

Économie et institutions

14 | 2010

Les mots du développement

144 p.

Jaime Marques Pereira et Pepita Ould-Ahmed

Le pouvoir des mots dans le nouveau consensus du développement [Texte intégral]

Un nouveau mode de gouvernement des pauvres

Benoît Prévost

« Lève toi et marche ! » : les injonctions de l'empowerment [Texte intégral]

Bruno Lautier

« Qui ne dit mot consent – qui consent ne dit mot » [Texte intégral]

L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement

Blandine Destremau

Le pot de fer et le pot de terre : rapports de force et ambiguïtés participatives dans un programme institutionnel de diffusion de normes [Texte intégral]

Amin Allal

« Quand l'essentiel est de participer » [Texte intégral]

Sociologie politique de projets internationaux de développement au Maroc et en Tunisie

Cyril Fouillet et Thierry Pairault

Microfinance en Chine et en Inde : une « discipline » diversement appropriée [Texte intégral]

Présentation du numéro

Le pouvoir des mots dans le nouveau consensus du développement: un nouveau mode de gouvernement des pauvres

Jaime Marques Pereira et Pepita Ould Ahmed

Depuis le début des années 1980, les politiques, autant que les recherches consacrées au développement, ont connu une rupture radicale. D'une part, en effet, l'épuisement *des politiques* d'industrialisation et de croissance à caractère « autocentré », déployées à partir de la fin des années 1940 dans nombre de pays « en voie de développement », y a entraîné de nouvelles stratégies de transformation économique et sociale, où la promotion de la propriété privée et la « libéralisation » des prix, des échanges et des mouvements de capitaux tiennent désormais une place centrale. D'autre part, les réformes économiques mises en œuvre dans des pays à structures politiques aussi distinctes, voire opposées, que la Chine communiste (dès 1978), l'Inde (à partir de 1984), le Mexique et la Turquie (au milieu des années 1980), l'Iran islamique (depuis 1989), ou encore l'Égypte (depuis la fin des années 1980) sont quelques exemples saillants, parmi bien d'autres, qui portent témoignage de la convergence, bien avant l'effondrement du système soviétique (en 1991), des politiques de développement vers des modèles économiques et sociaux ayant pour matrice commune « l'économie de marché » (plus ou moins libéralisée selon les pays).

Cet inflexionnement et convergence des politiques économiques et sociales entrent en interaction avec *l'évolution des idées et des mots consacrés au développement*. Cette interaction est devenue un champ d'analyse qui semble s'imposer pour caractériser cette convergence. Celle-ci interpelle le chercheur sur le sens sociologique d'un consensus intellectuel sur l'idée que ce dernier est une technologie du développement. L'éclipse des modèles de développement à orientation « radicale » (d'inspiration marxiste et/ou nationale...) a pour corollaire l'abandon de leurs présupposés doctrinaux, idéologiques et théoriques : d'où la disparition massive, dans la littérature économique hétérodoxe axée sur le développement, des catégories analytiques, à vocation à la fois positive (comme l'« échange inégal » et l'« accumulation dépendante ») et normative (comme le « changement social »), immanentes à ces modèles et dominantes jusqu'à la fin des années 1970. Aujourd'hui, on parle

moins « d'échange inégal » et plus « d'ajustement structurel », moins de « politique industrielle » et plus de « stabilité macroéconomique ». A l'orée des années 1990, des nouvelles politiques s'imposent à partir de nouveaux mots d'ordre comme ceux de « capital social », « démocratie », « gouvernance », « développement durable », « capacités », « participation », « société civile », « genre », « solidarité », ou encore « droits » (de l'homme, humains, sociaux, de propriété...), « empowerment », « microcrédit »... Ces nouveaux mots sont l'expression de politiques de développement (« développement durable », « microcrédit »...) et d'une certaine philosophie de l'action (« empowerment », « capacités », « participation », « société civile »). En effet, ce vocabulaire n'est évidemment pas neutre dans la mesure où il est l'indicateur des façons de définir (de poser) la question du développement – et par conséquent de concevoir les priorités et les politiques à mener dans les pays concernés. Le pouvoir des mots de *mettre en forme* les maux du développement, c'est-à-dire de les porter à l'existence d'une certaine manière et pas d'une autre, charrie nécessairement des enjeux décisifs. Il n'est ainsi pas étonnant dans ces conditions qu'ils soient l'objet de grandes rivalités entre les acteurs académiques, politiques et professionnels qui parlent au nom du développement.

Pourtant, phénomène paradoxal, il semble que les mêmes mots et les mêmes politiques s'imposent partout et font « consensus », si l'on en juge par l'application systématique des mêmes politiques économiques dans tous les pays du Sud quelque soit leur contexte économique, social, politique, historique, culturel, etc. et par l'usage du même vocable par l'ensemble des acteurs qui structurent le champ du développement (organisations financières internationales, gouvernements nationaux, ONG, chercheurs, experts, humanitaires, associations...).

L'objectif de ce numéro spécial est alors double : comprendre le pouvoir performatif des mots et préciser la nature de ce consensus dans l'action collective. D'une part, il s'agit d'interroger les mots eux-mêmes, leurs significations, leurs usages, leur arrière-plan idéologique et leur pouvoir performatif, dans le cadre des espaces politique, économique et social dans lesquels ils se déploient. Les mêmes vocables sont utilisés dans différentes sphères – disciplinaires, professionnelles, politiques, linguistiques, culturelles, juridiques, etc. – mais n'ont pas forcément le même sens : il peut y avoir désaccord de divers points de vue : idéologique, étymologique, fonctionnel... Dans le domaine du développement, ces sphères sont en interaction, et il peut en découler des malentendus, des désaccords, voire des conflits de reconnaissance, de prééminence, non seulement autour du sens d'un mot, mais aussi entre les corps disciplinaire, institutionnel et professionnel qui le

promouvent. Dans cette perspective, qui est le plus légitime à dire le sens de chaque terme ? Qui a la puissance de s'approprier, normaliser une définition, l'imposer aux acteurs d'un domaine ? Car, à peine « produit », chaque mot constitue, potentiellement, un objet de discorde et, partant, un opérateur de conflits de légitimité et d'hégémonie.

D'autre part, il s'agit d'interroger la convergence qui semble se nouer autour des vocables et des politiques du développement. Pour ce faire, ce numéro spécial, consacré aux mots du développement, se propose d'analyser les rapports qui lient les différents acteurs du développement entre eux afin d'évaluer la nature du « consensus » et les conditions d'émergence de ce « consensus ». Une attention particulière est portée, d'une part, au choix des acteurs du développement reconnus comme « légitimes » par le champ du développement et à leur degré de légitimité respective pour peser sur les mots et les politiques du développement; d'autre part, au dispositif ou à la mise en scène institutionnelle, politique et médiatique permettant que la parole et les désaccords sur le développement s'expriment. Afin de mieux apprécier la part d'adhésion, de consentement et/ou de contrainte qui lie les acteurs entre eux *au nom* du développement, il faut retracer les trajectoires et les usages des vocables et mettre au jour *les médiations* au travers desquelles une fraction de ces agents forge et façonne les notions du développement, tandis que d'autres les reçoivent, les intègrent, ou, au contraire, les réinterprètent.

Cette interrogation sur les mots eux-mêmes et le rapport des acteurs à ces mots a fait l'objet d'un colloque pluridisciplinaire¹. Les paragraphes qui précèdent rappellent brièvement sa problématique. Le dossier, ici présenté, rassemble des contributions de sociologues et d'économistes, prenant en compte à la fois la configuration discursive actuelle du développement et leurs politiques économiques mais aussi l'analyse concrète des pratiques des différents acteurs impliqués dans des « actions » de développement ou dans la recherche « sur » le développement. Il comprend cinq communications dont l'ensemble contribue, nous semble-t-il, à mettre en évidence la réalité, observable dans le jeu des acteurs, d'une nouvelle forme d'action institutionnelle réputée promouvoir le développement par les incitations à l'intégration des pauvres à l'économie de marché. Les enseignements pour le débat économique

¹ « Les mots du développement : genèse, usages et trajectoires » qui s'est tenu les 13 et 14 novembre 2008 à l'université Paris-Dauphine, <http://calenda.revues.org/nouvelle11306.html>. D'autres communications ont été publiées dans un numéro spécial de la revue *Tiers-Monde* : « Les mots du développement. Trajectoires et pouvoirs », n° 200, octobre-décembre 2009

autour des institutions ne constituent pas la trame centrale du dossier mais sont perceptibles à la croisée des articles.

Derrière de nouveaux mots, une même politique et philosophie de l'action

Fortement critiquées par les gouvernements du Sud et l'opinion internationale après les crises post-ajustement structurel, les institutions et bailleurs de fonds internationaux, grands producteurs de mots et de discours, mais également instigateurs dans la pratique des politiques de développement, ont opéré à partir de la fin des années 1990 un changement de lexique pour parler du développement. Les termes comme « démocratie », « société civile » (à savoir les citoyens, les communautés, les associations, les coopératives, mais aussi les ONG), « participation » (correspondant à une injonction à faire quelque chose), « *empowerment* », « développement local », « microcrédit », « *capabilities* », « les politiques par le bas » (« to create economic and social development from below »)... sont devenus les nouveaux termes emblématiques de leurs discours officiels.

L'emploi de nouveaux mots accompagne un changement de paradigme économique. A partir de l'an 2000, le rôle des institutions occupe désormais une place importante dans les problématiques théoriques du développement. Cette prise en compte des institutions s'effectue par ailleurs dans un contexte général de reconnaissance de leur rôle en économie grâce au succès que connaît le néoinstitutionnalisme. La littérature économique dominante sur le développement multiplie ses efforts pour identifier les « bonnes » institutions (définies sous le seul critère de l'efficacité) qui permettraient de sortir de la pauvreté. La Banque mondiale s'inscrit également dans ce mouvement et opère à son tour sa conversion aux institutions. Le texte de Benoît Prévost revient particulièrement sur l'évolution des discours et de la doctrine de cette organisation. Celle-ci appréhende la question du développement à partir de l'articulation de l'équité, l'égalité des chances et l'*empowerment*, sous l'influence de trois mouvements théoriques: l'influence de la philosophie moderne en économie, en particulier avec les travaux d'Amartya Sen et ceux de John Rawls ; la réactivation de travaux sur les inégalités, la pauvreté et le développement (sous l'influence de François Bourguignon à la Banque mondiale); enfin, la prise en compte des institutions pour mettre en place une « bonne gouvernance ». Le texte de Benoît Prévost montre que les documents de travail, séminaires, colloques, mais aussi les discours officiels de la Banque mondiale – comme ceux d'ailleurs des autres grandes organisations financières et bailleurs de fonds internationaux – affichent une revendication

d'un certain égalitarisme libéral dans la manière de concevoir le développement et des politiques à mener, à travers les notions « d'autonomie » et de « responsabilité » des personnes pauvres.

Cependant il ne faut pas s'y tromper. Si le vocable employé par les organisations internationales connaît un changement incontestable, le changement des politiques de développement et de leurs arrière-plans idéologiques, quant à lui, est beaucoup moins évident². En effet, la continuité des politiques d'ajustement structurel est en réalité toujours affirmée par les organisations financières internationales (Banque Mondiale, FMI), mais sur la base d'une nouvelle rhétorique et de nouvelles modalités d'intervention. La prise en compte des problématiques institutionnelles se traduit en particulier par une reformulation de la conditionnalité: les nouvelles propositions d'intervention consistent désormais à ne plus intervenir directement auprès des autorités nationales pour leur imposer un programme d'ajustement structurel, mais à les encourager à concevoir leurs propres programmes. Sans interférer ainsi, explicitement, dans le choix des politiques publiques, elles se limiteraient, implicitement, à conditionner leurs aides en fonction des résultats et des objectifs économiques affichés par les autorités nationales et de la mise en place des « bonnes » institutions par les pays aidés. On passe ainsi, à la fin des années 1990, d'une conditionnalité exprimée essentiellement en termes de politiques macroéconomiques à une conditionnalité exprimée en termes de construction institutionnelle (Lafaye de Micheaux, Ould-Ahmed, 2007³).

Si l'évolution des mots n'indique pas véritablement un changement idéologique des politiques de développement, elle révèle en revanche les fondements philosophiques de l'action individuelle et des politiques que les organisations internationales soutiennent. De ce point de vue, le concept d'empowerment, devenu l'un des mots clés du nouveau discours sur le développement, est éclairant. Entendu comme l'« expansion de la liberté de choix et d'action » (Banque mondiale, 2002, cité dans Prévost, p.19) ou comme

² Se reporter à l'ouvrage collectif *Institutions et Développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, co-dirigé par E. Lafaye de Micheaux, E. Mulot et P. Ould-Ahmed en 2007 aux PUR, qui, à partir d'une lecture institutionnaliste d'économie politique du développement, analyse l'évolution des politiques de développement et le poids des différents acteurs économiques ainsi que celui des Etats souverains à mettre en œuvre ces politiques.

³ Lafaye de Micheaux E., Ould-Ahmed P., 2007, « Les contours d'un projet institutionnaliste en économie du développement » in E. Lafaye de Micheaux, E. Mulot et P. Ould-Ahmed (eds), *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, PUR, p. 9-37.

« renforcement de la capacité d'une personne à faire des choix (...) et à les transformer en actions et résultats désirés », l'*empowerment* reflète le soutien accordé par les organisations financières internationales aux politiques de développement ou mesures « portées par le bas » telles que le microcrédit ou encore la microentreprise (cf. Fouillet et Pairault dans ce numéro). « Les pauvres sont ainsi appelés à devenir les acteurs de leur sortie de pauvreté, ce qui favorise leur autonomie, tout en étant in fine responsables de leur succès et de leur échec à partir du moment où les conditions auront été réunies pour assurer l'égalité des chances » (Prévost, p. 9). Aussi, à travers le soutien de réformes institutionnelles, économiques et financières visant à renforcer la capacité des pauvres à disposer davantage d'« autonomie » et de « responsabilité », c'est la philosophie libérale de l'action individuelle qui se trouve ainsi réaffirmée. Il reste à voir comment ces termes font consensus et quelles en sont les modalités.

Production et imposition des mots : Comment s'imposent-ils ? Consensus ?

Ce dossier donne à voir et analyse des mots qui s'imposent et font croire à un consensus par leur usage commun tant par les financiers, les concepteurs que par les praticiens. Il en découle une prise de parole contrôlée des personnes concernées par les projets de développement.

Se pose donc la question de savoir comment les nouveaux acteurs de l'univers professionnel du développement sont porteurs d'un consensus intellectuel sur les moyens du développement et ce qu'il est, consensus réputé refléter un consensus social produit par les techniques de participation. Le dossier montre qu'il faut s'interroger sur l'existence même de ce consensus intellectuel tant en termes théoriques que pratiques, et plus encore de sa possibilité de refléter ou de générer un véritable consensus social : existe-il vraiment ? Si oui, quelle est sa nature ? N'est-il que contrôle de la parole publique ? Ces questions sont d'abord posées au regard de l'analyse de l'appropriation de ces mots et du détournement de leur sens. Les communications ici rassemblées suggèrent une véritable économie politique et symbolique des entrepreneurs du développement, montrant en particulier comment le pouvoir des mots dans leur circulation économique et politique opère la persuasion. Il faut donc certes se poser la question de l'existence d'un certain *consensus pragmatique* entre les professionnels du développement et voire même entre les usagers des projets. De ce point de vue, le texte d'Amin Allal est particulièrement illustratif de cette question, étudiant le lien entre les intérêts économiques et les intérêts symboliques (valorisation de soi).

D'un point de vue théorique, la question du consensus est encore mal cernée puisqu'on observe d'un côté une force de consensus et de l'autre l'expression de désaccords. On voit bien là comme le rappelle Bruno Lautier que consensus n'est pas consentement. La différence déplace le problème sur ce que l'on peut appeler avec Benoît Prévost un art de la persuasion dans la production d'un consensus intellectuel qu'a signifié le consensus de Washington. On comprend que cet art visait à étouffer la portée de ces critiques et à masquer ainsi la continuité de l'ajustement structurel en renouvelant la théorie du rapport d'équité-justice-égalité des chances grâce à de « bonnes institutions » qui pallient les défauts du marché par leur effet d'*empowerment*. Cela dit, c'est un programme d'occultation mais l'idée n'est qu'une déduction des contradictions logiques repérables dans l'exposé d'une technique de persuasion. Cette idée n'est qu'une hypothèse qui mérite alors d'être davantage élaborée d'un point de vue théorique pour en préciser la portée analytique, et pouvoir alors la vérifier dans des cas empiriques divers.

La généalogie que propose Bruno Lautier de la pensée du consensus resitue son sens actuel de fabrique d'une représentation collective. Cette fabrication est analysée dans divers jeux d'acteurs qui transcendent les réalités nationales car ils semblent constituer des aspects structurels d'une gestion politique mondialisée des populations pauvres (fort bien illustrés par les différentes contributions de ce numéro spécial). Un premier jeu présenté ici par Blandine Destremau est celui des réunions d'experts du BIT visant à définir les outils d'enquête appropriés à l'appui au travail des femmes pauvres dans le monde arabe. Le second travail, d'Amin Allal, porte sur le montage au Maroc et en Tunisie de ce que l'auteur appelle un tamis participatif. L'article de Cyril Fouillet et Thierry Pairault, quant à lui, compare la forte croissance décentralisée de la microfinance en Inde et l'organisation étatique du microcrédit en Chine. L'intérêt de la comparaison est de mettre en lumière la convergence de l'instrumentalisation politique. Le moins libéral des deux pays en la matière se voit offrir la vice-présidence de la Banque mondiale. Les mots semblent avoir des vertus semblables comme opérateurs d'une sélection des acteurs qui, de façon récurrente dans chaque situation, est le vecteur d'une dépolitisation. Celle-ci apparaît à l'échelle locale comme une cooptation antipolitique (c'est-à-dire qui contourne les réseaux électoraux) ou encore elle concerne la « gouvernance » mondiale au travers de l'intégration de la Chine au centre concepteur de cette fabrique du consensus.

Le texte de Bruno Lautier s'attache particulièrement à préciser les malentendus du consensus et insiste sur sa fonction politique de clôturer le débat, voir d'empêcher la prise de parole elle-

même. « Les consensus ne servent pas tant à réaffirmer l'accord de leurs parties prenantes qu'à clore toute délibération : ni ceux qui sont dans le consensus, ni ceux qui le contestent, n'auront droit à une parole légitime » (Lautier, p. 65). L'auteur montre la nature profondément politique du consensus et pour ce faire, il réalise une généalogie sélective du terme consensus (à partir de Spinoza, Comte, Durkheim, Tocqueville...), une histoire de ce mot, de ses significations dans la langue française, mais aussi de ses usages par les différentes disciplines (philosophie morale, sociologie, psychologie sociale, économie) et dans le développement (Consensus Building Institute). Le consensus semble produit par des délibérations ou encore des processus de normalisation qui conduisent à des positions médianes. Il peut être aussi l'expression d'un certain nombre d'opinions convergentes. Il apparaît ainsi comme une procédure garantissant le pouvoir d'une minorité d'imposer à la majorité les sujets dont il faut discuter. Ainsi le consensus est érigé en technique du *consensus building* qui est employé d'abord par le BIT et qui s'est ensuite propagé aux autres organismes internationaux qui le promeuvent comme condition de la stabilisation. En s'abstenant de nommer clairement l'objet même du consensus, on consacre ainsi l'asymétrie Nord-Sud dans l'énonciation de la conditionnalité.

La technique normalisée du *consensus building* pour reprendre le terme de la littérature internationale que Bruno Lautier passe en revue est examinée par Blandine Destremau à l'échelle d'une organisation internationale, le BIT. L'étude de cas présentée par cette auteure montre comment s'organise la construction collective d'un savoir consensuel entre exécutants des politiques publiques de genre au Moyen Orient. Les mots sont ici négociés, de leur traduction statistique à la communication dans l'enquête. Son texte rapporte une expérience de collaboration avec un bureau régional du BIT au cours de laquelle un certain nombre de normes concernant le travail et la protection sociale devait être incorporé dans un programme appliqué et conçu au niveau régional des Etats arabes et dans les pratiques d'acteurs institutionnels. L'auteure pose la question de l'efficacité et de l'ambivalence des techniques de diffusion des normes construites autour des procédures participatives. Elle montre que les négociations entre participants ont pour nécessité affichée (obligation) de déboucher sur une adhésion consensuelle au nom d'un bien commun, et ce malgré des désaccords et différends entre les participants jugés finalement secondaires, et non sur un débat substantiel à prendre au sérieux : « Finalement nous étions tous là pour le bien de tous, du même côté, l'ennemi commun ayant été désigné : la précarité, la pauvreté, l'insécurité » (Destremau, p. 91). L'objectif de ce programme est de diffuser des *normes universelles*, en particulier celle de « travail

décent » et d' « emplois productifs » pour réduire la pauvreté et les inégalités de genre et contribuer à parvenir à un développement durable dans les pays arabes. Son texte montre comment une norme est imposée sans donner l'air de l'être (grâce à la mise en scène d'un dispositif de participation). En effet, l'analyse du dispositif de participation et de collaboration entre les différentes catégories d'experts met au jour « le rapport de force larvé qui s'est instauré, dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, entre une organisation internationale dont la mission est largement normative, et un certain nombre d'acteurs institutionnels, supposés changer leurs pratiques et référents pour les rendre plus conformes aux normes universelles et consensuelles portées par l'organisation, tout en étant invités à participer à l'élaboration de leur contenu » (Destremau, p. 74).

