au bien de ses enfants. Dans leur majorité, les assistantes sociales partagent la conviction que les femmes sont « culturellement» plus préoccupées par le bien-être de la famille. Par ailleurs, les conditionnalités, ainsi que les divers engagements des mères vis-à-vis du programme, permettent aux gestionnaires locaux d'exercer un contrôle des bénéficiaires. Ce contrôle qui est renforcé par la possibilité d'être exclu du programme[46] et met au gestionnaire dans une relation de pouvoir d'exiger du bénéficiaire une façon « correcte » de dépenser l'allocation. Les responsables de programmes soulignent que parfois, malgré leur contrôle, il y a des « dérapages » et il arrive parfois que « l'allocation est utilisée pour acheter un portable, ou pire encore de la

[44] Lors de nos entretiens, la question de la conditionnalité, est présentée par nos interlocuteur/trices comme étant un « moyen d'accès et d'apprentissage des droits pour les familles pauvres ». Selon eux, les familles pauvres n'ont pas accès aux services de santé et éducation n'ont pas parce qu'ils n'existent pas, mais parce qu'elles « ne comprennent pas l'importance de ces services ». Ces réponses ont été données par les Assistants sociaux à Fortaleza. Ici, on remarque que l'idée d'obligation n'apparaît pas dans le discours.

[45] Au Brésil, la profession d'asssitant.e social.e est composée à 95% de femmes (Lisboa, 2009).

[46] Contrairement au modèle Mexicain ou Phillipin, qui exclu le bénéficiaire rapidement en cas de non-respect, le modèle brésilien reste plus souple en raison de la punition qui est en cinque phases allant d'un avertissement à l'exclusion du programme.

drogue ». Préoccupées quant à ce type de consommation, les gestionnaires du programme font des visites à domicile et tentent de « sensibiliser (les bénéficiaires) quant à l'importance de son rôle maternel et des soins qu'elles doivent porter à ses enfants. Souvent ces femmes n'ont pas eu d'accès à une éducation et nous sommes ici pour les aider ». Ce type de contrôle dépasse ainsi largement les conditionnalités inscrites dans l'architecture du programme pour s'inscrire dans une logique « morale » et d'une juste manière de consommer. Au final, même si dans son fonctionnement, le programme autorise une certaine souplesse dans le contrôle social des femmes, le discours qui est véhiculé par les biais de la Bolsa Familia construit l'image de la femme-mère et de la mère-qui-prend-soin (caring woman, caring mother). En définitive, le cas brésilien conforte l'hypothèse des dispositifs de gouvernementalité défendue par Michel Foucault.

Retour sur la comparaison 4Ps (Philippines)- Bolsa Familia (Brésil).

Les deux exemples tendent à montrer que l'hypothèse des effets pervers des CCT pour les femmes vaut tout autant pour un programme de style purement « néolibéral » comme les 4ps dans le cas philippin que pour un programme plus social comme la Bolsa Familia au Brésil.

Dans les deux cas, la raison principale de cet effet pervers tient au discours stéréotypé, le caractère ciblé et conditionnel des programmes ; la conditionnalité n'a qu'une influence faible.

Dans le cas des Philippines, la maternalisation des 4Ps est indéniable. Elle est la conséquence logique d'un programme qui exclut la question des inégalités sociales de son champ et vise à diminuer la pauvreté intergénérationnelle, quitte à sacrifier une génération (celle des mères). Toutefois, dans une perspective centrée sur les Philippines, il faut accorder à 4Ps la volonté (et partiellement la capacité) de rompre avec les pratiques clientélistes anciennes et ancrées dans le corps social.

Le cas brésilien est, d'une certaine manière, plus complexe. Sur le plan international, la Bolsa Familia a la réputation d'être un programme exempt ou faiblement marqué par le biais néo-libéral (Hanlon et al., 2010). Dans la mise en œuvre de la Bolsa Familia comme dispositif particulier de CCT, le Brésil, bien davantage que les Philippines doit gérér des écarts cognitifs, idéologiques et normatifs entre l'élite politique socialiste, l'opinion publique et les travailleurs sociaux de terrain.