Circulation et réception des mots : Comment sont-ils véhiculés, perçus, réceptionnés, instrumentalisés ?

Le texte d'Amin Allal revient sur le terme de « participation » qui renvoie à une idée et à un dispositif de réformes supposées produire à la fois le développement et la « démocratisation » des pays du Sud. La référence à la « participation » apparaît de façon importante dans les rapports de la Banque Mondiale et du PNUD au début des années 1990, et se décline par la suite dans les rapports nationaux des développeurs. La participation au développement par la « société civile » se traduit concrètement par la mise en place de commissions dites « participatives » (nationales, régionales ou locales), par la création d'associations... Amin Allal s'intéresse particulièrement à ces acteurs qui composent ces associations ou collectifs dits participatifs, en prenant comme terrain d'observation le Maroc (à Rabat) et la Tunisie (à Tunis). Si pour les organisations internationales et les bailleurs de fonds, le discours de la « participation », comme celui par ailleurs de « l'empowerment », est un discours d'injonction à faire quelque chose, l'auteur montre la diversité des intérêts et des représentations que les acteurs locaux du développement international ont de leurs propres pratiques (représentants des bailleurs de fonds, des ONG internationales et des associations, élus locaux et cadres des ministères concernés par les projets de développement). Au terme de son analyse il montre comment les processus de sélection des acteurs dans le cadre des dispositifs dits participatifs conduisent à une cooptation antipolitique des acteurs de la « participation », même si ces derniers préfèrent appréhender leur participation comme l'expression d'une « démocratisation » de la société.

Le texte de Cyril Fouillet et Thierry Pairault montre comment le terme mais aussi la pratique de la microfinance sont réceptionnés et réappropriés par les Etats et les organisations locales qu'ils étudient (Chine et Inde). En décrivant la normalisation politique des pratiques financières de la microfinance, leur texte donne à voir une diversité des modalités d'appropriation de cette pratique par les Etats et les acteurs locaux, intégrant des considérations politiques, sociales, voire religieuses. Les autorités chinoises affichent une certaine méfiance à l'égard de la croyance de l'omnipotence de l'intérêt privé pour satisfaire des besoins collectifs. Elles préfèrent organiser les institutions de la microfinance dans le cadre des communautés urbaines et rurales dont elles promeuvent l'organisation. Compte tenu de la portée politique de la nomination des pratiques, le terme microfinance ne trouve aucune traduction littérale en chinois. Celui le plus souvent adopté pour désigner les activités de la microfinance signifie « prêt chirographaire de faible montant » (p. 129), soit microcrédit au sens strict, excluant ainsi toute forme de microfinance. Le gouvernement chinois rejette toute forme relativement autonome de microfinance afin de garder le contrôle macroéconomique et social. L'impressionnante expansion récente de la microfinance en Inde paraît plus proche du modèle libéral par sa décentralisation mais on comprend qu'il s'agit juste d'une décentralisation de son appropriation, ce qui n'est guère étonnant dans un système fédéral. Ici aussi, la structure traditionnelle du pouvoir politique semble confortée, tant « sa dimension populiste et démagogique est évidente » (p.142). L'instrumentalisation politique qu'informe cette comparaison paraît exemplaire du chemin institutionnel d'une production d'un consensus qui n'en est pas un – du cœur cognitif opérationnel de la technique de persuasion à ceux qui réorganisent des « *capabilities* » sur tout type de terrain.

La dernière phrase de l'article de Pairault et Fouillet pointe l'enjeu proprement économique des idiosyncrasies nationales, régionales et locales s'appropriant *des best practices*. « L'écueil actuel pourrait être non plus celui du consensus de Washington, mais celui du consensus qu'imposeraient les États à leurs circonscriptions territoriales ou encore l'absence de consensus national faite aux États de pouvoir en instaurer un » (p.143). L'usage de mots et les pratiques d'un des domaines emblématiques de la gouvernance que constitue la microfinance ne semble pas avoir l'effet attendu. L'objectif d'un accroissement de la pratique de la liberté comme capacité sociale à créer une offre marchande semble irréel quand les mots et les pratiques sont le moyen de sauvegarder des modes établis de contrôle politique par une nouvelle forme de gouvernement des populations pauvres.

« Lève toi et marche ! » : les injonctions de l'empowerment

Benoît Prévost⁴

L'empowerment est devenu en quelques années l'un des termes emblématiques du nouveau discours sur le développement, l'un des « *buzzwords* » qui animent les milieux de l'aide internationale (Cornwall and Brock, 2005). Il est l'un des piliers du *World Bank's Strategic Framework* et du *Comprehensive Development Framework* censés formaliser la transformation de la doctrine de la Banque Mondiale sous l'impulsion de J. Wolfhenson à partir de 1995.

Une abondante littérature a traité à la fois les différents aspects et les limites de ce renouveau discursif en montrant notamment que derrière le changement lexical on retrouve les mêmes préconisations en matière de politique économique. Autrement dit, le maniement (ou la manipulation) de nouveaux termes et concepts masquerait la continuité de l'ajustement structurel pourtant vivement critiqué et rejeté par les populations et gouvernements du Sud (Fine 2001 ; Craig and Porter 2003 ; Palier et Prévost, 2007a). En ce qui concerne l'empowerment, les limites seraient notamment à trouver dans une approche très limitative des questions de pouvoir, laissant systématiquement de côté ses aspects conflictuels (Guerin *et al.*, 2009, Lautier, 2000a et b). Nous proposons d'approfondir ces questions en replaçant la question de l'empowerment dans le cadre d'un renouveau des débats sur l'égalitarisme libéral, et plus précisément en analysant les liens entre l'empowerment et la notion d'équité telle qu'elle a été définie par la Banque Mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2006* : l'équité comme égalité des opportunités.

Appréhendé dans sa version la plus simple comme une « expansion de la liberté de choix et d'action », (Banque Mondiale, 2002, p. 11), ou comme renforcement de la « capacité d'une personne à faire des choix (...) et à [les] transformer en actions et résultats désirés » (Alsop et Heinsohn, 2005, p.4), l'empowerment est très étroitement associé, depuis le *Rapport sur le développement dans le monde 2000*, à l'expansion des opportunités offertes aux pauvres. Le passage d'objectifs de développement en termes d'expansion des opportunités à un principe d'égalité des opportunités présente donc une évolution dans le discours de la Banque Mondiale et il est

⁴ LASER – Université de Montpellier. E-mail : benoit.prevost@univ-montp3.fr

intéressant de voir comment l'empowerment peut se penser dans ce contexte. En tant que pilier des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, il s'intègre aujourd'hui dans le schéma global des réformes politico-économiques de « seconde génération » (Prévoist, 2008). L'empowerment est donc au croisement de réformes institutionnelles, économiques et financières censées permettre l'émergence de sociétés à la fois justes et efficaces permettant un renforcement des capacités des pauvres à saisir les opportunités qui se présentent à eux. En quelques mots, une fois mises en place des institutions équitables, les pauvres sont censés être renforcés dans leur poids politique et social ; une fois activées des ressources économiques et financières via la microfinance, les pauvres pourraient enfin devenir autonomes et responsables. Autonomes car ils seraient leurs propres maîtres grâce à l'auto-emploi et à la microentreprise. Responsables car si les institutions garantissent que le jeu économique est juste alors le résultat de leurs choix d'acteurs libres et autonomes sera de leur responsabilité, à savoir leur volonté, leurs efforts et leurs talents conformément à un certain idéal méritocratique.

Nous verrons dans un premier temps comment s'articulent l'équité, l'égalité des chances et l'empowerment dans le discours de la Banque Mondiale. Cette articulation repose sur la convergence de plusieurs mouvements théoriques impliquant à la fois les liens entre philosophie et économie politique et des évolutions internes à l'analyse économique de la pauvreté et du développement.

Nous verrons ensuite comment ces nouveaux principes concernant la justice sociale peuvent être traduits en termes de politique économique et de transformation des conditions dans lesquelles l'empowerment des pauvres pourrait être assuré. Il sera ainsi possible de constater que l'empowerment des pauvres passent par une série d'injonctions à l'autonomie et à la responsabilité et, surtout, de cerner quelles contradictions émergent de la théorie de l'équité défendue par la Banque.

1. Equité et empowerment : l'égalité des opportunités

L'idée d'accroître les opportunités pour les pauvres afin qu'ils puissent bénéficier de la croissance et sortir de leur état n'est pas une idée nouvelle pour la Banque. Elle est même le point de départ du Rapport 2000/2001 qui a marqué le tournant décisif du nouveau paradigme de l'institution (Banque Mondiale, 2000, p.1). Et l'utilisation du concept d'empowerment, en tant que « capacité à transformer des choix en actions désirées et en résultats » (Alsop et Heinsohn, 2005, p.4), renvoie directement aux opportunités dont les pauvres peuvent, ou non, se saisir.

En revanche, l'idée d'égalité des opportunités ou des chances⁵ est plus récente.

« Dans le cadre de ce rapport, nous considérerons que l'équité se définit à partir de deux principes de base :

Des chances égales. La situation d'un individu, dans ses diverses dimensions, doit refléter principalement ses efforts et ses talents, et non pas ses origines. Le contexte préétabli, c'est-à-dire le sexe de la personne, son appartenance raciale, son lieu de naissance, ses origines familiales et le groupe social au sein duquel elle est née ne devraient pas permettre de déterminer si cette personne peut réussir économiquement, socialement et politiquement.

Le fait d'être à l'abri de la privation absolue. L'aversion pour la pauvreté extrême, ou une forme d'aversion pour l'inégalité au sens de Rawls au niveau des conditions de vie, fait qu'une société est susceptible de décider d'intervenir pour protéger les conditions de vie de ceux de ses membres qui sont le plus dans le besoin (ceux qui se trouvent au-dessous d'un certain seuil absolu de besoin) même si le principe d'égalité des chances est déjà adopté. » (*Banque Mondiale, 2006, p.24*)

Le *Rapport sur le Développement dans le Monde 2006* est le résultat d'un processus qui, depuis le début des années 1990 et l'influence croissante d'Amartya Sen, a favorisé un renouveau des dialogues entre philosophie et économie du développement. C'est dans ce contexte que nous replaçons l'analyse de l'empowerment. On peut alors identifier trois mouvements parallèles qui permettent de comprendre comment *Équité et Développement, Rapport sur le développement dans le monde 2006*⁶ a pu voir le jour : un mouvement de l'économie vers la philosophie et réciproquement ; et deux mouvements plus propres à l'économie, l'un concernant l'analyse des inégalités et l'autre concernant l'analyse du rôle des institutions dans le développement.

1.1. De l'économie à la philosophie, et réciproquement

La *Théorie de la Justice* de Rawls a relancé les échanges entre économie et philosophie, et favorisé l'émergence d'une théorie moderne de la justice que l'on peut considérer aujourd'hui comme « un esprit philosophique dans un corps économique » (Kolm, 1998, p.3). A ce titre, les travaux d'Amartya Sen semblent établir les connections les plus solides depuis une vingtaine d'années, et il n'est

⁵ Nous utiliserons ici les deux termes l'un pour l'autre.

⁶ Noté également RDM 2006 dans la suite du texte.

pas étonnant qu'il soit devenu une référence dans un contexte où la lutte contre la pauvreté ne peut plus se penser sans la question de la justice sociale. L'importance du mouvement réciproque de l'économie et de la philosophie l'une vers l'autre tient en grande partie à ce que les philosophes politiques contemporains partagent, à la suite de Rawls (Kymlicka, 2003, p.17), un même rejet de la doctrine utilitariste, aussi bien au niveau des principes de justice qu'au niveau de la philosophie morale et de l'ontologie. Ce rejet n'a pas été sans conséquences pour l'évolution de l'orthodoxie économique qui a dû et su en partie s'adapter à ces critiques. On peut considérer le *RDM 2006* comme l'un de ces temps d'adaptation. L'adoption, comme références principales, de Rawls, Dworkin, Sen, Roemer et Nozick (Banque Mondiale, 2006, p.92) revient à admettre les difficultés de l'économie du bien-être standard à traiter des questions d'équité et de développement. Et il n'est pas étonnant qu'avec l'égalité des chances ou des opportunités la Banque Mondiale fasse sienne l'une des conceptions de la justice les plus unanimement défendue dans les sociétés modernes (Roemer, 2002, p.455).

Mais, comme le note Roemer (le seul auteur de référence du *RDM 2006* à avoir répondu directement au contenu du rapport⁷) ce mouvement d'intégration de questions philosophiques par l'économie standard soulève des interrogations. En premier lieu, et la critique est assez ancienne chez Roemer, le lien entre économie et philosophie reste souvent distendu. La plupart des économistes sont finalement peu familiers de la pensée philosophique contemporaine et en ignorent les détails et la complexité des débats (Roemer, 1996, p.1, voir aussi Tugodden, 2003)⁸. Cette distance peut permettre de comprendre l'épanouissement de contradictions qui ne sont pas nécessairement conscientes. En tout cas elle favorise, comme nous le verrons, des confusions dans l'usage des auteurs mobilisés pour élaborer des principes de justice tels qu'on les trouve défendus dans *Équité et Développement* : si l'égalité d'opportunités est effectivement répandue et relève de la plateforme égalitariste du libéralisme contemporain, elle se décline en autant de versions que ce libéralisme lui-même, impliquant en retour des politiques publiques extrêmement diverses et éventuellement contradictoires.

D'autre part, les auteurs du *RDM 2006* restent pris dans une vision réductrice des problèmes de justice sociale. Cette dernière n'est pas considérée d'emblée comme une fin en soi (telle qu'elle l'est dans une perspective *substantialiste* – Prévost, 2005 et 2009), mais comme un moyen d'améliorer les performances économiques des

⁷ Ceci explique que nous ayons privilégié ses jugements sur ce rapport.

⁸ L'essentiel des travaux des théories économiques de la justice portaient, à la fin des années 1990, sur l'utilitarisme et le principe de différence de Rawls, montrant peu d'intérêt pour les théories plus récentes (Roemer, *ibid.*).

pays, c'est-à-dire leur taux de croissance. Or, cette perspective *instrumentale* revient rapidement à une appréciation étroitement utilitariste (Roemer, 2006, p.237) :

« Ainsi, l'effort répété des auteurs du rapport à justifier leur vision de l'équité sur des fondements utilitaristes est inconsistant et il passe à côté de l'évolution de la philosophie politique des 40 dernières années. » (Roemer, 2006, p.238)

1.2. Inégalités, pauvreté et empowerment

Deuxième mouvement : le renouveau des théories de la justice a été accompagné par une réactivation des travaux économiques sur les inégalités, la pauvreté et le développement, travaux longtemps laissés de côté au profit d'un ensemble de croyances et de mythes fondamentaux du développementalisme⁹. On notera que ces analyses se sont conjuguées aussi bien au niveau macroéconomique que microéconomique¹⁰. Au niveau macroéconomique, les travaux de Bourguignon, (économiste en chef à la Banque, il a chapeauté la rédaction du *RDM 2006*) illustrent les différents problèmes rencontrés pour expliquer les liens entre croissance et réduction de la pauvreté. Si ces liens ont longtemps été analysés dans le sens de l'impact de la croissance sur la pauvreté et les inégalités, les travaux les plus récents s'intéressent aux liens inverses et font de la réduction des inégalités un facteur de dynamisme économique. Au niveau microéconomique, le *RDM 2006* s'inscrit dans une dynamique initiée dans les années 1990 avec les *Poor Voices*¹¹, puis ancrée dans la nouvelle doctrine de la Banque en 2000 avec *Combattre la pauvreté*, Rapport 2000/2001 : on voit émerger une analyse de la pauvreté comme phénomène multidimensionnel produit par une série d'inégalités dans les différents domaines de la vie sociale. A la fois *sans voix* et *sans pouvoir* « particulièrement dans leur relation à l'Etat et aux marchés » (Banque Mondiale, 2002, p.v), les pauvres sont les victimes d'institutions inégalitaires qui ignorent leurs besoins et leurs aspirations. L'empowerment tient alors une place de choix dans les travaux et stratégies, jusqu'à devenir la seconde priorité du *World Bank's Strategic Framework*, accompagnée d'un investissement dans les ressources et actifs des pauvres (ibid.). L'empowerment suppose

⁹ Comme le *trickle down effect* ou l'hypothèse, issue des travaux de Kuznets, d'une diminution des inégalités une fois passé un certain niveau de PIB par habitant.

¹⁰ Dans une littérature très abondante on citera le numéro spécial d'*Afrique Contemporaine* consacré à la question en 2004 (n°211).

¹¹ Sous la direction de D. Narayan, qui est devenue la spécialiste de la Banque pour l'empowerment, avec Alsop.

notamment d'inclure les pauvres dans les processus de choix qui déterminent leurs conditions de vie et l'on en trouve un écho direct, dans le *RDM 2006*, avec l'idée que « l'égalité des chances qui devrait exister entre les individus, (...) devrait leur permettre de mener l'existence qu'ils auraient choisie » (Banque Mondiale, 2006, p.2). La traduction de cette idée se retrouve dans la promotion d'institutions inclusives pour « promouvoir un égal accès aux opportunités, permettant à chacun de contribuer au progrès économique et social et de partager ses fruits » (Banque Mondiale, 2005c, p.2). Ce principe d'inclusion, qui conduit d'ailleurs parfois à traduire l'empowerment par le terme de « démarginalisation »¹², est récurrent et se retrouve décliné et associé à des contextes divers, non seulement en ce qui concerne les institutions politiques mais aussi, et surtout les institutions économiques et financières. De telle sorte que le « contexte institutionnel » constitue une « structure d'opportunités » au sein de laquelle les individus peuvent prendre des décisions (Alsop et Heinsohn, 2005, p.4). L'empowerment passe alors autant par l'amélioration de cette structure que par l'amélioration des ressources dont disposent les pauvres pour « transformer leurs choix en actions désirées et en résultats » (ibid.).

Renforcer les ressources dont disposent les pauvres peut alors être mis en parallèle avec la nécessité de réduire les inégalités initiales qui empêchent une réelle égalité des chances. Cette dernière suppose en effet (Banque Mondiale, 2006, pp.91-92), d'améliorer les dotations initiales des individus et de corriger les inégalités dans ces dotations, soit par les biens premiers (Rawls)¹³, soit par une politique corrective des circonstances sur lesquelles les individus n'ont pas prise (Dworkin, Roemer), soit par des libertés élémentaires (Sen). Une fois ces inégalités initiales corrigées, reste la question, essentielle, de la nature des institutions les plus aptes à favoriser l'empowerment, ce qui nous conduit au troisième et dernier mouvement, celui de la Nouvelle économie institutionnelle qui, au cours des années 1990 gagne en influence dans un contexte où la Banque tente de comprendre et d'expliquer pourquoi les plans d'ajustement structurel n'ont pas produit tous les effets bénéfiques qu'elle en attendait.

¹² Cette idée de possibilité de mener l'existence que les pauvres auraient choisie parcourt le *RDM 2006* et se retrouve notamment dans l'un des encadrés du rapport consacré à l'empowerment, pp.70-71 version américaines, et pp.92-93 dans la version française, avec une traduction assez surprenante : démarginalisation. Cette traduction illustre fort à propos les difficultés à traduire le terme en français.

¹³ Les noms entre parenthèses sont ceux évoqués par le texte de la Banque.

1.3. Institutions, équité et empowerment

L'analyse de l'influence des institutions sur les performances économiques a permis de repenser le rôle de l'Etat. La Banque Mondiale n'a eu de cesse de l'affirmer tout au long des années 1990 et encore aujourd'hui : l'Etat est important, mais en tant qu'il garantit un environnement favorable à la croissance, grâce à des institutions efficaces et justes et grâce à de « bonnes et saines » politiques de stabilité macroéconomique (Stern et al., 2005). La manifestation la plus exemplaire de cette nouvelle orientation est le succès de la notion de bonne gouvernance qu'alimentent les travaux de Kaufman, expert auprès de la Banque pour la question (Prévost, 2008).

Niveaux microéconomique et macroéconomique se trouvent réconciliés dans ces différents mouvements : la pauvreté des individus est déterminée par l'interaction d'une série d'inégalités relevant des diverses sphères de la vie sociale, et la pauvreté des nations résulte d'institutions injustes qui produisent et reproduisent ces inégalités et empêchent les pauvres de devenir les acteurs de leur propre développement. C'est l'argument central d'*Equité et développement* : « dans toutes les sociétés c'est l'interaction des inégalités économiques, politiques et socioculturelles qui modèle les institutions et les règles du jeu » (Banque Mondiale, 2006, p.26). Il convient donc de mettre en place de « bonnes institutions » afin « d'égaliser les règles du jeu », cette égalisation constituant, en soi, une forme de justice procédurale pure¹⁴ qui est celle se rapprochant le plus de « l'idéal d'autonomie » qui caractérise la pensée libérale contemporaine (Sandel, 1999, p.166). Des institutions équitables sont celles qui empêchent une inégalité de pouvoir entre les joueurs du jeu social afin que chacun puisse obtenir ce qu'il mérite légitimement. Le lien avec l'empowerment est ici fort mais il s'agit de limiter le pouvoir qui s'exercerait sur les pauvres plutôt que de leur en redonner directement : il s'agit d'une action sur les structures institutionnelles (la structure d'opportunités) et non pas d'une redistribution du pouvoir.

Ce sont aussi des institutions efficaces, puisqu'une plus grande équité est supposée améliorer les performances économiques par divers canaux, dont le plus important semble être la mise en place d'une allocation plus efficiente des ressources rares :

« En situation de marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de ressources se traduisent par une inégalité des

¹⁴La justice procédurale pure « s'exerce (...) [lorsque c'est] une procédure correcte qui détermine si un résultat est également correct ou équitable, quel qu'en soit le contenu, pourvu que la procédure ait été correctement appliquée » (Rawls, 1997, p.118).

chances, ce qui implique un gaspillage des capacités productives et une allocation des ressources inefficace¹⁵ » (Banque Mondiale, 2006, p.9).

« Parvenir à davantage d'égalité dans l'accès aux marchés est fondamental pour que règne une plus grande équité au sein d'une société » (Banque Mondiale, 2006, p.215).

Ici, quelques idées simples et limpides : des marchés parfaits sont censés empêcher les inégalités de pouvoir et de richesse d'interférer avec l'allocation des ressources ; ils respectent donc le principe d'égalité des chances ; et cette dernière permet que les ressources productives soient utilisées efficacement. La structure d'opportunité la plus favorable à l'empowerment est donc la concurrence pure et parfaite qui, par définition, assure la liberté et l'égalité¹⁶ dont des institutions équitables doivent être garantes.

Reste à savoir si le résultat de la concurrence peut aussi être considéré comme juste, de sorte que la justice procédurale soit parfaite¹⁷. Cela suppose qu'un critère de justice soit clairement défini, et le *RDM 2006* en propose un : « La situation d'un individu, dans ses diverses dimensions, doit refléter principalement ses efforts et ses talents » (Banque Mondiale, 2006, p.24). L'utilisation d'un tel critère est assez surprenante car elle n'est pas nécessaire à la rhétorique libérale contemporaine, quelle qu'en soit sa déclinaison. L'équité comme égalité des chances suppose essentiellement que les processus équitables conduisent à des résultats dont les individus, autonomes, seraient les seuls responsables. Ce sont d'ailleurs les débats autour de la notion de responsabilité individuelle qui ont marqué la philosophie politique contemporaine après que Rawls a rouvert le champ de ce questionnement (Roemer, 1996, p.2). Certes, comme le souligne le *RDM 2006*, les différents auteurs mobilisés reconnaissent « le rôle fondamental de la responsabilité et de l'effort en tant que déterminants de sa situation » (Banque Mondiale, 2006, p.92). Mais, d'une part, ils proposent des conceptions assez différentes du degré de responsabilité individuel dans le résultat du jeu social (et notamment Dworkin et Roemer). Surtout, d'autre part, et Rawls (Sandel, 1999, pp.109 et suiv.) et Sen (2007) ont très

¹⁵La traduction française, dans l'édition citée, traduit *inefficient* par *insatisfaisante* ; nous avons donc corrigé cette traduction.

¹⁶ Les travaux de Walras constituent un très bon exemple des efforts analytiques pour concilier concurrence et justice via le respect des règles de liberté et d'égalité (Lallement, 1997 ; Chantrel et Prévost, 2004).

¹⁷La justice procédurale parfaite suppose que deux conditions sont remplies : « Tout d'abord, il y a un critère indépendant pour le partage équitable, défini en dehors de la procédure qui doit être suivie et avant elle. En second lieu, on peut trouver une procédure qui donnera à tous les coups le résultat désiré » (Rawls, 1997, p.117).

clairement pris leurs distances vis-à-vis de l'idée d'une justice méritocratique. Le problème est de surcroît que le rapport ne dit rien sur la manière dont les processus équitables garantissent que les mérites individuels soient récompensés. Avant de voir quelles interprétations il est possible d'en tirer, on résumera ainsi le schéma global du *RDM 2006*, qui ne fait que confirmer la plupart des rapports et documents produits depuis plus d'une dizaine d'années :

De bonnes institutions garantissent que les dirigeants politiques sont contraints de tout faire pour favoriser la croissance en entretenant la stabilité macroéconomique (par de « bonnes et saines politiques ») et un bon climat pour l'investissement (que mesurent chaque année les rapports *Doing Business*)¹⁸.

Une fois les pauvres dotés des ressources auxquelles ils n'ont pas accès initialement, et une fois corrigées les défaillances des marchés, ils pourront saisir les opportunités que leur offre la croissance et obtenir, en fonction de leurs efforts et de leurs talents, une amélioration sensible de leur situation.

Ils contribueront, dans le même temps, à renforcer la dynamique de croissance, brisant ainsi les cercles vicieux des trappes à pauvreté aux niveaux micro et macroéconomiques.

Les pauvres sont ainsi appelés à devenir les acteurs de leur sortie de pauvreté, ce qui favorise leur autonomie, tout en étant *in fine* responsables de leur succès et de leur échec à partir du moment où les conditions auront été réunies pour assurer l'égalité des chances. Autonomie et responsabilité sont au cœur de l'empowerment. L'ampleur de la tâche est particulièrement impressionnante puisqu'il s'agit à présent de réformes qui dépassent les seules structures économiques pour s'attaquer à l'ensemble de l'architecture sociale des pays pauvres. Certains commentateurs notent à ce titre la timidité paradoxale du *RDM 2006* à propos de la réalisation effective de l'empowerment via la réforme des institutions (Cling *et al.*, 2006). D'un point de vue économique, l'essentiel¹⁹, qui était déjà dans les rapports 2000/2001 et 2004, tient à l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail et financiers, pour permettre aux pauvres d'accéder à l'emploi, au crédit, à l'épargne et à l'assurance, et avoir ainsi la possibilité d'investir dans des projets

¹⁸ Voir Palier et Prévost (2007a) et Prévost (2008) pour une présentation de ces principes.

¹⁹ Nous laissons pour le moment de côté la question de l'accès à la terre, qui montre pourtant à quel point la Banque se heurte à ses propres limites lorsqu'il s'agit de porter atteinte à la propriété privée, quand bien même cela serait indispensable pour réaliser l'égalité des chances.

économiques rentables et de faire valoir leurs potentialités productives.

2. De la philosophie politique au *storytelling* : l'empowerment et le marché

On vient de voir que la transformation des institutions est indispensable pour favoriser l'empowerment dans une logique d'égalité des chances à pouvoir réaliser les vies que chacun peut souhaiter. Mais l'empowerment est aussi considéré comme un moyen de changer les institutions et leur fonctionnement. En particulier, il est courant de considérer que l'empowerment économique est un moyen efficace d'accroître l'empowerment dans ses autres dimensions. Le meilleur exemple de cette approche est la manière dont sont traitées les inégalités de genre. Ces dernières sont au cœur de la plupart des travaux sur l'empowerment²⁰, aussi bien au sein des institutions que dans les organisations de la société civile qui sont impliquées dans la lutte contre la pauvreté (Guerin *et al.*, 2009). Les femmes sont un exemple d'autant plus intéressant de l'articulation entre égalité des chances, empowerment et institutions, qu'elles cumulent le plus souvent la plupart des inégalités dont peuvent souffrir les populations les plus défavorisées (PNUD, 1995, p.4). De nombreux travaux insistent sur le rôle primordial de l'empowerment économique des femmes pour leur permettre de gagner ensuite en influence et en participation, d'abord au sein du couple et, ensuite, dans le reste de la communauté (Alkire, 2008, p.11). On trouve une illustration de cette perspective chez Sen (Sen, 2001a et b, Sen, 2003, pp. 164 et suiv., Nussbaum, 2003)²¹. L'exemple du *women empowerment* permet ainsi de mieux comprendre comment la modernité économique (le marché) est supposée entraîner avec elle la modernisation de l'ensemble de la société.

L'empowerment passe par une amélioration des dotations que les individus peuvent mobiliser pour réaliser leur *agency*, entendue comme capacité à faire des choix autonomes afin de satisfaire leurs

²⁰ Le concept est incontestablement lié à l'empowerment des femmes, même si la trajectoire du terme l'a éloigné de ses origines (Calvès, 2008).

²¹ Ces questions en sont pas au cœur de notre propos, mais, pour illustrer les mécanismes à l'œuvre, l'accès à un emploi salarié permet aux femmes d'acquérir un pouvoir de négociation dans la gestion des finances du couple ; et cette valorisation du travail féminin hors de la domination masculine au sein du foyer favorisera la scolarisation des filles (puisque leur accès à un travail salarié passera par l'éducation) et l'apprentissage, par les femmes, d'une prise de parole qu'elles pourront utiliser hors du foyer, etc. Voir Prévost (2010) pour une présentation plus exhaustive.

désirs (Alsop et Heisensohn, 2005, pp.6 et suiv.)²², autrement dit, la capacité à saisir les opportunités qui se présentent (Alsop et al., 2006, p.21 et 29). Bien que ces dotations soient multidimensionnelles, leur dimension économique est essentielle pour renforcer les capacités qui sont à la base de l'égalité des chances (ibid., p.21 et 29). Cet empowerment économique, défendu depuis le Rapport 2000/2001, passe par un renforcement des dotations en actifs, notamment par l'accès au crédit, et par un marché de l'emploi efficace. Nous nous concentrerons sur les deux derniers éléments²³.

2.1. L'accès à la finance

La Banque a consacré un Rapport sur le Développement dans le Monde (2005) à la question financière. La modernisation de la finance est supposée réduire la pauvreté à la fois directement en facilitant l'accès au crédit pour que les pauvres développent leurs talents d'entrepreneurs, et indirectement en finançant la croissance qui leur bénéficierait via l'emploi. (Banque Mondiale, 2005, p.33, p.63, pp.115-116 ; p.164). Il est ainsi question de construire des « institutions financières inclusives » (Banque Mondiale, 2006, p.223) dans une logique où la microfinance vient compléter la modernisation des marchés financiers pour réussir une « réforme financière équitable » (ibid.).

Le lien avec l'empowerment est extrêmement fort. D'une part l'accès au crédit est ainsi un indicateur direct d'empowerment (Alsop, Frost Betelson et Holland, 2006, p.37). D'autre part, la plupart des dispositifs de microfinance à destination des femmes s'accompagnent d'incitations à l'empowerment par la participation à des activités politiques et sociales dont les femmes sont souvent exclues (Guerin *et al.*, 2009). La stratégie d'empowerment passe d'ailleurs par des

²² On trouve dans la littérature d'autres définitions de l'agency, et notamment celle de Sen : « Une personne peut avoir divers buts et objectifs autres que la poursuite de son propre bien-être. C'est l'aspect 'agent' de l'individu qui est le plus influencé par son sens des obligations et sa perception d'un comportement légitime. » (Sen, 2001b, p.235).

²³ Concernant le premier, si la propriété d'actifs, notamment fonciers, est essentielle pour l'empowerment des femmes (Banque Mondiale, 2001, p.13), ce sont surtout les problèmes liés à l'activité économique que permet la propriété qui sont au cœur du débat. Deux perspectives : celle du « harcèlement bureaucratique » dont souffrent les entrepreneurs qui souhaitent investir et embaucher (Banque Mondiale, 2000, p.8) et celle de la stabilisation des droits de propriété pour fournir aux pauvres les gages nécessaires à l'accès au crédit (dans la lignée des travaux de De Soto, 2005).

pratiques de storytelling²⁴ et de success stories diffusés à travers les « Films sur les femmes et l'empowerment », produits par la Banque via le PREM Gender and Development Group et l'Empowerment Community of Practice. Nous y reviendrons.

Avant tout²⁵, les conditions du développement actuel du microcrédit s'accompagnent d'injonctions à l'empowerment économique via l'impératif à entreprendre et à saisir les opportunités qu'offre la croissance. L'un des arguments avancés s'appuie sur les *Poor Voices*. Ceux-ci ont révélé que les pauvres considèrent le *self-employment* et le *business* comme les premiers facteurs de sortie de pauvreté, suivis de près par le revenu obtenu grâce à un travail salarié (Banque Mondiale, 2005, p.63). Cette injonction à la création de micro-entreprises s'accompagne d'une évolution puisqu'on est passé de la construction de marchés *pour* les pauvres (Banque Mondiale, 2000, p.1) à la construction de marchés *avec* les pauvres, une idée qui sera propagée par une nouvelle série de cours proposés par la Banque depuis juin 2008 dans le cadre de la formation « Business and Poverty ». Mais quelle peut-être la responsabilité²⁶ des pauvres qui empruntent et qui, éventuellement, éprouvent des difficultés à rembourser leur prêt et/ou à réussir leurs démarches productives ? Nous retiendrons deux pistes de réflexion sur cette question.

Première piste, les prêts ne sont pas nécessairement utilisés pour financer des activités productives. Des travaux menés en Inde sur les *Self Help Groups* montrent ainsi que les crédits servent avant tout à financer des dépenses urgentes liées à la fois à des aléas (maladie), des contraintes sociales (mariages, cérémonies religieuses) et des dépenses moins urgentes comme l'éducation (Palier et Prévost, 2007b, Guerin *et al.*, 2009). Les dépenses liées à la maladie et à l'éducation montrent le rôle que des services publics pourraient jouer. Elles montrent également la limite de la logique selon laquelle les pauvres doivent accéder aux services via le secteur privé, idée défendue par la Banque en particulier dans le Rapport 2004 (*Des services pour tous*) : la microfinance ne peut pas en même temps financer des activités productives et des frais d'accès à des services de base... De tels usages des crédits découlent en partie du rôle

²⁴ L'un des gourous du management et du storytelling, Steve Denning, a officié à la Banque jusqu'à la fin des années 1990 et a lancé la pratique du storytelling au sein de l'institution (Salmon, 2007).

²⁵ Nous ne reviendrons pas sur les détails de la microfinance comme dispositif d'inclusion financière, la question ayant été très largement traitée ailleurs. L'ouvrage de Servet (2007) constitue une présentation exhaustive.

²⁶ Entendue ici comme responsabilité de l'emprunteur face à son créancier et, du coup, comme responsabilité dans l'utilisation du crédit octroyé : il s'agit donc notamment de la capacité des pauvres à saisir les opportunités que le crédit est censé leur offrir.

d'agent des femmes au sein du ménage et le fait qu'elles privilégient le bien-être familial (Sen, 2001b, pp.235 et suiv.). On se heurte ici à une limite de l'empowerment économique qui peut échouer à cause d'un manque d'empowerment dans d'autres sphères et notamment le couple, sur lequel les réformes institutionnelles ne peuvent avoir que peu d'effets (Graham, 2002, Nussbaum, 2000 et 2001).

D'autres facteurs sont à prendre en compte, qui concernent les motivations de ceux que l'on voudrait transformer en entrepreneurs opportunistes. Ainsi, l'argument selon lequel l'auto-emploi (via la micro-entreprise) est présenté par les pauvres eux-mêmes comme un moyen de sortir de la pauvreté peut être interprété comme le résultat d'une situation vécue (activité informelle occasionnelle ou régulière) dans laquelle peu d'autres moyens se présentent. La rareté de l'emploi salarié peut expliquer l'acceptation de solutions de repli dans une logique des préférences adaptatives qui sont au cœur de l'approche par les capacités (Sen, 2001a) : les aspirations s'adaptent aux champs du possible. L'emploi salarié peut pourtant être considéré comme un facteur plus efficace, notamment le salariat dans le secteur non agricole, moins sujet aux aléas naturels et à la faible rentabilité de l'agriculture dans de nombreux pays. Une étude menée au Bangladesh montre, par exemple, que l'auto-emploi chute lorsque les possibilités d'emploi salarié augmentent (Paci et Sasin, p.62).

Si les pauvres entreprennent des activités productives, quelle peut être leur responsabilité en cas d'échec ? Les entrepreneurs pauvres sont particulièrement sensibles aux chocs macroéconomiques, notamment dans les secteurs liés aux exportations qui sont censés être les plus porteurs de gains et de croissance. Les conséquences en chaîne d'une crise financière au Nord peuvent mécaniquement affecter les cours des exportations des PVD notamment par la contraction de la demande mondiale. Or, ces chocs sont les productions spontanées des marchés libres, et les pauvres ne peuvent en être tenus responsables. Quelle solution peut-on alors envisager ? Apparemment, c'est l'assurance individuelle qui semble la plus efficace, dans la logique du développement social comme la Banque Mondiale le conçoit (Palier et Prévost, 2007a) : « il y a un réel potentiel pour un management efficace et équitable du risque à travers la micro-assurance » (Siegel, Alwang et Canagarajah, 2001). Mais à quel coût ? Sur quels fonds les pauvres qui en sont privés peuvent-ils financer leurs assurances ?

Donner aux pauvres les moyens de devenir économiquement autonomes ne suffit donc pas pour dire qu'ils deviennent responsables. On pourra se reporter, sur cette question, aux distinctions établies par Dworkin ou Roemer entre les circonstances sur lesquelles on peut ou non avoir de l'influence et donc être tenu pour responsable, distinctions qui, chez Roemer, se traduisent dans

la différenciation de l'*accountability* et de la responsabilité (Phillips, 2006, p.22). Les pauvres doivent-ils *rendre compte*, de leurs échecs entrepreneuriaux et de leur difficulté à rembourser leurs crédits lorsque l'argent a été utilisé à des dépenses improductives ou à des entreprises frappées par des chocs macroéconomiques ?

Seconde piste, le Community Driven Development. Dans une logique de stratégies plus proches des populations démunies, la Banque soutient et suscite une décentralisation qui est censée rendre les institutions et pouvoirs publics plus efficaces. Les groupes et organisations constitués dans le cadre des projets de microfinance, comme les SHG en Inde, constituent une base favorable à l'émergence de nouvelles pratiques communautaires (sociales, politiques et économiques). Au-delà du simple accès au crédit, la mobilisation politique et sociale des femmes joue un rôle important (Alkire, 2008). Et cette mobilisation peut s'épanouir dans une décentralisation des processus de décision et de maîtrise des politiques locales qui favorisent leur empowerment. Or, ce mouvement doit être mis en parallèle avec la défense d'une fourniture privée de services d'intérêt général, fourniture à laquelle les populations sont souvent associées.

La fourniture locale de services d'intérêt collectif s'appuie sur la création de microentreprises (souvent financées par des microcrédits) productrices de ces services, participant ainsi à une « microprivatisation » des services publics (Harper, 2000). Cela peut aussi passer par une implication directe. Certaines femmes des SHG par exemple sont incitées à prendre en charge des (petits) services publics défaillants pour leur propre bien et celui de la communauté (entretien des abords des routes, le repérage d'enfants souffrant de malnutrition ou de personnes handicapées, lutte contre l'infanticide féminin, l'approvisionnement des cantines en bois, entretien des réservoirs d'eau, repérage des distilleries clandestines, diffusion d'informations publiques, etc., Palier et Guerin, 2004). Cela suppose une meilleure conscience de l'appartenance à une communauté et des responsabilités qui vont avec, autrement dit une injonction à la prise de responsabilités économiques, sociales et politiques. On ne peut s'empêcher de revenir, alors, à l'idée que cette injonction s'appuie fondamentalement sur le conditionnement institutionnel des femmes à assurer des fonctions qui dépassent leur intérêt propre (la fonction d'agent que décrit Sen, op. cit.), non seulement au sein du ménage, mais aussi à l'extérieur. Loin d'être un signe d'empowerment, l'implication dans les services collectifs peut être interprétée comme une extension de la domination masculine²⁷. Tout

²⁷ D'autres arguments permettraient de relativiser cet empowerment des populations locales, notamment les effets de la décentralisation, dans

comme elle peut, effectivement, donner aux femmes une importance croissante hors de leur ménage et au sein d'une communauté qu'elles contribuent à transformer progressivement.

L'amélioration des services passe aussi par une meilleure gouvernance locale avec des procédures participatives et le renforcement des capacités des pouvoirs publics à obliger les fournisseurs privés à rendre des comptes²⁸ (injonction à une participation politique). On rencontre à cette occasion des pratiques de storytelling pour souder les communautés et les impliquer. C'est le sens des différents outils mis à disposition des opérateurs de développement par la Banque, comme la présentation de Madelyn Blair proposée en 2005 : *Storytelling & Community-Driven Development - How Communities Can Use the Power of Stories in Planning and Problem-solving*. L'objectif est d'aider à la construction de communautés dynamiques et inclusives qui se prennent en charge (autonomie de la collectivité), et prennent à leur charge des responsabilités qui jusque-là ne leur incombaient pas forcément.

Cette logique de décentralisation et de responsabilisation des communautés locales se retrouve dans les stratégies et projets soutenus par la Banque, par exemple au Bangladesh où l'Etat a promu l'entrepreneuriat social en engageant des organisations non gouvernementales et des organisations basées sur la communauté à développer et délivrer des services aux pauvres (Paci et Sasin, 2008, p.9). Même démarche dans le programme de l'IDA en Bosnie Herzégovine, où l'essor de la microfinance locale est censé dynamiser une « croissance durable et inclusive tirée par le secteur privé », et favoriser la « durabilité sociale » et des « services sociaux équitables » (Banque Mondiale, 2005b, p.2). La lecture du rapport sur ce projet montre, en matière de durabilité sociale, que l'essentiel tient à ce que l'accès au crédit et à l'emploi permet de réduire la dépendance des pauvres vis-à-vis de l'aide et de la sécurité sociale...

Ces dynamiques d'autonomisation et de responsabilisation des pauvres, qui s'inscrivent dans un impératif voire une injonction à l'empowerment doivent, à présent être comparées à celles que l'on trouve en matière d'emploi qui est considéré comme l'un des principaux vecteurs de transmission de la croissance vers les pauvres.

certaines pays, sur l'accroissement de la sphère d'influence des potentats locaux, renforcés dans leur domination (Hadiz, 2004).