L'élite politique, administrative et académique[47] (pour simplifier « l'élite au pouvoir » sous la Présidence Lula) à laquelle est associée la mise en œuvre de la Bolsa Familia développe un discours social qui s'inscrit dans la longue tradition solidarité et des des droits sociaux réaffirmés dans la Constitution de 1988 dès la fin de la dictature militaire. Améliorer le niveau de vie des classes défavorisées est son credo numéro un, mais le langage des conditionnalités et du contrôle lui sont

[47] Notons qu'au Brésil, le passage d'une sphère à l'autre est très fréquent.

profondément étrangers. En outre, l'élite politico-administrative-universitaire brésilienne est très sensible à une problématique de genre. Les mouvements féministes ont été très actifs dans la résistance à la dictature militaire. Nombreuses sont les femmes qui occupent des places de pouvoir dans l'appareil d'Etat (central ou décentralisé), dans les partis politiques, les universités, les associations et les fondations. La légitimité très forte du discours « féministe » sur la scène interne est renforcée par les soutien des organisations internationales.

Dans le discours politique de l' « élite au pouvoir », la centration de la Bolsa Familia sur les femmes est légitimée sous le registre d'une réponse aux inégalités de genre (les femmes plus pauvres, exclus du marché du travail ou exploitées dominées par les hommes « machistes ») et sous le registre de l'empowerment des femmes. Il ne s'agit pas seulement de lutter contre la pauvreté et les inégalités mais aussi de permettre aux femmes de faire reconnaître leurs droits.

Cette structure de la scène politique explique que, lors des premières années de mise en œuvre de la Bolsa Familia une importance faible est accordée aux conditionnalités et aux contrôle. La référence aux besoins articulé sur une référence au Basic Income[48] domine le discours politique. Les premières années, le gouvernement de Lula da Silva écarte la question des conditionnalités jugées peu importante.

Cependant, l'opinion publique brésilienne dans son ensemble partage une vision puritaine du monde (Graham, 2002[49]) et des pauvres responsable de leur sort et caractérisés par la paresse et l'amoralisme. Les réactions de l'opinion publique et les articles à sensation de la presse brésilienne poussent très rapidement le gouvernement à prendre la question de la « police des familles [50]» au sérieux. Au Brésil, si la conditionnalité est en grande partie une réponse aux besoin de ne pas s'aliéner les classes moyennes hostiles à toute aide non conditionelle aux pauvres[51].

Dès lors, et presque naturellement, s'instaure une logique de relation d'assistance sous un modèle très traditionnel. Mise en œuvre par des assistantes sociales qui sont majoritairement des femmes, blanches de la classe moyenne, la mise au sein des CREAS échappe difficilement aux pratiques de travail social instituées depuis des décennies (Donzelot, 1977 ; Verdès Leroux, 1978) : la relation

[48] La problématique de l'allocation universelle, développée notamment par le Réseau autour du philosophe et économiste van Parijs (Basic Income Networks : BIEN) trouve au Brésil un lieu de résonnance très fort.

[49] Graham, Carol (2002) 'Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies', *Social Protection Discussion Paper Series No. 0233*. Washington, DC: The World Bank.

[50] Pour reprendre le titre d'un ouvrage classique de Jacques Donzelot sur le travail social (1978).

[51] Le mythe de l'effet-paresse est très présent dans la description du pauvre au Brésil. Ce mythe étudiée dans des études (Tavares, 2010) a été aussi utilisé dans le langage de certains de nos interviewé.es pour décrire le pauvre et les risques inhérent à un accès « facile » à une allocation.

individuelle, la moralisation, le paternalisme. Comme au XIXème siècle, mais sous d'autres formes, les bénéficiaires sont incitées à manifester leur volonté de sortir de la pauvreté, à montrer leur exemplarité, leur dévouement. Paradoxalement, le discours moderniste du XXIème siècle renoue avec toutes les nuanaces du discours marial (Stevens, 1973) sur la femme souffrant et digne, dévouée au foyer et aux enfants, confrontée à des hoommes machistes et sans crupules.