²⁸ L'idée ici est de lutter contre la corruption et le clientélisme qui caractérisent souvent la distribution des services publics dans les PVD.

2.2. Le salut par l'emploi ?

La libéralisation et plus précisément la flexibilité du marché du travail sont présentées comme la clef de réussite de la *pro-poor growth* ou de la *shared growth* (terme de plus en plus utilisé). Les citations pourraient être nombreuses qui vont dans ce sens. Prenons l'IDA qui l'explique ainsi, dans une plaquette d'information sur l'entrepreneuriat, la création d'emplois et la croissance²⁹ :

« La croissance soutenable dans les pays à bas revenus dépend de la capacité à renforcer un secteur privé vivace qui fournisse de bons emplois et des revenus. En l'absence de la force dynamique d'une initiative privée disciplinée par des marchés concurrentiels, les pauvres resteront pauvres »

L'idée que l'emploi est un facteur majeur d'empowerment s'inscrit dans la dynamique que nous avons déjà mentionnée, l'autonomie financière donnant mécaniquement plus de pouvoir de négociation et de participation à ceux qui en étaient démunis. Au-delà, dans quelle mesure cette voie d'empowerment s'accorde-t-elle avec les principes d'équité définis par la Banque Mondiale ?

Le premier problème qui se pose est celui de l'équité des salaires qui, si l'on suit la Banque, devrait être définie comme récompense des efforts de chacun. Or, on se heurte immédiatement à la question de la rémunération au mérite qui est particulièrement épineuse et que Mill considérait déjà « si chimérique que l'on peut la ranger parmi les contes pour enfants » (cité par Légé, 2005, p.1833). Malgré de nombreuses tentatives, dont celle de Walras est sûrement la plus aboutie (Dockès et Potier, 2005, Dockès, 1996), la démonstration d'une coïncidence des salaires au mérite semble devoir rester une impasse³⁰. Sans entrer dans le détail, que peut-on

²⁹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21324213~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>

³⁰Elle s'inscrit dans la logique de l'égalité libérale telle que Rawls la définit et qui, si elle laisse subsister les inégalités naturelles, suppose que les inégalités sociales de départ peuvent être corrigées (Chantrel et Prévost, 2002) : on est bien dans la logique de l'égalité des chances de la Banque. Le principe fondamental de la rémunération au mérite est l'égalité, en situation de concurrence pure et parfaite, des salaires et de la productivité marginale censée mesurer la contribution individuelle à la production. L'idée est séduisante si l'on laisse de côté les difficultés à calculer exactement la contribution de chacun à une production nécessairement sociale. Or, la productivité marginale est, *in fine*, déterminée par le prix de vente de la marchandise produite, qui lui-même dépend de la demande de cette marchandise. Il est donc impossible d'affirmer que le même effort sera rémunéré de la même manière : le résultat est nécessairement injuste (Chantrel et Prévost, *ibid.*).

en tirer ici ? Qu'à moins de renouer avec des fables les experts de la Banque supposent simplement que les pauvres devraient être récompensés de leurs efforts au sens où ils pourraient, grâce à des marchés efficients, s'arracher à leur condition. Aux pauvres méritants, c'est-à-dire qui se sont jetés corps et âmes dans une activité entrepreneuriale ou sur le marché du travail, le salut est offert : la sortie de pauvreté. Aux autres, ceux qui n'ont pas fourni les efforts nécessaires ou à qui la chance n'a pas souri, la société doit, second principe de l'équité, assurer un minimum de subsistance.

On rencontre alors un nouveau problème : le marché ne promet en rien, à ceux qui s'engagent sur la voie de l'effort, que leurs revenus seront suffisants pour s'arracher à la pauvreté. La concurrence ne garantit en rien que le salaire est nécessairement supérieur à un niveau minimal (de subsistance ou de pauvreté, par exemple)³¹ sans pour autant qu'on puisse invoquer une quelconque malchance. Est-ce pour autant que les travailleurs auront été moins méritants ? L'idée d'une responsabilité dans le niveau de rémunération est intenable non pas parce que les pauvres resteraient sous le joug d'inégalités issues d'institutions pré-capitalistes (inégalités de genre, de caste, d'ethnie, etc.), mais bien à cause des institutions du capitalisme, même lorsque la concurrence maîtrise partiellement les intérêts des plus puissants.

De fait, l'idée d'un marché qui récompenserait mécaniquement les efforts des uns et des autres n'est qu'une justification parmi d'autres des inégalités résultant des procédures marchandes, même lorsque celles-ci sont équitables. On trouve ici une autre des contradictions du nouveau discours de la Banque sur l'équité. Invoquer « l'aversion pour la pauvreté extrême, ou une forme d'aversion pour l'inégalité au sens de Rawls » est assez cocasse compte tenu de la manière dont ce dernier élabore le principe de différence qui ne justifie les inégalités qu'à condition qu'elles améliorent le sort des plus défavorisés. On est très loin, avec Rawls, d'une politique de redistribution qui se cantonnerait à assurer un minimum vital en laissant exploser des inégalités justifiées par les différences d'effort individuel. Le fait que toute activité économique relève de la coopération sociale suppose que la redistribution de cette coopération soit sujette, dans une société juste, à un processus de décision démocratique qui permet l'élaboration d'un compromis indispensable au bon fonctionnement d'une société juste (Sobel, 2008). Ce compromis suppose un débat autour de la propriété privée

³¹ Pour une démonstration de ce problème dans le cadre de la théorie de l'équilibre général, voir Chantrel et Prévost, op. cit. Voir aussi, par exemple, sur les aspects philosophiques et économiques du salaire minimum Wilkinson (2004).

des moyens de production qui, pour Rawls, ne relève pas des droits élémentaires inscrits dans la structure de base (par ex. Rawls, 2003, p.240). Même dans une économie capitaliste, les modalités de la propriété des moyens de production, la forme d'organisation de la production et la nature de la relation salariale doivent être soumises à un débat démocratique et au principe de différence. Les contradictions que l'on peut en tirer concernant l'approche de l'équité de la Banque Mondiale apparaissent d'ailleurs clairement lorsque les auteurs d'*Equité et Développement* comparent les différents principes d'équité :

« Autre exemple, les impôts nécessaires pour accroître les recettes de l'Etat afin de réaliser des transferts en faveur des pauvres (une mesure désirable pour éviter qu'ils souffrent de privations) privent des hommes et des femmes qui travaillent dur d'une partie du fruit de leurs efforts. On pourrait considérer cela comme une violation des droits de propriété ou des droits de s'approprier les fruits de son propre travail : là encore, on crée des processus injustes. Chaque fois qu'existe ce genre de dilemme, c'est-à-dire la plupart du temps, il n'est pas possible d'appliquer une recette bien déterminée à l'avance. C'est à chaque société de décider l'importance relative à accorder à chacun des principes d'équité et au développement efficient de la production totale (ou d'un autre agrégat). » (Banque Mondiale, 2006, p.25)

Utiliser plusieurs principes d'équité mène à une impasse, dont les auteurs ont conscience, mais cela ne les empêche aucunement d'avoir une théorie générale des institutions justes, le marché en faisant naturellement partie. Or, comment peut-on définir des institutions justes, sans avoir arrêté un principe d'équité ? Les principes de justice de Rawls concernent la structure de base de la société et ne sont pas discutés à chaque changement de majorité gouvernementale porteuse de différentes conceptions du bien.

Le discours de la Banque bute en fait nécessairement sur la confrontation de deux visions radicalement différentes des procédures économiques.

D'un côté celle suivant laquelle les relations économiques sont des transactions mutuellement et nécessairement avantageuses en situation de concurrence pure et parfaite. Comme le rappelle Kolm (1996, pp.237 et suiv.), dans cette vision, la relation salariale correspond à un contrat comme un autre et, au même titre que tout contrat, on peut considérer qu'il est juste s'il est contracté entre parties égales et libres, autonomes et responsables. Les transactions ne sont pas un jeu à somme nulle, chacun y gagne et perçoit sa part de la croissance en fonction de ses efforts personnels, libéré, en tout

cas, de relations de pouvoir. Du coup, donner du pouvoir aux plus démunis c'est leur donner des moyens d'agir dans la sphère marchande sans pour autant être obligé de retirer du pouvoir à d'autres : le crédit et l'emploi ne sont pas prélevés sur les richesses et le pouvoir d'autres individus, ils sont le fruit d'une transaction volontaire et mutuellement avantageuse et l'empowerment serait un jeu à somme positive (Knack, 2005).

De l'autre, une représentation du marché comme relation hiérarchique de pouvoir dont l'inégalité repose sur la répartition inégale des moyens de production. Ici, la relation salariale n'est pas un contrat comme les autres mais le produit social d'un rapport de force entre des groupes d'individus aux intérêts opposés. La Banque admet que la relation peut être ainsi conflictuelle, en se référant à Smith, comme Sen le fait (Sen, 2003, pp. 165 et 168) : les maîtres cherchent toujours l'occasion de faire valoir leurs intérêts, qui sont contraires à ceux du reste de la population (Banque Mondiale, 2006, p.216). La concurrence à elle seule suffirait à juguler les vellétés de la « ligue tacite » des capitalistes. Si l'on reprend Sen, il est intéressant de noter que la solution ne viendrait pas à elle seule du marché, mais de procédures démocratiques qui mettraient les pratiques injustes en pleine lumière et conduirait à un consensus sur la manière de réformer les institutions pour les limiter (Sen, 2003, pp.163, 168). Mais l'essentiel n'est pas là. L'approche en termes de relations de pouvoir suppose que la croissance (la *shared growth*) se partage non pas spontanément suivant les mécanismes de la concurrence, mais socialement dans le cadre de négociations dans lesquelles la justice dépend du degré d'égalité des parties opposées. L'équilibre des pouvoirs peut ainsi être jugé d'après des critères du juste qui s'intéressent aux procédures. Par exemple, la répartition des richesses respecte-t-elle les principes démocratiques ou pas ? Ici, la conception de l'empowerment n'est pas positive : elle considère qu'il est, au moins initialement, un jeu à somme nulle. Donner du pouvoir aux pauvres, par exemple en leur accordant des règles conventionnelles sur le niveau des salaires (de telle sorte qu'ils soient jugés socialement dignes, en vertu des principes d'équité et d'empowerment), suppose de retirer du pouvoir à ceux qui, détenant les moyens de production et profitant d'institutions marchandes qui leur sont favorables, exerçaient un pouvoir injuste sur le niveau des salaires...

La Banque a conscience des problèmes posés par son approche et admet que la réduction des inégalités ne consiste pas seulement à donner, mais aussi à prendre. C'est ainsi qu'il est expliqué (Banque Mondiale, 2006, pp.194 et suiv.) que des réformes agraires permettraient une plus grande équité en même temps qu'une plus grande efficacité en redistribuant les terres. L'argument était aussi déployé à propos de l'amélioration de la situation des

femmes par rapport aux hommes (Banque Mondiale, 2001, p.13). On est bien, alors, dans un jeu à somme nulle, que ce soit au niveau sociétal ou au niveau du couple. Mais finalement l'idée d'une redistribution qui violerait le sacro-saint droit à la propriété est relativisée, voire enterrée, car son efficacité ne serait finalement pas certaine. Egalité des chances, certes, mais dans la limite du respect du droit de propriété. On notera que la question de l'équité et de la justice face à l'inégalité est présente dès la naissance de l'économie politique. Smith expliquait déjà que les inégalités acquises par les différents groupes qui constituent la société ne peuvent être remis en cause brutalement sous peine de violer le principe de justice qu'est l'impartialité (Smith, 1999 [1759], pp.320 et suiv.). Les changements ne peuvent donc se faire que lentement, mais le principe de sympathie devrait normalement et spontanément amener les plus puissants à faire en sorte que les inégalités restent acceptables, sous peine de mouvements politiques violents suscités par l'envie et le sentiment d'injustice. Le capitalisme, explique Smith, porte en lui les ferments d'une corruption des sentiments moraux qui conduit les maîtres à ne plus se soucier de l'intérêt général et ainsi, à favoriser les conditions d'une destruction de l'organisation sociale (Prévoist, 2002). C'est ainsi que le mode de détermination des salaires, comme relation de pouvoir, pose, chez Smith, le problème de l'équité.

Nous sommes donc au cœur du problème : les injustices inacceptables sont-elles seulement celles qui concernent les individus souffrant d'extrême pauvreté ? Une fois rejeté le principe selon lequel le marché récompenserait chacun suivant son mérite, une brèche béante s'ouvre dans les principes d'équité soutenus par la Banque Mondiale. La justice comme égalité des chances a pu être interprétée initialement, dans les années 1980, comme l'effort d'une idéologie conservatrice pour contrer les tenants « d'une égalité plus radicale ». Mais elle permet également de renforcer les arguments en faveur « d'une redistribution radicale des ressources et du pouvoir » (Phillips, 2006, p.30.) en déroulant le fil des circonstances sur lesquelles les individus n'ont pas de prise réelle et qui les empêchent d'être autonomes et responsables. Et les raisons pour qu'une autorité collective intervienne pour corriger les effets du marché peuvent se multiplier bien au-delà de ce que la Banque considère comme les domaines légitimes de l'action publique en matière économique...

Conclusion

Dans sa promotion de l'empowerment la Banque Mondiale reconnaît que le plus dur à faire est de réformer en profondeur les institutions non seulement formelles, mais surtout informelles, les conventions et normes sociales dont la transformation est longue et

difficile. Mais reste l'idée, la croyance, que la modernisation de l'économie emportera avec elle la modernisation de l'ensemble de la société et que cette modernisation sera nécessairement porteuse de plus d'équité.

Aux mythes fondateurs du développementalisme en ont été substitués d'autres, qui racontent la modernité universelle de la démocratie de marché et de l'égalitarisme libéral, offrant à tous ceux qui s'en donneront la peine les fruits d'une croissance tirée par un secteur privé dynamique où se mêlent firmes multinationales et petits artisans dont les microentreprises deviendront grandes... L'artisanat comme moteur du développement et comme symbole de l'empowerment ? C'est là une bien étrange interprétation de l'histoire du capitalisme.

Mais ces nouveaux mythes sont là, ils se diffusent via les succes stories de pauvres enfin promis à l'empowerment, des fables que véhiculent les pratiques de storytelling, du sommet des institutions internationales jusqu'au sein des ONG et des groupes de femmes qui sont en charge de leur propre sort. L'art de la persuasion finira peut-être par porter ses fruits : sortir les pauvres de la pauvreté, ou bien rendre la pauvreté et les inégalités plus acceptables...

Bibliographie

- Alkire S., (2008), « Concepts and measures of agency », OPHI Working Papers, No9
- Alsop R. et N. Heinsohn, (2005), *Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators*, World Bank Policy Research Working Paper 3510, February
- Alsop R., M. Forst Bertelsen et J. Holland, (2006), *Empowerment in practice – from analysis to implementation*, Washington, The World Bank
- Alsop R. et B. Kurey, (2005), *Local organization in decentralized development : their functions and performance in India*, Washington, The World Bank
- Banque Mondiale, (2000), *Combattre la pauvreté, Rapport sur le développement dans le monde*, Paris, Eska
- Banque Mondiale, (2001), *Engendering development*, Washington, The World Bank
- Banque Mondiale, (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, The World Bank
- Banque Mondiale, (2004), *Des services pour les pauvres, Rapport sur le développement dans le monde*, Paris, Eska
- Banque Mondiale, (2005a), *A better investment climate for everyone, World Development report*, Washington, The World Bank

Banque Mondiale, (2005b), Report No: 34234-BA, Implementation Completion Report (IDA-35330) on a Loan/Credit/Grant to Bosnia and Herzegovina for a Local Initiative (Microfinance), Washington, The World Bank

Banque Mondiale, (2005c), *Empowering people by transforming institutions*, Social development Department, Washington, The World Bank

Banque Mondiale, (2006), *Équité et développement, Rapport sur le développement dans le monde*, Paris, Eska

Billaudot B., (2006), « Economique, justification et démocratie », in Caillé et Humbert éd., *La démocratie au péril de l'économie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes

Calvès A.-E., (2008), « Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », colloque *Les mots du développement*, Centre d'économie de la Sorbonne, Paris, 13-14 nov.

Cammak P., (2004), « What the World Bank Means by Poverty Reduction and Why it Matters », *New Political Economy*, vol.9, No.2, pp.189-212

Chantrel L. et B. Prévost, (2004), « Léon Walras, la concurrence et la rémunération du travail selon la justice: une équation impossible? », *Les Cahiers du CERAS*, hors série n°3, mai 2004

Cling J.-P., D. Cogneau, J. Loup, J.-D. Naudet, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, (2006), « Development, a Question of Opportunity ? A Critique of the 2006 World Development Report : Equity and Development », *Development Policy Review*, Vol.24 (4), pp.455-476

Collier P. et S. Dercon, (2006), « Review Article : The Complementarities of Poverty Reduction, Equity and Growth : A Perspective on the World Development Report 2006 », *Economic Development and Cultural Change*, pp.223-236

Craig D. et D. Porter, (2003), « Poverty Reduction Strategy Papers : a new convergence », *World Development*, Volume 31, Issue 1, January 2003, Pages 53-69

De Soto H., (2006), *Le mystère du capital*, Paris, Flammarion

Dockès P., (1996), *La société n'est pas un pique-nique*, Paris, Economica

Dockès P. et J.-P. Potier, (2005), « Léon Walras et le statut de la concurrence : une étude à partir des Eléments d'Economie Politique Pure », in Bensimon G., éd., *Histoire des représentations du marché*, Paris, Michel Houdiard Editeur, pp.366-391

Fine B., (2002), « "Economic imperialism": a view from the periphery », *Review of Radical Political Economics*, 34 pp.187-201

Graham K., (2002), « Autonomy, Individualism and Social Justice », *The Journal of Value Inquiry*, No.36, pp.43-57

Guerin I., J. Palier et B. Prévost, (2009), *Femmes et microfinance, Espoirs et désillusions de l'expérience indienne*, Paris, Archives contemporaines/AUF

Hadiz V. R., (2004), « Decentralization and Democracy in Indonesia : A Critique of Neo-Institutionalist Perspective », *Development and Change*, 35(4), pp.697-718

Harper M., (2000), *Public Services Through Private Enterprise (Microprivatisation for Improved Delivery)*, Londres, Intermediate Technology Publications

Holzmann R., Jorgensen S., (2000), « Social Risk Management. A new conceptual framework for Social Protection, and beyond », *Social Protection Discussion Papers* n°6, Washington, The World Bank

IDA, (2005), *Implementation Completion Report on A Loan/Credit/Grant to Bosnia Herzegovina for a Local Initiatives (Microfinance) Projet II*, Report No: 34234-B (IDA-35330), Washington, The World Bank

Kanbur R., (2002), « Economics, Social Science and Development », *World Development* Vol. 30, No. 3, pp. 477-486

Knack S., (2005), « Empowerment as a Positive-Sum Game », in Narayan D. éd. (2005), *Measuring Empowerment, Cross-Disciplinary Perspectives*, Washington, The World Bank, pp.365-382

Kolm S.-C., (1998), *Modern Theories of Justice*, Cambridge, MIT Press

Kymlicka W., (2003), *Les théories de la justice*, une introduction, Paris, La Découverte

Lallement J., (1997), « Introduction à une approche historique des rapports entre prix et normes : Du juste prix au prix juste », *Economies et Sociétés*, série PE, n°25, 1/1997, p.5-15

Lautier B., (2002a), « La Banque Mondiale et la lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique », document GREITD et Centre de recherche de l'IEDES-Paris I présenté au Séminaire Institutions et Développement, MSE, Paris

Lautier B., (2002b), « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté », Séminaire Institutions et Développement, MSE, Paris

Légé P., (2005), « Friedrich Hayek critique de John Stuart Mill : une réflexion sur la notion de justice sociale », *Economies et Sociétés*, série PE, n°37, 10/2005, p1819-1848

Morisson C., (2008), « Lectures du Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement », *Revue d'économie du développement*, 2008/1, No22, pp. 125-143

Nagel T., (1994), *Egalité et partialité*, Paris, PUF

Nussbaum M. C., (2000), « Women's Capabilities and Social Justice », *Journal of Human Development*, Vol. 1, No. 2, pp.219-247

Nussbaum M. C., (2001), « Adaptive preferences and women options », *Economics and Philosophy*, No17, pp.67-88

Nussbaum M. C., (2003), « Capabilities as fundamental entitlements : Sen and social justice », *Feminist Economics*, Vol. 9, No.2-3 2/3, p33-58

- Paci P. et M. Sasin, (2008), *Making Work Pay in Bangladesh: Employment, Growth, and Poverty Reduction*, Washington, The World Bank
- Palier J. et B. Prévost, (2007a), « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale », *Economie Appliquée*, 4/2007, p.27-50
- Palier J. et B.Prévost, (2007b), « Vulnérabilité et gestion des risques : potentialités et limites de la microfinance. L'exemple de l'Inde du Sud », *Mondes en développement* n°138, p.103-118
- Palier J. et I. Guerin, (2004), « Les SHG en Inde du Sud en tant qu'espaces de discussion et d'action collectives permettent-ils un accès à plus de pouvoir », *Droits et développement*, 20^{ème} Journées ATM CREDES, Nancy, mai
- Phillips A., (2006), « Really Equal : Opportunities and Autonomy », *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 14, No.1, pp. 18-32
- PNUD, (1995), *La révolution de l'égalité entre les sexes, Rapport sur le Développement Humain 1995*, New York, UN
- Prévost B., (2002), « Adam Smith précurseur des philosophies de l'Histoire », *Revue de Philosophie Economique*, n°6, p.57-81
- Prévost B., (2005), « Les fondements idéologiques et philosophiques du nouveau discours sur le développement », *Economies et Sociétés*, série F, n°43, 3/2005, p.477-96
- Prévost B., (2008), « Nouvelle économie institutionnelle et réformes de seconde génération », *Economies et Sociétés*, série Développement, 17/4, p.713-735
- Prévost B., (2009), « Sen, la démocratie et le marché, portée et limites d'une critique », *Revue Tiers Monde*, No.198, pp.269-284
- Prévost B., (2010), « Le genre dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté : de Sen à la Banque Mondiale », in Guerin I. et Fraisse L., éd., *Femmes, économie et développement, entre résistance et justice sociale*, Paris, Eres/IRD, à paraître
- Rawls J., (1997), *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil
- Rawls J., (2003), *La justice comme équité*, Paris, La Découverte
- Roemer J.E., (1996), *Theories of distributive justice*, Cambridge, Harvard University Press
- Roemer J.E., (2002), « Equality of opportunity: A progress report », *Social Choice and Welfare*, Vol.19, pp.455-471
- Roemer J.E., (2006), « Review essay, "The 2006 World Development Report : Equity and Development" », *Journal of Economic Inequality*, Vol.4, pp.223-244
- Salmon C., (2007), *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte
- Sandel M., (1999), *Le libéralisme et les limites de la justice sociale*, Paris, Seuil
- Sen A., (2003), *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob

- Sen A., (2007), « Mérite et justice », *Revue de l'OFCE*, No.102, pp.467-481
- Sen A., (2001a), « Ethique et économie », in *Ethique et économie*, Paris, PUF, pp.5-83
- Sen A., (2001b), « La distinction des sexes et les conflits de coopération », in *Ethique et économie*, Paris, PUF, pp.229-270
- Servet J.-M., 2007, *Banquiers aux pieds nus*, Paris, Odile Jacob
- Siegel P.N., J. Alwang et S. Canagarajah, (2001), « Viewing Microinsurance as a Social Risk Management Instrument », *Social Protection Discussion Paper Series*, n°0116, Washington, World Bank.
- Smith A., (1999), *Théorie des sentiments moraux* (1759), Paris, PUF
- Sobel R., (2008), « Le rapport salarial : impensé institutionnel de la Théorie de la justice de John Rawls ? », *Economie Appliquée*, tome LXI, No1, pp. 37-70
- Stern N., J.-J. Dethier, et F. R. Halsey, (2005), *Growth and Empowerment*, Cambridge, MIT Press
- Tungodden B., (2003), « The value of equality », *Economics and Philosophy*, Vol.19, pp.1-44
- Wilkinson T.M., (2004), « The ethics and economics of the minimum wage », *Economics and Philosophy*, Vol.20, pp.351-374

« Qui ne dit mot consent-qui consent ne dit mot ».
L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du
développement

Bruno Lautier¹

Introduction

L'usage répété du mot *consensus* en matière de développement date du « consensus de Washington ». Les débats autour de cette expression, forgée par John Williamson (1990), ont été nombreux ; mais, en général, ils ont porté plus sur les célèbres dix mesures de libéralisation proposées que sur le mot même de consensus. Williamson (1999, p.1), pourtant, dix ans plus tard, interroge le devenir de l'expression qu'il a créée, et écrit : « l'expression *Consensus de Washington* invite à penser que les réformes économiques libérales des deux dernières décades ont été imposées par les institutions sises à Washington comme la Banque Mondiale plutôt que d'avoir résulté d'une convergence intellectuelle qui, je crois, leur est sous-jacent »².

Deux types de consensus s'opposent donc d'emblée ; l'un, faux ou fallacieux, serait « imposé ». Le « vrai » consensus, lui, serait le résultat d'un processus de « convergence intellectuelle ». Mais, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, le résultat est là : il y a consensus. Et, depuis 20 ans, les consensus se sont multipliés dans le domaine du développement. Souvent porteurs du nom de la ville où s'est tenue une conférence planétaire, forcément décisive pour l'humanité (Copenhague, Monterrey, Beijing, Le Caire...), ayant des objets divers (la population, l'alimentation, le financement du développement, la pauvreté, l'environnement...), les consensus sont bien la manifestation de l'existence d'une pensée unique. Non pas de LA pensée unique (néo-libérale), puisque celle-ci peut être remise en question par une autre pensée unique; mais le fait même qu'il y ait, à un moment donné et sur un sujet donné, une pensée unique, consensuelle.

Les sciences sociales du développement, depuis leur origine, se sont constituées autour du débat : débat entre paradigmes théoriques, débat entre lignes politiques, débat entre différents types

¹ UMR « Développement et Sociétés », IEDES-Paris 1

² Williamson explique dans ce texte que, dans son esprit, le Washington consensus était bien différent du « néolibéralisme », ou du *market fundamentalism*; mais il admet que l'expression a acquis une existence autonome, et écrit: « J'étais très naïf d'imaginer que le fait d'avoir inventé l'expression me donnait une sorte de droit de propriété intellectuelle qui m'autorisait à en dicter le sens ».

d'acteurs (institutions internationales, gouvernements de pays du Nord et du Sud, partis, syndicats, ONG....). A partir de l'introduction du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement, le débat reste licite, pourvu qu'il ne remette pas en question l'existence même du consensus qui l'autorise : on peut contester les voies proposées de réduction de la pauvreté, mais non que réduire la pauvreté soit l'objectif majeur du développement ; on peut contester que les *Millenium Development Goals* puissent être atteints en 2015, mais pas ces objectifs eux-mêmes.

Comme souvent en sciences sociales, la diffusion de l'usage de la notion de consensus s'est faite de façon spontanée, sans débat épistémologique, par inadvertance ou par commodité. Ce qui fait qu'un même mot, utilisé par plusieurs acteurs d'un même débat, peut avoir plusieurs sens et connotations différents. Dans le cas du consensus, l'immédiateté du sens commun (« le consensus, c'est le fait d'être d'accord ») renforce la possibilité de malentendus. Ces malentendus n'empêchent en rien que le consensus joue pleinement sa fonction politique, qui est de clore le discours, voire – littéralement – d'interdire la parole. Cette fonction politique ne se dévoile pas d'elle-même, et une généalogie sélective, un détour par l'histoire du mot, de ses usages et de ses significations, est nécessaire. Généralement, ceux qui utilisent ce mot ne sont pas conscients de l'histoire et des débats qu'il porte, comme si le sens commun était naturel et partagé, le sens savant n'étant qu'un ajout superfétatoire. Or, en ce qui concerne le consensus comme bien d'autres mots, le sens commun n'est pas premier, mais bien second, dérivé parodique et « consensuel » d'un concept savant qui, lui, ne l'est pas.

1. Le consensus : une longue tradition philosophique et sociologique

Consensus est un dérivé du latin *consentire* qui signifie, littéralement, « être d'un même sentiment ». Le mot français : « consensus » devrait être inutile. En effet, ce mot latin a un sens incontesté et simple. Le plus célèbre dictionnaire latin-français, le *Gaffiot* (1934, p.400), traduit « consensus » par un seul mot : « accord » ; et tous les dictionnaires français donnent immédiatement le sens de *consensus* par le synonyme : « accord ». Ainsi le *Robert* dit : « (v.1833 : physiol., 1855 ; *consens*, XVIème ; mot lat. « accord »). *Didact.* Accord entre personnes ; consentement ». Le TILF (Trésor Informatisé de la Langue Française) renchérit : « Accord. **A.** Accord de plusieurs personnes, de plusieurs textes dans un domaine déterminé. Dans l'usage récent, *consensus* glisse vers la signification « opinion ou sentiment d'une forte majorité ». Le syntagme *large*

consensus se lexicalise B. PHYSIOL. Interdépendance de plusieurs organes dans l'accomplissement des fonctions vitales. *Consensus vital* ».

Avant ses usages modernes en français ou en anglais³, *consensus* a largement été utilisé, en latin, par Spinoza. Tous les traducteurs de Spinoza en français conservent le mot latin, sans doute pour bien marquer qu'il s'agit d'un concept construit et riche, ce que le simple mot d'accord aurait tendance à occulter. La place dévolue au concept de consensus est croissante au fil du temps dans l'œuvre de Spinoza (de l'*Ethique* au *Traité Théologico-politique*, et surtout au *Traité politique*⁴). Sans pouvoir résumer dans le cadre de cet article les centaines de commentaires qu'ont suscités les passages de Spinoza sur le consensus, il convient néanmoins de rappeler que, pour lui, le consensus se différencie nettement du contrat ; le consensus est à la base de la formation du corps politique, et le fait que le consensus se dégage, autour de normes communes, permet la formation de la « multitude »⁵. Le consensus n'est donc pas seulement une somme d'adhésions individuelles. Il ne se forme pas non plus à propos d'une discussion ou d'un débat particuliers : il est global, engage tout l'individu et forme toute la société. C'est tout sauf une technique (de décision, de résolution des conflits).

Si l'on laisse de côté l'usage physiologique⁶, la question vient immédiatement : pourquoi un mot nouveau, latin, apparaît-il en français –comme en anglais– dans les années 1830 pour nommer le bon vieil « accord » ? L'explication selon laquelle il ne s'agirait que d'un snobisme de l'époque (le milieu du 19^{ème} siècle), qui aimait à utiliser de savants mots latins à la place de simples mots français⁷ n'est pas sans intérêt, mais insuffisante. Il existe bien un écart entre les contenus des deux notions, que masque la synonymie proclamée

³ Je n'ai pas la prétention, dans cet article, de faire véritablement une « histoire des concepts », telle que l'ont développée Reinhart Koselleck (1990) [1979], ou Quentin Skinner (1978). Pour une analyse des différences et oppositions entre les deux écoles figurées par ces deux auteurs (la *Begriffsgeschichte* et « l'école de Cambridge »), cf. Jacques Guilhaumou (2000).

⁴ Particulièrement l'article 17 du chapitre II.

⁵ Cf. Antonio Negri (1994) p.27-28 (à propos du chapitre II du *Traité Politique*) : « Ici au contraire le thème du Contrat est éliminé. Au contrat se substitue le *consensus*, à la méthode de l'individualité celle de la collectivité. La *multitudo* devient puissance constitutive ».

⁶ Alain Rey (1992) note que le *consensus* a d'abord été utilisé en physiologie, au sens d'« interdépendance d'organes dans l'accomplissement de fonctions vitales ».

⁷ Qu'on se rappelle les phrases de Marx (1969 [1867] , t.1 p.181) expliquant pourquoi il utilisait « procès » et non « processus » (qu'il qualifie de « déguisement pédantesque »).

par les dictionnaires. Le consensus est, dès ses premiers usages en français, vu comme l'extinction du débat, sinon même de la démocratie. En témoigne une des premières apparitions du mot dans un texte français -mais sous une forme encore latinisée-, dans *De la démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville (1992 [1835] p.207)⁸ : « C'est ainsi que la république existe en Amérique, sans combat, sans opposition, sans preuve, par un accord tacite, une sorte de *consensus universalis* ». Tocqueville (1992 [1835] p.353) ne voyait pas dans la majorité formée autour d'un consensus l'expression parfaite de la démocratie, mais bien au contraire une forme de tyrannie⁹.

Auguste Comte fait, quelques années plus tard que Tocqueville, du « consensus » un usage beaucoup plus fréquent. C'est surtout dans le *Cours de philosophie positive*, et particulièrement la quarante-huitième leçon, que Comte utilise la notion de consensus (parfois associée à celle de « solidarité »). Pour lui, le concept de « consensus social » joue un rôle épistémologique (montrer l'impossibilité d'étudier les phénomènes sociaux indépendamment les uns des autres¹⁰) ; « consensus » peut être lu comme un quasi-synonyme de « cohérence », dans une vision très organiciste. Mais Comte n'utilise « consensus » que dans les passages consacrés à la « statique », la société arrivée à « l'état positif ». Sans retracer tous les commentaires qui opposent la « sociologie du consensus » de Comte à la « sociologie du conflit » de Marx¹¹, on peut noter que le sens Comtien du consensus l'oppose au développement ; le développement, marqué par le conflit comme moteur de la dynamique, mène au consensus qui est un aboutissement de l'histoire.

D'une façon générale, dans la tradition sociologique, le « consensus » n'est pas une technologie de la prise de décision. L'utilisation du mot « consensus » est le fait de théories macrosociologiques, où « consensus » désigne ou caractérise certaines

⁸ Dans un commentaire sur Tocqueville, Patrick Thierry (2001, p.3) écrit : « La tyrannie de la majorité (...) entraîne que la vérité ne résiste pas forcément aux préjugés propres à la société démocratique (recherche du consensus, souci de ne pas être mis à l'écart). L'opinion aux Etats-Unis, notait déjà la *Démocratie en Amérique*, vit dans l'adoration perpétuelle d'elle-même ».

⁹ Tocqueville conclut ce passage par : « Je ne connais pas de pays où il règne, en général, moins d'indépendance d'esprit et de véritable liberté de discussion qu'en Amérique ».

¹⁰ Comte (1839, t.4 p. 332-333) écrit, par exemple, à propos des institutions politiques : « ce devrait être là, sans doute, le premier pas vers la notion rationnelle du consensus fondamental du système spécial de ces institutions avec le système total de la civilisation humaine » et parle plus loin de « consensus général de l'organisme social ».

¹¹ Cf. par exemple : Angèle Kremer-Marietti (2007) et (1972).

formes de solidarité organique au sens durkheimien¹², et le départ est difficile à faire, dans ce débat entre ce qui relève de la sociologie et ce qui relève de la philosophie.

2. Le consensus et l'accord dans la philosophie morale.

Si le consensus est synonyme d'accord, il n'est pas sans intérêt de retourner aux dictionnaires pour y voir ce qui se dit de ce dernier. Le TILF note « Accord : subst. Masc. – Union, harmonie (...) L'accord consiste en une conformité des pensées, des sentiments, des volontés »¹³. On est parfois « d'accord », et on n'est pas « de consensus ». « L'accord » a une tradition philosophique beaucoup plus longue que le consensus, puisqu'il apparaît dans les passages de la *Rhétorique* et de l'*Ethique à Nicomaque* d'Aristote où celui-ci développe sa théorie de la délibération, dont l'accord est l'aboutissement¹⁴.

La paternité grecque de cet objet philosophique est attestée par de multiples commentateurs¹⁵. La question principale que soulève le débat autour de la délibération, si l'on suit Philippe Urfalino, est celle de la distinction entre deux modèles de délibération : le « modèle de la conversation », et celui de « l'art oratoire ». Dans le premier, largement développé par Jon Elster¹⁶, les

¹² Durkheim parle à plusieurs reprises de « consensus général » (par exemple dans Durkheim (1967) p.124), dans la lignée de Comte ; ce qui a fait que certains critiques (comme Karl Mannheim qui qualifiait Durkheim de « positiviste bourgeois ») ont vu dans la théorie de l'intégration de Durkheim une théorie de la négation des conflits sociaux.

¹³ On retrouve la même définition dans le Robert ; il y a également d'autres sens à « accord » qui ne valent pas pour « consensus », en particulier en musique ou en grammaire.

¹⁴ Particulièrement les Chapitres 1 à 4 et 7 de la *Rhétorique*, et le livre III, chap.5 et 6, et le livre VI, chap. 10 de l'*Ethique à Nicomaque*. C'est dans le Livre I, chap.III, de la *Rhétorique*, qu'Aristote distingue les trois formes de rhétorique : « Il y a donc, nécessairement aussi, trois genres de discours oratoires : le délibératif, le judiciaire et le démonstratif. La délibération comprend l'exhortation et la dissuasion. En effet, soit que l'on délibère en particulier, ou que l'on harangue en public, on emploie l'un ou l'autre de ces moyens. La cause judiciaire comprend l'accusation et la défense : ceux qui sont en contestation pratiquent, nécessairement, l'un ou l'autre. Quant au démonstratif, il comprend l'éloge ou le blâme ». Aristote, évidemment, n'emploie pas le mot « consensus », mais « sumphonia », qu'on traduit en général par « accord ».

¹⁵ « L'un des usages modernes du terme « délibération » a préservé la signification que lui accordaient les Grecs, signification attestée par Aristote : la délibération est la discussion en vue d'une décision à prendre collectivement ». Philippe Urfalino (2005, p.1).

¹⁶ Cf. en particulier Elster (1998), qui se réfère explicitement à la théorie de « l'agir communicationnel » de Habermas.

présupposés sont nombreux : discussion libre et ouverte, égalité des participants, respect de la force du meilleur argument, absence du recours aux émotions, sincérité des interlocuteurs, recherche du bien commun. Dans le second, les participants sont sélectionnés par l'institution, les positions des orateurs et des auditeurs sont asymétriques et les compétences des orateurs sont inégales, le souci de persuader prime (ce qui autorise le recours aux émotions, à l'insincérité), et le modèle est clairement agonistique¹⁷. Dans les deux cas, l'accord est proclamé (par un vote ou non). Mais cet accord a un sens bien différent, puisque dans le second cas il peut résulter de pressions, de mensonges, de la résignation, ou de la simple habileté oratoire (il s'agit alors d'une décision collective, et non d'un véritable accord) ; alors que dans le premier cas il s'agit d'un véritable accord, d'un consensus, où nul ne gagne, sinon le bien commun, ni ne perd. Le premier cas suppose que la décision collective soit le fait « d'un aréopage, d'un groupe de sages ou d'un comité d'experts, entre lesquels les inégalités de compétences sont réduites et le respect d'une discipline argumentative est jugé légitime » ; dans le second elle est le fait « d'une assemblée, souvent plus large, de membres dont les compétences et les dispositions sont hétérogènes. Par ailleurs, les objets des décisions que doit prendre cette assemblée se prêtent moins à une discipline argumentative et rencontrent éventuellement les intérêts des participants »¹⁸.

Le problème est qu'il n'existe pas de critères généraux de distinction entre le « vrai » accord et le « faux » ; l'examen précis du style de délibération, la question de l'existence d'un bien commun et sa recherche par tous les participants, l'égalité absolue entre ces derniers sont autant de points qu'il faut examiner en détail avant de proclamer un « accord » ou un « consensus ». Or, on le verra plus loin, cet examen est très rarement fait dans les multiples proclamations de « consensus » en matière de développement.

Dans la période moderne, c'est surtout autour des positions de Rawls que s'est polarisé le débat sur le sens du consensus. Rawls, en effet, distingue nettement le consensus de l'identité des points de vue, ce qui le mène à définir le « consensus par recoupement » (*overlapping consensus*) : « Un consensus par recoupement existe dans une société quand la conception politique de la justice qui gouverne ses institutions de base est acceptée par chacune des doctrines compréhensives, morales, philosophiques et religieuses qui

¹⁷ Le procès criminel en donne une illustration : dans un premier temps, avocats et procureur tentent de convaincre (modèle de l'art oratoire) ; puis le jury délibère, et cherche l'unanimité (modèle « conversationnel »). Philippe Urfalino (2005, p.10) note que « ce n'est que dans le cas particulier de l'usage de la règle de l'unanimité que le problème de la décision se confond avec celui de l'accord ».

¹⁸ Philippe Urfalino (2005, p.16-17), citant Gary Remer (2000).

durent dans cette société à travers les générations » (Rawls J., 1971)¹⁹. Dans le modèle de Rawls, le philosophe est alors un médiateur qui permet la recherche d'un consensus grâce à un effort de traduction des intérêts divergents dans un langage commun. Cette théorie du consensus a été une des bases du succès de la pensée de Rawls en France ; un exemple en est l'ouvrage de Thomas Ferenczi (1989) : *Défense du consensus*, où les références à Rawls sont nombreuses, telle celle-ci : « Le consensus peut être considéré comme un autre nom pour la démocratie » et n'est pas seulement « le résultat d'un rapport de forces provisoire mais un juste compromis fondé sur les bases d'accord profondes (les "principes de justice") enracinées dans la culture politique publique d'un régime démocratique »²⁰.

L'autre grand auteur qui accorde une place centrale au consensus est Habermas (1975, t.1, p.44 sq.). Selon Habermas, la finalité de l'interaction communicationnelle est de parvenir à un « accord rationnellement motivé », c'est-à-dire un accord dont la validité est reconnue par tous, qu'il appelle « consensus rationnel ». « Le consensus doit s'appuyer sur un degré minimum d'interprétation partagée. Cela rend possible la reconnaissance réciproque des sujets par-delà leurs diversités légitimes. Le consensus argumenté suppose cela, sinon il serait fusion indifférenciée. Néanmoins, le consensus s'appuie sur la possibilité de la réconciliation des points de vue. Il valorise l'idée que les acteurs de l'argumentation peuvent s'entendre parce qu'ils parlent le même langage et partagent une commune humanité »²¹. Ce consensus rationnel est un consensus « de droit », par opposition au « consensus de fait ». Tout le problème, relevé par plusieurs commentateurs, est de savoir par quelle procédure est déterminé qu'un consensus est « de droit »²². Cette question est sans doute la question centrale de l'usage extensif de la notion de consensus ; on verra plus bas que, en matière de développement comme dans d'autres domaines, proclamer qu'il y a consensus devient un acte de domination qui se présente elle-même comme consensuelle.

¹⁹ Cette notion de « consensus par recoupement » a, par la suite, été précisée dans plusieurs textes, particulièrement : J. Rawls (1993).