Certes, le début du XXIème siècle diffère du XIXème siècle. Le recours discursif à l'empowerment est récurrent. Il repose sur une rhétorique identitaire de genre qui a pour caractéristique d'opposer les femmes pauvre à leurs compagnons d'infortune, absent de la pratique du travail social, sauf par contraste.

La femme bénéficiaire de la Bolsa Familia est présentée comme un acteur de son devenir, courageux, apte à mettre en œuvre des projets professionnels et familiaux ; par contraste à l'homme sans qualités morales, uniformément décrit comme « violent et alcoolique »[52]. Cette construction sociale repose sur une forme de reconstruction rhétorique incessante. Ainsi, l'achat d'un sofa cesse d'être une dépense de consommation illégitime pour des foyers pauvres pour autant qu'il soit inscrit dans le registre de l' « amélioration des conditions de vie de la famille », voir de la conquête du « pouvoir féminin dans les dépenses au sein du ménage »[53].

A ce jeu, les bénéficiaires deviennent habiles à maîtriser les codes expressifs légitimes. Le discours consensuel négatif sur les hommes apparaît d'autant plus suspect que, pour des raisons financières, les femmes ont intérêt à masquer l'existence de leur compagnon tout comme elles ont intérêt à épouser le discours institutionnel sur (contre) les hommes. On peut faire l'hypothèse que les jugements classificatoires entendus avec une grande constante lors de notre enquête de terrain correspondent davantage à une construction morale typique des classes moyennes qu'au jugement réel des femmes qui reçoivent la Bolsa Familia[54].

Le jeu : violence symbolique du pouvoir, stratégies de contournement des acteurs du bas, devient ainsi inséparable de la mise en œuvre de la Bolsa Familia, interdisant de la sorte un empowerment social véritable des couches sociales les plus pauvres de la société brésilienne.

[52] Entretiens, Fortaleza, 2010.

[53] Enquête de terrain, Fortaleza, juillet 2010.

[54] Enquête en cours. Par ailleurs, les résultats des grandes enquêtes par questionnaires peuvent aussi être nuancés ; les biais engendré par des réponses à des questionnaires standardisés, diffusés d'en haut et risquant –du moins dans l'imaginaire des bénéficiaires potentiels- d'avoir des effets réels sur la prise en compte ou non de la demande d'allocation ne saurait être sous estimée.

Conclusion

Au-delà des divergences sur la philosophie des politiques de protection sociale et en dépit d'un contexte de relations de genre éminemment différent, les programmes de CCT philippins et brésiliens convergent en pratique sur la place qu'il accordent aux femmes dans les programmes.

Dans les deux cas, l'articulation d'une perspective ciblée et d'un « privilège » accordé aux femmes ne produit pas un processus d'empowerment au sens où les organisations de défense des droits le définissent.

Le cas des Philippines met en évidence comment la création de réseaux internationaux de politiques publiques permet aux élites transnationales et aux organisations internationales d'imposer en douceur une expertise et une ingénierie « néolibérale » particulière de politique de lutte contre la pauvreté, ciblée, conditionnelle et articulée sur les femmes. Le fait que le transfert d'idées ait lieu en grande partie selon la modalité du soft power (Nye, 2004), c'est-à-dire de la persuasion et de l'auto-conviction facilite largement l'appropriation de ce modèle de politique.

Le cas brésilien révèle combien l'acceptation des « conditionalités » sous fond de pression de la presse, de l'opinion publique majoritaire, mais aussi des « conseils bienveillants » des organisations internationales conduisent à « maternaliser » un programme au potentiel initialement « libérateur »[55].

Comme dans le cas des programmes de microcrédit, l'analyse des expériences de la mise en œuvre de programme de CCT met en évidence le triomphe d'une modèle traditionnel de rapports sociaux de genre qui, tout à la fois, s'enracine dans le terreau religieux/traditionnel des sociétés du sud et contribue à renforcer une conception « néo-libérale » des politiques de développement.

[55] « Just give money to the poor » (Hanlon 2010) n'est pas un mot d'ordre valable seulement pour les pays les plus pauvres.

Bibliographie

Bradshaw S., (2008). « From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua », *Global Social Policy*, vol. 8, n°2.

Britto T., (2006). *Recent trends in the development agenda of Latina America: an analysis of conditional cash transfers*. Brasilia: Ministry of Social Development.

Caulier M (2009) Le genre des mexicain-e-s, *Revue Tiers Monde*, N° 200, octobre-décembre 2009, 805-820 .

Chant S., (2006). « Re-thinking the 'Feminisation of Poverty' in Relation to Aggregate Gender Indices », *Journal of Human Development*, vol.7, n°2.

Chant S., (2007). *« Gender, Generation and Poverty: Exploring the «Feminisation of Poverty» in Africa, Asia and Latin America,* Edward Elgar, Cheltenham.

Clarke, G. and M. Sison (2003) « Voices from the Top of the Pile: Elite Perceptions of Poverty and the Poor in the Philippines », in *Development and Change* 34, (2), p. 215–242.

Cornwall A., Gideon J., Wilson K., (2008). « Introduction: Reclaiming Feminism : Gender and Neoliberalism, *IDS Bulletin*, vol. 39, n°6, December, pp.1-9.

Chant S., (2008). «The Feminisation of Poverty » and the « Femininsation » of Anti-Poverty Programmes: Room for Revision? » *Journal of Development Studies*, vol. 44, n° 2, February, pp. 165-197.

Comeliau C., Carton M., Fluckiger Y., Macintosh M., Merrien F-X. (2007). *Le défi social du développement*, Paris : Karthala

Diaz P., Debonneville J. (2011) « *Discours de Genre et « Conditional Cash Transfers » aux Philippines »*, Congrès de l'Association française de sociologie (AFS), Grenoble, 5-8 juillet, 2010.

Esping-Andersen G. (1990). « The three worlds of welfare capitalism », Cambridge (UK), Polity Press, Princeton (NJ), Princeton University.

Evans M. et Lana X. (2004). « Policy transfer beween developing countries: The transfer of the Bolsa-escola programme to Ecuador ». *in Policy Transfer in Global Perspective*. Evans M. (ed.), Aldershot, Ashgate, p. 190-210.

Eyben R. (2008) «Being Strategic about the Meanings of Women's Empowerment ». *Institute of Development Studies*, University of Sussex, Brighton, UK.

Finnemore M., Sikkink C. 1998. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization,* vol. 52, pp. 887-917.

Foucault M., (1984). "L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté". *Dits et* Ecrits, tome IV, 708-729.

Gallegos F.R. (2006). « Beaucoup plus que deux gauches », *Mouvements* 5, n^{o} 47-48, p. 13-24.

Goldani A. M. (2002). « Familia, gênero e politicas : familias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteçao ». *Revista Brasileira de Estudos de Populaçao.* Vol. 19. No. 1, pp. 29-48.

Graham, Carol (2002) 'Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies', *Social Protection Discussion Paper Series No. 0233*. Washington, DC: The World Bank.

Haddad, L et al. eds. (1993) Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models and Policy. Manuscript:IFPRI.

Haas P. (1992) « Introduction : epistemic communities and international Policy coordination », *International Organization.* Vol. 46, No 1.

Hall A., (2008). « Brazil's Bolsa Familia : A Double-Edged Sword », *Development and Change*, vol. 39, n°5, September, pp.775-797.

Hanlon J., Barrientos A., and Hulme D., (2010) *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South* , Kumarian Press. Sterling. US.

Jaccoud L, Dario El-Moor Hadjab P, Rochet Chaibub J (2010) The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges : 1988-2008, Brasilia, IPEA, Working Paper 76.

Lautier B. (2006). « Le difficile cheminement vers l'universalisation de la protection sociale en Amérique latine ». *Colloque International. Etat et Régulation Sociale. Comment penser la cohérence de l'Intervention Publique ?*. Paris. p. 1-30. (Disponible sur internet : http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/lautier.pdf).

Lavinas L. (1996). « As mulheres no universo da pobreza, o caso brasileiro ». *Estudos Feministas.* No. 2, pp. 464-479.

Levy S. (2006). « Pobreza y Transicion Democratica en Mexico ».Washington. DC: Brookings Inst. Press.

Lewis J (1993), Women and Social Policies in Europe , Edward Elgar, Aldershot.