²⁰ p.234. L'auteur était alors journaliste au *Monde*. Dans le même passage, T. Ferenczi écrit également, à propos de Rawls, qu'il s'agit d'un « consensus à la Durkheim où l'entente — fondée sur le communauté d'intérêt collectif — n'efface pas les contradictions entre intérêts individuels liés aux différenciations sociales d'une société complexe ».

²¹ Antoine Tine (2000).

²² Cf. Louise Marcil-Lacoste (1990, p.327) : « Le fait qu'un consensus soit décrété de droit par un groupe de savants peut reconduire le consensus rationnel lui-même à une pragmatique non critique de la domination ».

Cette question du consensus a alimenté un débat direct entre Rawls et Habermas²³, et suscité une abondante littérature dans le champ de la philosophie morale²⁴. On peut mentionner également les travaux de David Gauthier²⁵, pour qui la recherche d'un consensus peut être rationnellement justifiée dans une perspective individualiste, au terme d'une analyse mobilisant la théorie des jeux.

Globalement, trois thèmes sont centraux dans ces débats de philosophie morale :

-le premier est celui de l'objet du consensus. L'unanimité universelle (sur tous les objets, tous les thèmes) est non seulement impossible, impensable, mais n'a pas à être recherchée, car le débat en serait éteint dès qu'engagé. Or c'est le débat qui crée la société. Le problème est donc de savoir sur quoi doit et peut porter le consensus : des valeurs communes, des principes, un langage ?

-le deuxième est celui de la nature du consensus : est-ce un contrat, éventuellement issu d'une somme de calculs individuels ? Est-ce une adhésion, voire une revendication d'appartenance à un corps collectif ? Ou n'est-ce que l'objet d'une proclamation, discours masquant et légitimant une domination ?

-le troisième est celui de l'éventuelle dualité des consensus : consensus « de droit » et « de fait » ; « vrai » et « faux » consensus. Cette question ramène à celle des styles de délibération, et à celle du caractère plus ou moins « réaliste » ou « utopique » du véritable consensus. Le mythe de la démocratie athénienne surplombe ce débat, et il s'agit surtout de savoir jusqu'à quel point il est nécessaire de modérer ses ambitions par rapport à ce consensus idéal.

Ces débats philosophiques ne sont pas rappelés quand une institution internationale évoque ou proclame un « consensus ». Cela ne serait en rien illégitime, si ce sens « savant », qui court d'Aristote à Habermas, n'irriguait pas, qu'on le veuille ou non, le sens commun. Les institutions internationales, mais aussi les bureaux de conseil et les groupes d'experts dont il sera question plus bas présentent le consensus comme une technique de prise de décision. Mais, implicitement, le consensus est doté d'une supériorité morale (vis-à-vis du vote majoritaire) dont des décennies de débat philosophique montrent quelle ne va pas de soi.

²³ Cf. J. Habermas et J. Rawls (1997).

²⁴ Cf. à ce propos: Alessandro Ferrara (2005) et Anthony McGann (2005).

²⁵ Cf. David Gauthier, Serge Champeau (2000) et David Gauthier (1995).

3. Le consensus en psychologie sociale.

Le mot de « consensus » a largement été utilisé – et théorisé – par certains auteurs de la psychologie et de la psychologie sociale. En psychologie, le plus célèbre théoricien du consensus est B. F. Skinner²⁶, et ses analyses ont alimenté de nombreux débats²⁷. En psychologie sociale, l'ouvrage le plus diffusé et reconnu dans ce domaine est sans doute celui de Willem Doise et Serge Moscovici : *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collectives*²⁸. L'idée la plus marquante de cet ouvrage est celle de la « polarisation », ainsi définie : « le résultat d'une discussion dont la caractéristique première est d'être extrême. C'est un consensus qui suggère, face à un problème donné, une solution hardie, hors du commun »²⁹. L'originalité de Doise et Moscovici est donc d'opposer consensus et compromis.

Il y a bien sûr des conditions à la formation d'un tel consensus : la participation active des sujets, la diversité des points de vue, et l'intérêt suscité par l'objet de la discussion. Il faut aussi que l'expression des opinions – même très conflictuelles – soit libre et que chacun convienne que l'objet du consensus soit également l'unité du groupe formé par le consensus lui-même. Sont alors distinguées deux formes de participation : la « participation consensuelle », qui repose sur le débat entre égaux, s'exprimant librement, qui est l'expression d'une vie sociale démocratique, et permet la polarisation ; et la « participation normalisée », qui suppose une hiérarchie, laquelle freine l'expression libre des sujets, et fait que les décisions sont prises par le sommet de la hiérarchie. « En général (...), la participation consensuelle aurait pour effet d'élever le degré d'implication collective, et la participation normalisée de l'abaisser. On en conclut que l'une polarise les décisions menant au consensus et que l'autre les modère. La première fait converger les membres du groupe vers le pôle des valeurs déjà partagées par eux avant de prendre la décision, et la seconde vers le juste milieu »³⁰. Il y aurait donc consensus et consensus ; le « vrai » consensus suppose des valeurs communes, et il est produit par la forme même du débat³¹. Le faux consensus est proclamé, sinon imposé, et ne se légitime que du fait de l'absence d'opposition explicite.

²⁶ Cf. Burrhus Frederic Skinner (1974) [1971].

²⁷ Cf. par exemple l'ouvrage édité par Sohan Modgil et Celia Modgil (1987).

²⁸ Willem Doise et Serge Moscovici (1992).

²⁹ Richard Lair (2007, p.31-32).

³⁰ Doise et Moscovici (1992, p.97).

³¹ « Ce n'est pas l'information qui provoque des changements et réalise un consensus polarisé, mais la façon dont les membres participent et interagissent pour prendre une décision ». Richard Lair (2007, p.37).

Le consensus « participatif », celui qui permet la « polarisation », est fort proche de ce qui était appelé plus haut accord résultant d'une délibération selon le modèle de la conversation. S'y rajoute que sa condition n'est pas seulement l'égalité de statut et le respect mutuel des participants, la liberté de parole, la sincérité et la recherche du bien commun, mais aussi les « valeurs partagées ». C'est précisément le fait que les valeurs soient partagées qui permet que la décision collective ne soit pas médiane, mais « polarisée »³², éventuellement vers l'extrême.

4. Contextes lexicaux dans l'usage du « consensus ».

Un auteur québécois, Pierre Martel (2007), a mené une étude quantitative à partir de la *Banque de données textuelles* (BDTS) de l'Université de Sherbrooke³³, qui se fonde sur 1180 occurrences du mot *consensus*. Il note tout d'abord que ce mot est utilisé dans tous les types de discours : oral, littéraire, didactique, politique, journalistique, scientifique, technique ; ensuite qu'on le trouve « dans des contextes très variés syntagmatiquement. D'abord, on peut établir, réaliser, en venir à, développer, faire émerger, trouver, atteindre, élargir, négocier... un consensus. Cette série est fort longue. On peut évidemment aussi remettre en cause ou en question un consensus, le briser, etc. ». Pierre Martel note également que le consensus est quantifiable (« un minimum de consensus », un « vaste-puissant, profond- consensus », un consensus « minimal », « bancal », une « absence de consensus »...). Le consensus peut être « majoritaire », « universel », mais aussi « non exprimé », « tacite », « implicite » ou, à l'inverse « réel », « vrai », « véritable ».

Quant aux « entourages syntagmatiques », le plus fréquent est « large » (« un large consensus »), précédant « social » (un « consensus social », qui est de plus souvent « large »), suivi de « fort ». Rarement on précise qu'il s'agit d'un « consensus unanime »³⁴. Enfin, « le consensus peut devenir un mode de gestion ; plusieurs exemples attestent cet emploi. On peut donc fonctionner...innover... par consensus. Une décision peut donc se prendre par consensus (...) Certains contextes de la BDTS fournissent même une description détaillée du consensus comme « processus de résolution des conflits », qui devient alors une véritable technique (...) Puis enfin le

³² Ce qui est illustré par le fait que nombre d'exemples analysés dans l'ouvrage dirigé par Létourneau et Leclerc (2007), concernent le fonctionnement de comités d'éthique.

³³ La BDTS, est un corpus raisonné de 16 millions de mots, tirés d'environ 800 textes.

³⁴ On remarque dans cette énumération l'absence du syntagme « consensus mou ».

consensus devient carrément un mode de gestion » (p.25-26). Explorant également la langue anglaise, Pierre Martel cite un dictionnaire qui donne cette définition de « consensus » : « une prise de décision par accord général et en l'absence de toute objection exprimée » ; il commente : « ici, il est intéressant de voir que les silences sont interprétés favorablement aux voix majoritaires ('Qui ne dit mot consent') » (p.28). Il conclut son étude en soulignant le caractère « commode » ou « habile » du consensus : « l'utilisateur n'est pas obligé d'être précis ni explicite sur le nombre de personnes qui sont en accord (ce que demanderait une majorité ou une unanimité). Le consensus social est simplement déduit ou supposé comme suite à une analyse d'un certain nombre d'expressions convergentes (...) le plus souvent non exprimées » (p.28).

Ces deux derniers éléments semblent particulièrement importants dans l'analyse des usages du mot « consensus » dans le domaine du développement : le consensus devient un « mode de gestion » ; et « les décisions prises sont annoncées comme étant au moins majoritaires, peut-être unanimes, sans pour autant qu'on soit obligé de vérifier ou d'explicitier cette majorité, ni même être obligé de la tester » (Martel, 2009, p.29).

5. Le « consensus building ».

Les théories contemporaines du *consensus building* sont nées aux Etats-Unis, à la fin des années 1980, à partir d'un débat sur les *Robert's rules of order*. 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 Etats fédérés³⁵. Elles ont été reformulées et détaillées de son vivant (jusqu'à la 4^{ème} édition, de 1915), puis sous l'égide de ses descendants (jusqu'à la 10^{ème} édition de 2000). Ces *Robert's rules*, très détaillées (une centaine de pages dans la version de 1915), sont essentiellement des règles de procédure, et n'ont pas de prétention philosophique, mais celle d'énoncer les règles de fonctionnement de « réunions démocratiques et constructives »³⁶. Leur succès fut immense (500 000 exemplaires vendus dès 1915) et perdure jusqu'à maintenant. On y trouve, avec force détails³⁷, toutes les règles concernant la conduite des assemblées : ordre et durée des tours de parole, amendements,

³⁵ Cf. l'abondante documentation disponible sur le site ; www.robertsrules.com/history

³⁶ Dans la préface de 1915, Robert's écrivait : « L'objet des 'points d'ordre' est de permettre à une assemblée d'accomplir le mieux possible le travail pour lequel elle a été élue ».

³⁷ La présentation résumée de 2000 indique : « The assembly rules – they have the final say on everything ! ».

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. Dans la présentation d'un ouvrage récent de Lawrence Susskind (2006), fondateur du Consensus Building Institute, intitulé « *Breaking Robert's Rules of Order* », 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 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 ».

La critique des *Robert's rules* a amené l'apparition des techniques de *consensus building*, synthétisées dans deux ouvrages: *Dealing With an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolve Disputes*.³⁸; et: *The consensus building handbook – A comprehensive guide to reaching agreement*³⁹. Ce *Handbook* de 1147 pages a été édité par le Consensus Building Institute. Cet Institut « works with leaders, advocates, experts, and communities to promote effective negotiations, build consensus, and resolve conflicts ». 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 des domaines extrêmement divers : au départ, surtout les questions de politiques urbaine et environnementales, puis les situations post-conflits, l'avortement, la régulation d'internet etc. La déclaration introductive⁴⁰ ne laisse pas de doute quant aux ambitions de la méthode : « Au travers d'une nouvelle approche de la résolution des problèmes – appelée 'consensus building' – les groupes peuvent des accords satisfaisant leurs intérêts fondamentaux et préoccupations. Par l'usage de l'approche du

³⁸ Susskind, L. and P. Field (1996).

³⁹ Edité par Lawrence Susskind, Sarah McKearnan et Jennifer Thomas-Larmer (1999).

⁴⁰ *The consensus building handbook*, op. cité, p.xvii.

'consensus building', les groupes peuvent trouver ensemble des solutions et prendre des décisions plus originales et plus largement acceptées que celles qui sont prises par des méthodes traditionnelles (tels que la procédure hiérarchique ou parlementaire ». Ce 'handbook' « offre une alternative procédurale au 'Robert's Rules' aux groupes qui veulent agir par consensus. » (p.xxii). 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*, 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*⁴¹ sont dénoncées, 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, les plus anciens remontant aux années 1950, mais principalement survenus dans la fin des années 1980 et les années 1990. On n'est pas surpris de ne trouver aucune référence à Aristote, Spinoza, Comte ou Durkheim. Mais, plus étonnant, les auteurs du *public choice* sont eux aussi ignorés (Arrow est cité une ou deux fois, Tullock n'apparaît pas, etc.).

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 l'aménagement urbain dès le début des années 1980 : le conflit autour de l'agrandissement de l'aéroport de Schiphol, aux Pays-Bas⁴² ; 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.

⁴¹ « Je perdrai l'autorité ; je serai amené à trahir ma circonscription, je perdrai la face, je devrai aider mes 'ennemis, je serai forcé d'abandonner mes principes » (cf. idem, p.xx-xxi).

⁴² Cas emblématique et précurseur, analysé par Peter Driessen dans Lawrence Susskind, Sarah McKearnan et Jennifer Thomas-Larmer (eds.) (1999), p.685-710.

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 ».

Dans sa présentation sur internet, le CBI publie des notes intitulées « Comment le CBI aide les agences gouvernementales », où il écrit par exemple « on facilite le processus de prise de décision (...) et la mise en œuvre des décisions difficiles », « on contribue au 'design' des stratégies d'engagement public effectif et à la médiation des 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.

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 intérêts sont divers et incluent la politique environnementale et énergétique, la santé publique, la capacité de diriger la jeunesse, le développement communautaire, la prise de décision inclusive ».

Le Consensus Building Institute a pour clients quelques grosses firmes privées, une vingtaine de grosses ONG, plusieurs ministères ou Etats fédérés étatsuniens ; en ce qui concerne son activité internationale, 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.

Avant de faire un point particulier sur ces activités internationales, il convient de faire une petite précision sémantique. Le CBI parle généralement de « disputes », et non de « conflicts ». Il existe aux Etats-Unis un centre, le *Beyond intractability*⁴³ 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*

⁴³ « *L'impossibilité de gestion des conflits fait référence à ceux qui paraissent empêtrés dans une spirale incroyablement destructive* ».

« *Disputes* », Brad Spangler et Heidi Burgess (2003) qui s'appuient en particulier sur John W. Burton (1993), définissent les « *disputes* », qui sont « des désaccords immédiats relativement faciles à résoudre ; alors que les conflits sont des problèmes de long terme profondément enracinés et qui impliquent des issues apparemment impossibles à négocier, qui résistent à toute résolution ». Burton ajoute que « Les enjeux d'une dispute ne constituent plus un problème. De nouvelles techniques ont été développées ces derniers temps par le management des disputes. Le système légal lui-même peut se modifier pour mieux inclure les parties en présence. La résolution des conflits n'a toutefois pas reçu autant d'attention ». Le CBI serait alors plutôt spécialisé dans les « disputes » que dans les « conflits » ; et, d'ailleurs, quand on analyse la liste de ses « *recent international cases* », il n'y a rien qui concerne, par exemple, les conflits armés (nationaux ou internationaux) et leurs suites, alors que c'est le champ principal d'activité du centre de Boulder.

6. 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 réglementaire en matière de normes sociales internationales, et ayant à concilier les intérêts a priori divergents ⁴⁴, 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 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 negotiation*; 400 cadres du

⁴⁴ Dans un hommage à Nicolas Valticos, un des principaux promoteurs de l'idée de « travail décent », Juan Somavia (2004, p.xv) écrit : « 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 ».

PNUD (en particulier les « coordinateurs résidents ») avaient été formés fin 2007. A la Banque Mondiale, un certain nombre d'agences ont mis en place des sessions de formation et des forums consacrés au *consensus building*⁴⁵. Et les sessions de formation de la Banque Mondiale reprennent littéralement certains passages du *handbook* de Harvard⁴⁶.

Le *consensus building* a essaimé dans tous les programmes de la Banque Mondiale, particulièrement en matière d'environnement⁴⁷ 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 (2000). Paul Collier, après une analyse critique des pratiques de « conditionnalités » de la Banque, situe les causes de leur inefficience au niveau du politique (*policy*) et des institutions. Mais « la communauté internationale ne peut supplanter le rôle du gouvernement ». Il plaide alors pour la stabilisation politique (interne aux pays aidés, et dans leurs rapports avec les institutions financières internationales), et écrit : « le 'consensus building' devrait produire un rythme plus rapide de changement soutenable de politique » (p.25). La vision du consensus qui émerge de ce texte est clairement instrumentale : 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 à même de rassurer les investisseurs que la conditionnalité* » (p.27).

D'un autre côté, et presque au même moment, le mot de consensus 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. Lors du sommet de Copenhague (1995) préparé principalement par le PNUD, on est en apparence devant un consensus maximaliste⁴⁸. 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 2000⁴⁹, le consensus s'est rétréci dans son objet⁵⁰.

⁴⁵ 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 « d'accroître la compréhension et la construction du consensus ».

⁴⁶ Cf. par exemple Pietronella van den Oever (2004).

⁴⁷ Cf. par exemple Tariq Banuri (2008).

⁴⁸Cf. Bob Deacon (2007, p.75) : « L'enjeu global du Sommet social de 1995 impliquait toutefois l'accord global le plus significatif, au Nord et au Sud, sur la nécessité de faire face à la pauvreté, à l'exclusion sociale et au développement social »

⁴⁹ Formulés dans la *Millennium Declaration* adoptée par 189 pays lors du *United Nations Millennium Summit*, tenu à New York en 2000.

Puis vient le « consensus de Monterrey »⁵¹. L'examen du communiqué final⁵² 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 pas même 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, six 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 dénomination⁵³.

⁵⁰ Cf. Bob Deacon (2007, p.77) : « La restriction concernait la focalisation sur les plus pauvres des pauvres, plus précisément en matière d'éducation primaire et de santé reproductive ».

⁵¹ Dont les recommandations sont reprises et synthétisées dans: Goldin, Ian, Rogers, Halsey et Stern, Nicholas (2002).

⁵² « Conférence internationale sur le financement du développement » - Nations Unies- Département de l'information-Division de l'information et des médias » 22 mars 2002.

⁵³ Cf. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2005, p.xi) : « Le Millenium des Objectifs du Développement (MOD) et le Consensus de Monterrey ont généré un puissant accord global sur le développement. Le MOD a établi des cibles précises d'éradication de la pauvreté et des privations humaines qu'elle implique. Le Consensus de Monterrey précise les façons de rendre compte de la réalisation des objectifs dans les pays développés et en voie de développement ». 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.

Après le « consensus de Monterrey », un autre consensus, d'une toute autre nature, est apparu : le « Consensus de Copenhague ». Il s'agit en réalité d'un consensus entre *huit économistes de renom*⁵⁴, 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 équipe⁵⁵ se réunit à nouveau à Copenhague 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*⁵⁶. 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'Etat 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 oratoire⁵⁷. Bref, nous serions très proches de la « délibération conversationnelle » évoquée plus haut, et peut-être aussi du « consensus participatif » analysé par Doise et Moscovici.

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 2003⁵⁸ inaugure une série de « consensus régionaux ». On rebaptise *ex post* « consensus » des déclarations antérieures où le

⁵⁴ 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).

⁵⁵ A trois membres près (F. Bourguignon fait son apparition).

⁵⁶ 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* « femmes » les transferts monétaires conditionnels sont en 17^{ème} position, et relèvent du *challenge* « éducation », etc

⁵⁷ Qu'on se rappelle le discours du Président Chirac à Monterrey.

⁵⁸ Cf. BID/PNUD/CEPAL/WB/ (2003).

mot n'était pas présent, comme dans le cas du *Cairo consensus*, qui se voit dénommé ainsi en 1999 dans le rapport de l'UNFPA⁵⁹, 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 » : décrivant le mode de développement chinois, et la coopération chinoise avec les pays africains, comme un mode alternatif de développement et de relations internationales, Cooper Ramo écrit : « Je dénomme de consensus de Beijing cette nouvelle physique du pouvoir et du développement. Il remplace le consensus de Washington largement discrédité »⁶⁰. 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 »⁶¹.

Ces dernières années, les consensus aussi apparaissent mortels ; et en particulier le premier d'entre eux, le « consensus de Washington » ; il faut donc le « reconsidérer ». Le FONDAD, *Think Tank* néerlandais, fut le premier à le faire⁶². Mais la reconsidération était insuffisante, et il y manquait de grands noms : *The Washington consensus Reconsidered – Towards a new global governance*⁶³ réunit en particulier Jose Antonio Ocampo, Paul Krugman, Dani Rodrik, Joseph Stiglitz, Daniel Cohen, Olivier Blanchard, Deepak Nayyar et John Williamson. Ce dernier, reprenant et actualisant des arguments de son texte de 1999⁶⁴ réussit le tour de force d'être « l'inventeur » du consensus de Washington et un acteur de sa « reconsidération ». Stiglitz, lui, dans un chapitre intitulé « *Y-a-t-il un consensus sur le 'consensus Post-Washington' ?* » écrit : « S'il y a aujourd'hui un consensus en ce qui concerne les stratégies les plus susceptibles de

⁵⁹ United Nations Population Fund (UNFPA) (1999).