Lindert K., Linder A., Hobbs J., De la Brière B. (2007). « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context ». Social

Protection. World Bank, Washington.

Lisboa K. T. (2009). « Gênero, Feminisme e Serviço Social – encontros e desencontros ao longo da historia da profissao ». *Revue Katal Universidade Federal de Santa Catarina*. Vol. 13, No. 1, p. 66-75

Lomeli E. V. (2008). « Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America : An Assessment of their Contributions and Limitations ». *Annual Review of Sociology*. 34, Avril, 475-499.

LopesWohnlich D, Merrien F-X, « *Basic Income, Bolsa Familia and Conditional Transfers*», Congrès mondial sur l'allocation universelle, Basic Income Economic network Network (BIEN), Sao Paulo, 2 juillet 2010.

Mariano S.A, Carloto C.M. (2009). « Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Familia », *Revista Estudos Feministas*, Vol. 17, n° 3, p. 901-908.

_____ MDS (2007). « Avaliaçao do Impacto do Programa Bolsa Familia ». Cedeplar/UMG, SAGI, MDS, p. 1-20.

Merrien F-X (2001) «World Bank's New Social Policies », International Social Science Review, 170, pp. 589-603.

Merrien F-X, Parchet R. , Kernen A. (2005) L'Etat social. Une perspective internationale, Paris, Armand Colin.

Molyneux M., (2002). « Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America », *Development and Change*, vol. 33, n° 2, pp. 167-188.

Molyneux M., (2006). «Mothers at the service of the new poverty agenda: PROGRESA/Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme », *Journal of Social Policy and Administration*, vol 40, n° 4, pp. 425-449.

Molyneux M., (2008). «The «Neoliberal Turn » and the New Social Policy in Latin America : How Neoliberal, How New ?», *Development and Change*, vol. 39, n° 5, September, pp. 775-797.

Orloff Ann.S. (1993). « Gender and the Social Rights of Citizenship : the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States ». *American Sociological Review*, 58, p 303-328, 1993 ;

Peixoto F.L. S. (2010). « Os significados do Programma Bolsa Familia na Vida das Mulheres : um estudo na comunidade Morro da Vitória ». *Dissertação Mestrado*. Universidade Estadual do Ceará, p. 1-193.

_____ PNAD (2008, 2009). « Retrato das desigualdades de gênero e raça. Analise preliminar de

dados ». *IPEA, IBGE*, 3a. ed., Brasilia.

_____ PNUD (2010). « Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 ». Ed. 20° Aniversário, Washington.

Rocha S. (2008). « Le déclin de la pauvreté au Brésil et les programmes de transferts de revenus », *Revue Tiers Monde*, Vol. 3, n° 195, p. 631-646.

Sainsbury, D. (ed) (1994). « Gendering Welfare States ». *Une synthèse de la littérature récente*. in Merrien F-X et alii. London : Sage.

Skoufias E., et al., (2000). "Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by the International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Food Consomption and Nutrition Division (FNCD) DP", No. 118, Washington DC.

Scharpf F. W. (1996). *Governing in Europe : Effective and Democratic ?* New York, Oxford University Press.

Stevens, E (1973) Marianismo: The Other Face of Machismo in Latin America. In Female and Male in Latin America. Ann Pescatello ed, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 89-102.

Suárez M. et all.(2006). « O Programa Bolsa Familia e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero. O Desafio de Promover o Reordenamento do Espaço Doméstico e o Acesso das Mulheres ao Espaço Público ». *Agende Ações em Gênero Cidadanie e Desenvolvimento*, Brasilia.

Sugiyama B. N. (2008). « Theories of policy diffusion. Social sector reform in Brazil". *Comparative political studies*. Vol. 41, No. 2, p. 193-216.

Teichman J., (2008), «Redistributive conflict and social policy in Latin America», *World Development*, vol. 36, n°3, pp. 446-460.

Treillet S. (2008). « L'instrumentalisation du genre dans le nouveau concensus de Washington ». *Actuel Marx*. Vol. 2, No. 44, p. 53-67.

Verdes Leroux J. (1978) Le Travail social, Paris, Éd. de Minuit.

Weyland K. (2004). « Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform » Ed. Woodrow Wilson Center Press, Washington.