⁶⁰ Joshua Cooper Ramo (2004, p.3-4). Malgré des formules ronflantes (comme « *The Beijing consensus offers hope for the world* », p.60), et l'exposé de « théorèmes » assénés comme des vérités incontestables, on ne sait pas en quoi il s'agit d'un « consensus », sinon qu'il s'oppose au « consensus de Washington ».

⁶¹ <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2005/107643/index.html>.

⁶² Jan Joost Teunissen et Age Akkerman (2004).

⁶³ Narcis Serra et Joseph Stiglitz (eds.) (2008).

⁶⁴ Cf. Williamson J. (1999). Le chapitre de Williamson est intitulé « *A short history of the Washington consensus* ». Il y défend notamment l'idée que l'assimilation entre ses dix propositions de 1989 et le « *market fundamentalism* » est abusive, et que ces propositions « *are not adequate for the present day* ».

promouvoir le développement dans les pays pauvres, c'est que le 'consensus de Washington', comme expression simplifiée à l'extrême des politiques recommandées par les institutions financières internationales et par le Trésor US, n'en fournit pas la réponse. ».

7. Petite typologie des usages du "consensus" dans le domaine du développement.

Tous ces usages du "consensus" dans le domaine du développement pourraient être sommairement regroupés dans la petite typologie qui suit :

1- Le consensus qui serait un « accord », au sens aristotélicien, dont le produit principal serait la formation d'une communauté (la « communauté internationale ») porteuse d'une unique vision du développement. C'était la vision mise en avant par les institutions internationales lors du « Consensus de Washington ». Mais la remise en cause de ce dernier a fait que ce type de consensus n'est plus invoqué que pour les domaines dont le conflit est banni : l'environnement, la protection de l'enfance, la santé maternelle... Il n'y a pas à proprement parler de délibération (« conversationnelle » ou « oratoire ») ; il n'y a que l'évidence (on ne peut pas ne pas être d'accord).

2- Le consensus portant sur les « valeurs », essentiellement morales, qui fondent une ou des politique(s) particulière(s), et non sur la totalité des aspects du développement. L'exemple le plus patent est celui des Millenium Development Goals et, plus généralement, de l'impératif de lutte contre la pauvreté. Mais, dès lors qu'il s'agit de passer des « valeurs » à des objectifs précis, le champ du consensus se rétrécit, et la proclamation du consensus prend un tour incantatoire.

3- Le consensus portant sur des objectifs minimaux, le plus grand commun dénominateur possible (par exemple : le « travail décent » de l'OIT). Au-delà, à chaque acteur d'aller plus loin s'il le veut. Un tel « consensus », même s'il se pare de vertus morales, est essentiellement instrumental (fixer les règles de la concurrence internationale en limitant le « dumping social » dans cet exemple).

4- Le consensus qui est issu de l'usage, dans les négociations entre aideurs et aidés, des techniques de *consensus building*. Plus solide que l'accord ou le compromis issu d'une délibération politique, plus efficace (même s'il est long à atteindre et moins médiatisé que les grand'messes de l'ONU), il « rassure les investisseurs ». Ce consensus se présente essentiellement comme portant sur des objets « techniques » (la vitamine A, mais aussi les *Conditional Cash Transfer Programmes*).

5- Le consensus produit par un petit groupe d'experts, égaux entre eux, compétents, parlant sans contrainte et animés par la seule recherche du bien commun (cf. le « Consensus de Copenhague ») ; non seulement leur délibération est « conversationnelle » mais, n'ayant pas à s'embarrasser de la nécessité d'aboutir à un compromis moyen, ils peuvent aboutir à des décisions « polarisées ».

6- Le « consensus asymétrique », tel le consensus de Monterrey. Derrière la réaffirmation de « valeurs communes », les pays du Sud se voient demander des « efforts », ceux du Nord sont « invités » à la générosité. Le plus souvent, ce type de consensus est l'habillage habile de nouvelles formes de conditionnalités. L'asymétrie se retrouve dans les sentiments que ce consensus engendre : autosatisfaction verbuse d'un côté, rancœur muette de l'autre.

7- Le consensus qui ne porte que sur l'usage des mêmes mots, et ne suppose ni valeurs communes ni procédure particulière de décision (ce qui n'empêche pas de parler de « large consensus »). L'affirmation d'un consensus relève alors d'intérêts bien compris, l'adhésion au consensus pouvant réunir des positions très diverses. Cela semble être le cas du *post Washington consensus consensus*, qui regroupe des thèses et intérêts très divers.

Malgré la diversité indiquée par cette typologie indicative, tous les consensus ont une caractéristique commune : leur nature politique. Les consensus ne servent pas tant à réaffirmer l'accord de leurs parties prenantes qu'à clore toute délibération : ni ceux qui sont dans le consensus, ni ceux qui le contestent, n'auront plus de droit à une parole légitime.

8. Le consensus : un bâillon ?

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 (et, à chaque fois, il est rappelé que 180 pays ou plus sont signataires). Le consensus se doublerait donc d'un consensus sur le consensus.

Tout consensus a une vocation hégémonique et, loin de la cacher, la proclame. Cette vocation ne peut néanmoins jamais être pleinement réalisée. Il subsiste toujours un extérieur, ou, au moins, une marge. Mais les nouvelles frontières sont bien différentes des anciennes, celles qui séparaient deux « blocs », ou deux visions du monde. Ceux qui refusent d'entrer dans le consensus, se mettent d'eux-mêmes au ban de la « communauté internationale » : « États voyous », « terroristes » divers, voire tenants de « l'axe du mal », ils sont – États, groupes ou individus – placés à l'extérieur d'un corps collectif dont l'unité est fondée sur une morale commune. Derrière

ses apparences bon enfant, puisque le but du *consensus building* est précisément d'éviter le conflit, le consensus peut être l'instrument de légitimation de la plus grande violence. Il n'est donc pas étonnant que l'appel au consensus se généralise dans les institutions internationales immédiatement après la chute du mur de Berlin, et qu'un des premiers effets pratiques, en matière de géostratégie, de l'idéologie du consensus soit la guerre du Golfe de 1991. Commentant cette dernière, Baudrillard, dès 1991 qualifiait le consensus 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 » ; « le consensus comme degré zéro de la démocratie et l'information comme degré zéro de l'opinion sont en affinité totale : le Nouvel Ordre Mondial sera à la fois consensuel et télévisuel » (Baudrillard, 1991, pp. 89-90 et p.97).

L'accolement des termes « consensuel » et « télévisuel » n'est pas anodin. L'un signifie la fin du débat, désormais inutile ; l'autre la fin de l'opinion, désormais insignifiante. Baudrillard dit en filigrane ce que Rancière dit très explicitement : « 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 » (Rancière, 2005, p.8 et 10). L'écart entre le « régime sensible de présentation des choses » et le « mode d'interprétation de leur sens » est constitutif aussi bien de la politique que de la théorie. L'invocation du consensus abolit l'une et l'autre.

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 (1957, p.184) 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* ». Derrière ses prétentions démocratiques, le consensus affirme sa prétention 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 mésententes⁶⁵ dont il ne peut, par définition, reconnaître l'existence. En matière de pauvreté, par exemple, le pauvre (individu ou pays) ne peut que « prendre les mots des autres », et d'abord le mot de « pauvre » ; il accepte l'aide, et ne peut donc 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 caractère rationnellement et subjectivement consenti des concessions qu'ils ont pu faire ? Sur le plan philosophique ensuite : qui oserait contester un consensus qui fait reposer sa légitimité sur un constant appel au droits de l'homme⁶⁶, 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'habacle de la servitude »⁶⁷, 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

⁶⁵ Jacques Rancière (1995, p.14) différencie la mésentente 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 mésentente 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 mésentente] concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y ». Cf. aussi le chapitre « Démocratie ou consensus » (p.133-165).

⁶⁶ Cf. à ce sujet : Blandine Destremau (2009).

⁶⁷ Dans le chapitre 9 (« Sociologie de la domination ») de *Economie et Société* (Weber, 2003, t.2 p.336) Weber qualifiait la bureaucratie d'« habacle de la servitude des temps futurs ».

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 se nomme harmonie.

Bibliographie

- Banuri T., (2008), *Translating Ideas into Action-Building a Global Consensus on Climate and Development*, Stockholm Environment Institute, January.
- Baudrillard J., (1991), *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, Paris, Galilée.
- BID/PNUD/CEPAL/WB, (2003), *Political consensus building: The Brasilia International Conference on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Washington.
- Burton J.W., (1993), "Conflict Resolution as a political philosophy". In *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*. Edited by Van der Merwe, H. and D. J.D. Sandole, (eds.), Manchester University Press.
- Collier P., (2000), *Consensus-building, knowledge and conditionality*, The World Bank, 01/04/2000, 30 p.
- Comte A., (1839), *Cours de philosophie positive*, Quarante-huitième leçon, Rouen Frères, Paris.
- Cooper Ramo J. (2004), *The Beijing Consensus*, ed. Foreign Policy Centre, London.
- Deacon B., (2007), *Global Social Policy and Governance*, Sage Publications.
- Destremau B., (2009), « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », in : Borgeaud-Garciandia N. et al. (eds) (2009), *Penser le politique en Amérique latine: La recréation des espaces et des formes du politique*, éditions Karthala.
- Doise W. et S. Moscovici (1992) : *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collective*, PUF.
- Durkheim E., (1967) [1893], *De la division du travail social* , Livre II, 8^{ème} édition PUF.
- Elster J., (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press.
- Ferenczi T., (1989), *Défense du consensus*, Flammarion.
- Ferrara A., (2005), "Remarks on the Habermas/Rawls Debate, A Critique of Habermas's Consensus Theory of Truth". In Rasmussen D. et J. Swindal (ed.): *Jurgen Habermas Four Volume Set*, Sage. *Publications Ltd* , tome 4.
- Gaffiot F., (1934), *Dictionnaire illustré latin-français* Ed. Hachette, Paris.

- Gauthier D., (1995), « La justice en tant que choix social » et « Est-il rationnel d'être juste », in Gauthier, D. *et al.*, *Ethique et rationalité*, ed. Mardaga, 1995, p.73-96 et 97-122.
- Gauthier D. et S. Champeau (2000), *Morale et contrat: recherche sur les fondements de la morale*, ed Mardaga.
- Goldin I., Rogers H. et N. Stern. (2002), *A case for aid: building consensus for development assistance*. The World Bank, Washington, DC., USA. ISBN 9780821351628.
- Guilhaumou J., (2000), « De l'histoire des concepts à l'histoire linguistique des usages conceptuels », *Genèses* n°38, 2000/1, p. 105-118.
- Habermas J. (1975), *Théorie et pratique – Critique de la politique*, ed. Payot, Paris.
- Habermas J. et J. Rawls (1997), *Débat sur la justice politique*, trad. R. Rochlitz, Cerf, Paris.
- Jankelevitch V., (1957), *Le je- ne-sais-quoi et le presque-rien*, PUF, p.184, réédition Points/Seuil, 1981.
- Koselleck R., (1990) [1979], *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*. Paris, Éd. EHESS.
- Kremer-Marietti A., (1972), Introduction à : *Auguste Comte, La science sociale*. Paris : Éd. Gallimard. Collection Idées Nrf, n° 261.
- Kremer-Marietti A., (2007), *Auguste Comte et la science politique*, ed. L'Harmattan.
- Lair R., (2007), « Le consensus en psychologie sociale », in : *Validité et limites du consensus en éthique*, sous la direction de A. Létourneau et B. Leclerc, ed. L'Harmattan.
- Létourneau A. et B. Leclerc, (éds.), (2007), *Validité et limites du consensus en éthique*, ed. L'Harmattan.
- Marcil-Lacoste L., (1990), « Les enjeux égalitaires du consensus rationnel : Habermas et ses sources », *Laval théologique et philosophique*, 46, 3 (octobre).
- Martel P., (2007), « 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, p.19-29.
- Marx K., (1969) [1867], *Le Capital, critique de l'économie politique*, Ed. Sociales.
- McGann A., (2005), *The Problem of Consensus in Habermas and Rawls: Rethinking the Basis of Deliberative Democracy*, Paper prepared for the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4.
- Modgil S. et C. Modgil (1987) eds., *B.F. Skinner: Consensus And Controversy*, Routledge, Londres.
- Negri A., (1994), *Spinoza subversif – Variations (in)actuelles*, ed. Kimé.
- Rancière J., (2005), *Chroniques des temps consensuels*, ed. du Seuil.
- Rancière J., (1995), *La mésentente*, ed. Galilée, Paris.

- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rawls J., (1993), *Libéralisme politique*, trad. par C. Audard, P.U.F., Paris.
- Remer G., (2000), « Two models of deliberation : Oratory and Conversation in Ratifying the Convention », *Journal of Political Philosophy*, 8, p.39-64.
- Rey A., (1992), *Dictionnaire historique de la langue française*, ed. Le Robert.
- Serra N. et J. Stiglitz, (eds.), (2008), *The Washington consensus Reconsidered – Towards a new global governance*, Oxford University Press, mai.
- Skinner Q., (1978), *Foundations of modern Political thought*, Cambridge University Press.
- Skinner B.F., (1974) [1971], *Beyond freedom and dignity*, Knopf. N. York. (1971) Traduction française : *Par delà de la liberté et de la dignité*, Laffont. Paris.
- Somavia J. (2004), Préface à : *Les normes internationales du travail- un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, BIT, Genève.
- Spangler B. et H. Burgess, (2003), « The difference Between « Conflicts » and « Disputes » », in : *The conflict Resolution Information source*, CR-Info version IV, july.
- Spinoza B., (2005) [1677], *Traité politique*, traduction Charles Ramond, in Œuvres V, Epiméthée, PUF.
- Susskind L.E. et J. L. Cruikshank (2006), *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*, Oxford University Press.
- Susskind, L. et P. Field, (1996), *Breaking Robert's Rules of Order*, The Free Press, (Winner of the Best Dispute Resolution Book of the Year Award 1997).
- Susskind L., S. McKernan et J. Thomas-Larmer, (eds.), (1999), *The consensus building handbook – A comprehensive guide to reaching agreement*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Teunissen J.J. et A. Akkerman, (eds), (2004), *Diversity in development : reconsidering Washington consensus*, ed. du Forum on Debt and Development, Den Hague, dec., 197 p.
- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2005), *Global Monitoring Report 2005: Millenium Development Goals: from consensus to Momentum*.
- Thierry P., (2001), « De la démocratie en Amérique. Oublier Tocqueville ? »
http://www.leforum.de/artman/publish/printer_164.shtm,
- Tine A., (2000), « Jürgen Habermas : entre pluralisme et consensus. La réinvention de la modernité ? » in : *Ethiopiennes. Revue négro-*

africaine de littérature et de philosophie, n° 64-65, 1er et 2eme semestre, pp. 194-215

Tocqueville A. de, (1992) [1835] , *De la démocratie en Amérique*, 13^{ème} édition, 1835, Livre I, 2^{ème} partie, réédition Gallimard.

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

Urfalino Ph., (2005), « La délibération n'est pas une conversation – Délibération, décision collective et négociation », *Revue Négociations*, N°2, ed. de Boeck, Louvain, ed. électronique.

Van den Oever P., (2004), *La recherche du consensus dans la gestion des ressources naturelles*, Banque Mondiale, Avril.

Weber M., (2003) [1921], *Economie et société*, ed. Plon, Paris.

Williamson J., (1990),« What Washington means by Policy Reforms », in J.Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington.

Williamson J. (1999), *What should the Bank think about the Washington consensus ?*, Paper prepared as a background the World Bank's Development Report 2000, Peterson Institute for International Economics, july.

Le pot de fer et le pot de terre : rapports de force et ambiguïtés participatives dans un programme institutionnel de diffusion de normes¹

Blandine Destremau²

Ce texte porte sur une expérience de collaboration avec une organisation internationale (un bureau régional du BIT), au cours de laquelle un certain nombre de normes concernant le travail et la protection sociale devaient être incorporées dans un programme appliqué, conçu au niveau régional des Etats arabes. Le processus consistait en une démarche concertée d'« opérationnalisation », qui impliquait un dialogue entre participants appartenant ou non à l'institution, entre participants de diverses disciplines, et de divers pays. Il soulève donc des enjeux de comparaison internationale, la question de la pertinence de catégories normatives « universelles » comme outil d'appréhension de réalités complexes et différenciées, et celle de la difficulté de ces catégories et normes à constituer une grille de lecture et d'action commune pour diverses professions.

A partir d'une analyse empirique du déroulement du projet, je pose la question de l'efficacité de techniques de diffusion de normes construites autour de procédures participatives caractérisées par une ambiguïté entre contributions différenciées et nécessité affichée d'une adhésion consensuelle. La conduite du programme a en effet été marquée par le surgissement de désaccords et de contestations, y compris à l'égard de cette ambiguïté procédurale, que les techniques d'animation participative ne sont pas parvenues à résorber totalement.

J'explore trois axes de tension. Un premier s'est fondé sur des clivages professionnels, entre les *social scientists* et les statisticiens (au sein ou entre les équipes nationales), autour de la capacité des catégories statistiques à refléter, exprimer, mesurer, traduire, les situations limites, ou complexes, imbriquées, que les premiers constataient quand les seconds étaient prisonniers de leurs catégories et de leurs méthodes d'enquête et de récolte de données. Un second axe de tension se révéla entre défenseurs des postures normatives et des normes de l'institution internationale, et ceux qui les remettaient en cause parce qu'elles étaient considérées comme

¹ Une première version de ce texte a été présentée au colloque *Les mots du Développement : genèse, usages et trajectoires*, 13 - 14 novembre 2008, Paris.

² CNRS / LISE, blandine.destremau@gmail.com

inadéquates et/ou procédaient par imposition. Un troisième axe de tension vit le jour entre traditions scientifiques, professionnelles, techniques, linguistiques... de divers pays représentés.

J'utilise la métaphore du pot de fer et du pot de terre, empruntée à une fable de La Fontaine (elle-même inspirée d'une fable d'Esopé), pour dépeindre le rapport de force larvé et multiforme qui s'est instauré, dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, entre une organisation internationale dont la mission est largement normative, et un certain nombre d'acteurs institutionnels, supposés changer leurs pratiques et référents pour les rendre plus conformes aux normes « universelles » et « consensuelles » portées par l'organisation, tout en étant invités à participer à l'élaboration de leur contenu.

Ma grille de lecture articule une attention portée aux *postures* (les participants étaient conscients de leur position dans le rapport de force, plus ou moins consentants, mais pour la plupart déterminés à faire valoir leur point de vue) ; avec des considérations sur les *procédures* (comment convaincre au changement en le faisant apparaître comme légitime et librement consenti, en escamotant le rapport de force, comment produire de l'adhésion et positionner les désaccords, etc.) ; et sur les *contenus* (nature, pertinence et qualité pratique des catégories et des normes, leur capacité à appréhender des réalités complexes et différenciées...). La première section présente le cadre et le contenu du programme. Les sections 2 et 3 proposent une entrée par les contenus (essentiellement les catégories de travail, d'informel et de protection sociale), qui met en scène les postures institutionnelles, professionnelles et nationales des participants. Les sections 4 et 5 avancent une analyse qui part des clivages entre les postures (divergences, rapports de force) et des débats sur les procédures (construction de consensus, participation) pour montrer combien la mission normative du BIT, dans ce cadre, loin de n'associer que des égaux, comme le recommandait Jean de la Fontaine³, comporte des dimensions politiques.

1. Objectifs et méthodes du projet : diffuser des normes universelles par le partage du savoir

En 2006, j'ai été contactée par le bureau régional du BIT pour les pays arabes (ROAS) qui me sollicitait pour participer à un projet de recherche – action autour de la question “Gender, Poverty and Employment in the Context of the Informal Economies in Arab States”. L'objectif du projet était de “promouvoir le travail décent et les emplois productifs comme une voie fondamentale pour réduire la

³ « Ne nous associons qu'avec nos égaux ; ou bien il nous faudra craindre le destin d'un de ces Pots ».

pauvreté et les inégalités de genre et contribuer à parvenir à un développement durable dans les pays arabes”. Les domaines de savoir et objectifs visés par le projet recouvrent⁴ :

1. Une prise en considération de la croissance de l’activité informelle, et en particulier sa dimension de genre et ses implications en termes de pauvreté, dans les statistiques, les lois, les politiques et les programmes, en particulier ceux qui tournent autour de l’extension de la protection sociale aux travailleurs informels ;
2. Une prise en compte des transformations qui touchent les femmes, poussées vers les marchés du travail par la pauvreté et l’augmentation des niveaux éducatifs. Toutefois, cette participation croissante à la force de travail se réalise sous les auspices de la ségrégation entre hommes et femmes, de la précarité des statuts d’emploi, de l’insuffisance de protection sociale, des changements dans les modèles familiaux... Les besoins spécifiques des femmes à l’égard de leurs rôles professionnels ou laborieux, et familiaux, changent donc ;
3. Une remise à jour des connaissances des chercheurs et responsables d’institutions (statistiques et politiques) de la région en termes de mise en œuvre des approches fondées sur le droit pour aborder les relations entre genre et activité informelle. Cette approche est nécessaire à la région, en particulier pour sortir d’une vision de femmes entrepreneurs, et promouvoir une dynamique de dialogue autour de la conception de politiques, de programmes de mise en œuvre et de la promotion de la recherche et de production de statistiques.
4. Sur la base d’analyses portant sur les articulations entre systèmes économiques, politiques et de protection sociale qui se sont formés autour de l’économie informelle, la promotion du travail décent et de l’emploi productif comme moyen pour réduire la pauvreté, les inégalités de genre et renforcer le développement humain dans les pays arabes. Il s’agit également de produire une analyse des coûts et bénéfices de la promotion du travail décent à partir de l’identification des modes d’accès des femmes à diverses ressources, de leur participation aux décisions et de la façon dont ces décisions affectent les femmes, les enfants et les hommes de manière différentielle ;
5. Par l’analyse des relations entre genre, pauvreté et chômage dans l’économie informelle, la promotion de preuves (*evidence*) qu’une force de travail moins ségréguée profiterait aux femmes et améliorerait la production globale.

⁴ Un résumé de la description du projet et de ses objectifs se trouve en annexe.

L'équipe de la première étape du projet, marquée par la dimension de recherche, rassemblait, outre un certain nombre de membres de l'équipe du bureau ROAS, deux chercheurs français (moi-même comme sociologue, et un statisticien), et des équipes de trois chercheurs pour chacun de cinq pays arabes initialement inclus (Palestine, Liban, Egypte, Yémen et Tunisie) : un statisticien, un/une sociologue, et un/une référent(e) scientifique. Les statisticiens intervenaient donc à la fois au titre de producteurs de savoir et d'usagers des normes et catégories. Ma principale mission était, selon les termes de référence, « de développer, en coordination avec le statisticien, pour la composante 'recherche' du projet, un document de cadrage conceptuel qui éclaire les questions clé posées par la perspective du genre et des droits dans les économies informelles de la région ». Ce document était supposé constituer le pendant « arabe » de travaux développés dans d'autres régions, en particulier l'Asie et l'Afrique australe. La contextualisation comportait donc une dimension de connaissance et de comparaison, mais surtout une dimension d'efficacité : ainsi, les normes et valeurs sur lesquelles reposaient ces analyses et destinées à être diffusées seraient plus pertinentes et légitimes.

Un des mots d'ordre était de *mainstreamer* la région dans les études produites par le BIT et d'autres organisations internationales : en effet, le monde arabe demeurait absent des principales réflexions conduites dans les autres régions autour de la question des droits sociaux, de la protection sociale et du travail informel, et se trouvait confiné pour beaucoup à des travaux spécifiques voire culturalistes dans lesquels les problématiques globales perçaient peu. A cette fin, des textes portant sur la promotion du travail décent pour les femmes de l'informel des pays en développement et l'amélioration de leur sécurité nous ont été fournis, afin que nous nous en inspirions. La région arabe devait rattraper son retard à l'égard des autres en termes de réflexion et d'action.

Un des outils méthodologiques, tout à la fois objectif opérationnel, était le « partage du savoir »⁵, auquel je devais activement contribuer. La première phase du processus devait elle-même représenter un cheminement d'apprentissage, de discussion et de consultation, par le biais de la circulation électronique des

⁵ « Le partage de la connaissance : « La question s'est rapidement imposée comme aspect crucial de la réalisation de l'objectif de développer une compréhension, basée sur le genre et les droits, des économies informelles des Etats Arabes et qui soit contextuelle aux spécificités de la région. Alors que ce partage concerne plus dans une phase initiale les chercheurs intégrant cette initiative, il faut aussi tenir informés des directions qu'il peut prendre autant le cercle plus large de chercheurs de la région que les réseaux globaux concernés ».

versions préliminaires des textes, des échanges de questions / réponses et des mises en débat entre les participants et avec d'autres personnes – ressources extérieures. Le premier séminaire commun (avril 2007) confronterait les positions des équipes afin de parvenir à un produit final (rapport, programme de formation) relativement consensuel et intégrant des contributions sur les cinq pays, sous le chapeau des chercheurs principaux et des référents scientifiques. Un second séminaire, de « formation » mais finalement défini comme « de diffusion » a eu lieu un an et demi plus tard (juillet 2008), et cherchait à construire un dialogue entre représentants tripartites (chambres de commerce, syndicats et professionnels des administrations publiques) des premiers pays auxquels s'ajoutèrent la Syrie et la Jordanie. En fait, comme nous le verrons, le premier séminaire, conçu comme relativement *bottom up* (partage du savoir), focalisa une opposition entre statisticiens et sociologues, alors que le second, envisagé comme plutôt *top down* (diffusion du savoir), mit en scène surtout des oppositions entre pays et entre groupes d'intérêt représentés. Le processus devait se clore par la publication de documents qui seraient diffusés, pour se greffer par la suite sur les autres actions de conseil technique entreprises par le BIT.

Trois formes d'intervention sont donc envisagées par le projet:

Production de données et recherche : « structurer un cadre conceptuel unifié de façon à engendrer des données désagrégées par genre sur la taille de l'économie informelle et son étendue en lien avec la pauvreté, les discriminations de genre et les différences de genre dans l'accès à la protection sociale et aux droits dans la région arabe ».

Intervention et renforcement institutionnel : « renforcer les capacités des institutions nationales de façon à ce qu'elles gèrent mieux les données produites pour mesurer effectivement la féminisation de la pauvreté et la vulnérabilité dans l'économie informelle, comme une étape clé pour le maintien d'un environnement capacitant (*enabling*) ».

Sensibilisation, plaidoyer et diffusion du savoir : « créer des mécanismes de partage du savoir pour augmenter la prise de conscience sur la pauvreté et la vulnérabilité spécifique au genre dans l'économie informelle, et mobiliser les efforts de la région pour identifier des terrains et des objectifs communs pour promouvoir des changements favorables dans les politiques (*policies*) ».

Comme nous allons le voir, ces trois formes se retrouveront étroitement imbriquées au cours du programme, dès lors que les participants (arabes) devaient jouer à la fois un rôle de co-producteur de savoir, de bénéficiaires de l'action et de leviers de son amplification.

2. Distinguer l'activité informelle de l'inactivité et délimiter le périmètre des destinataires du projet

Le premier chantier était de s'entendre sur ce qui était désigné comme *activité* ou *travail* (formel ou informel), à partir de définitions existantes et, éventuellement, de spécificités régionales ou nationales qui auraient pu conduire à des propositions d'adaptation des définitions et catégories normatives. En particulier, puisqu'il s'agissait du travail de femmes, et de surcroît informel, nous sommes rapidement parvenus à discuter des contours de la notion, ses zones frontières, dès lors que l'informel n'inclut que les activités marchandes, et exclut donc le travail non rémunéré et le travail de *care*.

Le projet reposait sur deux présupposés, quelque peu volontaristes : les femmes arabes travaillent peu, en comparaison avec les femmes d'autres régions du monde, ce qui manifeste une situation d'inégalité avec les hommes (leur taux de participation est plus bas que celui des hommes, et le taux de non-emploi (chômage) plus élevé ; entre les deux, une bonne moitié n'est déclarée ni active ni inactive). Cette situation (explicitement considérée comme négative) est imputable à la « culture », mais aussi au fait que la hausse des niveaux d'éducation n'a pas apporté une hausse correspondante de la qualité des emplois, et que les problèmes de conciliation entre famille et emploi n'ont pas été résolus. Deux axes d'engagement se dessinaient ainsi : améliorer la qualité des emplois féminins et promouvoir des solutions de conciliation, afin d'accroître le taux d'activité des femmes.

La question qui se posait rapidement était de la sous-comptabilisation de l'activité économique des femmes, à la lumière de laquelle on pouvait considérer comme partiellement fausses les données démontrant qu'à peine une sur trois ou quatre était engagée dans le marché du travail. Or une partie importante de l'activité économique des femmes a lieu dans le cadre du foyer⁶, particulièrement dans des pays où la place « idéale » des femmes est la maison, où leur rôle « naturel » est toujours considéré être celui de fille, mère et épouse au premier chef⁷, et où il existe fort peu de services (et de tolérance) permettant la garde des enfants. Exercer des activités au domicile, qu'il s'agisse de petite production marchande ou de tâches d'aides familiales non rémunérées, dans des temps intersticiels du travail domestique, sans remettre en cause les charges du foyer, et aussi sans reconnaissance, est une situation

⁶ Telles la production alimentaire ou maraîchère pour le marché (plantes aromatiques, légumes, pain, conserves), la couture, le travail à façon, le petit élevage.

⁷ Voir à cet égard Fargues 2000 et 2003, qui fait également ces constats.

courante, que les statisticiens peinent à reconnaître tant elle est difficile à constater et à quantifier. Elle représente justement une limite à celle *contre* laquelle la définition de l'activité a été construite, à savoir le travail familial non marchand.

Le souci était d'ordre statistique, mais aussi sociologique et pratique: toute femme non recensée comme active est présumée inactive. Or, dans cette zone grise entre activité marchande reconnue et inactivité se logeaient nombre d'activités et de personnes que le projet devait précisément prendre en considération. En ne les cernant pas, il allait passer à côté de leur contribution aux dépenses du ménage, et de leurs besoins de reconnaissance et de protection sociale au titre de travailleuses. Bien évidemment, les sources qui devaient permettre une reconstitution du volume du travail informel (ou de l'économie informelle) étaient généralement lacunaires et fort inégales⁸. Apprécier l'ampleur de la sous-évaluation statistique, ou tout au moins en pointer les racines (méthodologiques) et les implications (mise à l'écart de types de travailleuses) devait dessiner les contours de la tâche à accomplir par le projet, tant dans sa dimension statistique qu'en termes de protection sociale (formation, amélioration de l'efficacité, proportion de dispositifs adaptés). Cependant, l'écart qui fut mis au jour entre les normes statistiques internationales et celles qu'utilisaient les administrations des pays concernés ne provenait par uniquement d'un manque de formation des professionnels, ou d'une faiblesse institutionnelle ; les débats révélèrent aussi que les modèles normatifs proposés ne convenaient pas aux situations qui posaient problème.

Les procédures d'enquête sont supposées permettre un classement des situations concrètes, y compris les plus troubles, indéterminées ou hybrides, dans l'une ou l'autre catégorie, en l'occurrence personne active ou non. Or les questions posées par les questionnaires de recensement reflètent les écarts entre normes internationales, nécessaires à la comparaison, et les situations concrètes, qu'ils ne permettent pas toujours d'appréhender.

Le statisticien yéménite raconte ainsi :

« Nous envoyons des enquêteurs dans des maisons isolées, dans la montagne. Ils marchent longtemps, et croisent sur leur chemin des femmes qui travaillent aux champs ou ramassent du fourrage pour les animaux. Nous arrivons à la

⁸ L'Égypte par exemple se distingue par une production statistique extrêmement étendue et sophistiquée, forte d'une histoire de plus de deux siècles, et distance de beaucoup le Yémen, par exemple. En Palestine, la récolte de données très précises et aux nomenclatures avancées, inscrites dans des protocoles d'enquêtes initiés par une forte volonté politique, se heurte aux obstacles engendrés par l'occupation et la fragmentation territoriale. Par ses travaux, Jacques Charmes a contribué à en combler certaines lacunes, notamment en Tunisie.

maison, et nous présentons aux femmes qui s'y trouvent, qui refusent de nous répondre : elles nous disent qu'il faut attendre le retour d'un homme de la maison, qu'il est malséant qu'elles parlent avec un homme inconnu. Nous attendons, l'homme revient. Nous lui demandons (entre autre) si des femmes de sa maisonnée travaillent. Il nous affirme que non. Nous insistons : mais nous les avons vues dans les champs. Non, coupe t-il, elles ne travaillent pas. A regret, nous cochons la case « inactives ». Sur le chemin du retour, les femmes rentrent des champs, portant leurs outils et leur liée de fourrage sur leur tête. »

Cette situation répond d'une part à des ambiguïtés et polysémie autour du terme de « travail », qui accusent le décalage des représentations entre l'acception unifiée des normes statistiques, et la diversité des désignations construites sur des différenciations significatives culturellement et socialement. Le « travail » agricole n'est pas forcément représenté comme tel par des paysans pour qui leurs tâches correspondent à un *état*, une *situation*, et le travail à d'autres statuts d'emploi et de relations sociales. Le salariat a gagné des espaces plus ou moins larges, jusqu'au statut des ouvriers agricoles en Tunisie par exemple, qui n'existe pas à proprement parler au Yémen. Est souvent désigné par « emploi » (*wazifa*) celui, formel, auprès d'une institution publique⁹. D'un pays à l'autre, sous l'influence des langues du colonisateur ou des évolutions des dialectes, catégories et formes locales d'emploi, le même mot peut désigner des situations diverses.

D'autre part, le vocabulaire révèle des formes de déni : déni de reconnaissance du travail de la femme par l'homme qui ne le prend pas suffisamment au sérieux et construit une barrière entre ses activités, méritant reconnaissance, et celles des femmes, qui n'y accèdent que de façon plus restrictive¹⁰. Mais aussi, non seulement dans des contextes aussi particuliers que le Yémen, mais dans bien d'autres pays arabes également, l'aveu par l'homme tuteur d'une femme que celle-ci travaille, ce qui ne peut s'entendre que par obligation tant le travail est peu souhaitable pour les femmes, signifie par ailleurs que lui-même est incapable de subvenir à ses besoins¹¹. Le travail de la femme est en quelque sorte la honte de

⁹ Voir Longuenesse, Catusse et Destremau 2005.

¹⁰ Lorsque je faisais des enquêtes de terrain auprès d'entreprises palestiniennes de confection, qui faisaient travailler des femmes, les employeurs (masculins) expliquaient leurs faibles salaires par le fait qu'elles se distraient, pour un temps limité, en attendant leur mariage.

¹¹ Voir notamment Fargues 2000 et 2003.

l'homme, et c'est l'une des barrières culturelles que la coopération internationale essaie d'abattre dans le monde arabe...

Les statisticiens participant au premier séminaire s'ouvrirent également d'autres problèmes dans l'adoption des normes internationales, dès lors qu'ils avaient conscience qu'elles ne leur permettaient pas de saisir une bonne partie des situations que le projet visait explicitement, qu'elles étaient peu adaptables, rigides, et autorisaient mal les situations hybrides, ou les évolutions. Par exemple, les notions d'actif employé, ou inemployé (chômeur) sont parfois mal différenciées de celles d'inactif, ou de chômeur découragé qui n'entrent plus dans les comptes du chômage, et donc de l'activité. Ainsi, une personne non reconnue comme chômeuse, mais non employée au sens formel du terme, basculera facilement dans la catégorie des inactifs. Et les statuts hybrides, transitoires, les changements de situations sont souvent eux aussi mal appréhendés par des procédures relativement rigides. Ou encore, les centaines de milliers de réfugiés (officiels ou *de facto*), qui ne sont pas inclus dans les enquêtes, mais peuvent avoir une activité, ne sont pas non plus visibles. Finalement, lorsqu'il s'agit de définir les contours du travail *informel*, toute tâche agricole en est exclue par définition, ce qui a pu être pertinent lorsque l'objet désigné était l'informel urbain, mais peut difficilement se justifier quand il s'agit de promouvoir la protection sociale des travailleuses...

3. Circonscrire la question : l'informel comme déficit de protection sociale, l'informalité comme vulnérabilité

De façon imbriquée avec la délimitation de ce qui serait considéré comme activité ou non, les participants au projet devaient parvenir à rapprocher la définition de l'informel, adoptée à partir de divers critères, de la question de la protection sociale, du déficit de droits et de la vulnérabilité ; ou en d'autres termes faire la jonction entre les deux dimensions de l'objet (informel et protection sociale) en adoptant une définition adéquate de l'informel. Le projet aurait pu choisir de considérer les carences de protection sociale des femmes qui travaillent et, à partir d'une nomenclature des types et statuts d'emploi, déterminer quels étaient leurs besoins, et comment il serait possible d'y répondre. Le statut d'informel aurait ainsi pu être *déduit* d'une classification des situations empiriques, à partir par exemple d'un certain niveau de risques non couvert, ou d'une certaine combinaison de vulnérabilité, etc. En introduisant *d'emblée* le qualificatif d'informel pour définir les contours de l'objet qui nous occupait, le projet allait nécessairement se heurter à plusieurs difficultés de construction.

Il devait tout d'abord parvenir à établir une différenciation, dans l'esprit des participants, entre les définitions pratiquement intégrées dans le sens commun (informel en fonction de la taille des établissements, informel « intuitif » de type « petit commerce de rue » notamment) et les définitions internationales qui distinguent le *secteur* informel de l'*emploi* informel. L'utilisation de la taille des entreprises comme indicateur de l'informel (emploi et entreprises) est très répandue dans le monde arabe. Elle correspond au recours à une proxy, lorsque c'est la seule question qui aura été posée aux employés et chefs d'entreprise (et donc aucune question sur leur statut légal ou au regard de la protection sociale). L'informel apparaît bien souvent comme un effet statistique de la construction du droit commercial: ainsi, dans les pays dans lesquels les entreprises de moins de cinq employés ne peuvent pas s'enregistrer parce que l'enregistrement ne concerne que les entreprises plus importantes, alors ces petites entreprises sont informelles par construction de la sphère légale. Et l'exclusion statutaire de nouvelles formes d'emploi, tel celui créé dans les zones franches, les centres d'appel ou de saisie, ou encore celui des employées domestiques, dont le statut commence à peine à être pris en compte dans les réformes du droit du travail, engendre de l'informel *stricto sensu*. L'augmentation de l'informel mesuré peut également provenir d'une amélioration des instruments de mesure, ou de l'élargissement du spectre de couverture de la loi, comme c'est le cas en Jordanie par exemple, qui a récemment voté une loi pour intégrer les salariés agricoles et les employés domestiques dans le droit du travail. En Palestine, l'emboîtement des situations de légalité et d'illégalité au regard des lois territoriales et d'occupation rend difficile l'usage du Droit comme critère de recensement. Et, partout, le défaut d'application des lois largement constaté ne peut pas être imputé qu'aux tricheries ou échappatoires des personnes concernées (employeurs ou employés) mais aussi à un manque de volonté politiques et de moyens techniques.

L'organisatrice du projet déplora que de nombreuses initiatives mises en œuvre dans d'autres régions pour adapter les contours de l'informel statistique aux nouveaux questionnements, notamment en termes de protection sociale, n'étaient pas adoptées dans le monde arabe, qui demeurait largement focalisé sur des appréhensions fondées sur la taille des entreprises. Un autre participant suggéra que les définitions dominantes de l'informel avaient en fait porté préjudice au développement d'une conscience au sujet de la nature non protégée des activités, en centrant les efforts sur une mise en conformité de la réalité mesurée avec les catégories existantes, qui dans les pays arabes reposent sur des critères de taille ou légaux. La remarque que l'informel n'existe pas en soi, mais qu'il émerge de différents points de vue et

préoccupations (légaliste et fiscaliste de l'Etat, sécurité et stabilité des personnes, budgétaire des administrations de sécurité sociale, ou encore au regard des migrations) apporta un peu plus de confusion.

La terminologie (arabe) usitée par les différents participants, d'un pays à l'autre, allait de « secteur non structuré » à « non organisé » ou « hors système » ou encore « non officiel », et correspondait parfois à des définitions différentes. L'idée des organisatrices était qu'il était nécessaire de consolider ce savoir « vulgaire » et de l'unifier en le structurant autour des catégories reconnues au plan international. Une partie importante du temps du premier séminaire fut ainsi consacré à des explications sur les systèmes internationaux, et une défense de leur pertinence. Cette dimension de formation, qui avait été prévue par le projet, se heurtait tant aux usages différenciés, reflétant des cultures professionnelles et nationales diverses, qu'à la liberté que prenaient certains de ces professionnels de remettre en cause la pertinence des normes promues par le BIT. Les organisatrices s'irritèrent quelque peu : on leur opposait soit une incapacité à comprendre, soit une résistance à accepter, qui contribuaient au retard régional.

Ces tensions, qui pouvaient apparaître comme irréductibles, menèrent à une proposition, balayée par les organisatrices du séminaire, qui la reçurent avec ironie, mais qui fut à nouveau évoquée par divers participants au cours des débats : « débarrassons-nous de l'expression de secteur informel, ou non organisé etc. parce qu'elle ne nous est pas utile, et empêche la réflexion en la fixant sur les considérations de construction de catégories, au lieu de s'attacher aux mécanismes politiques et économiques qui engendrent ces formes précaires et non protégées d'emploi ». A une demande subséquente de clarification : « finalement, doit-on garder le secteur informel ? », il fut répondu, de façon quelque peu tautologique, que cela était nécessaire parce que cette catégorie est utilisée dans les comptes nationaux et utile pour mesurer la contribution des activités ainsi désignées au PIB et à l'économie nationale.

Et de fait, à l'inverse de ces remises en cause des catégories incapables de rendre compte de la réalité économique et sociale, certains participants exprimèrent le souhait de parvenir à une meilleure performance des chiffres à construire une représentation statistique aussi précise que possible dans l'état actuel des catégories internationales, que le séminaire devait contribuer à diffuser comme norme unique. Certains statisticiens exprimèrent l'espoir que ce séminaire clarifierait les définitions, trancherait et leur permettrait de rentrer chez eux avec une définition unifiée de l'informel : « Le secteur informel plus que tous les autres secteurs, fut-il déclaré, a besoin de statistiques précises et attestées, et nous

espérons que ce séminaire nous permettra de les produire » ; la première étape de formalisation de l'informel apparaissait ainsi comme statistique. Ou encore « nous voulons sortir de la pluralité des définitions, qui ne permet pas de comparaison ». L'équipe palestinienne, au contraire, insistait sur sa spécificité, son besoin (politique) de mesures adaptées à des situations de travail dans différents secteurs, et les efforts entrepris pour fonder des enquêtes qui échappent aux emprises extérieures.

Une fois qu'il fut admis que plusieurs définitions de l'informel existaient et qu'il ne s'agissait donc pas que d'un fait positif, il nous fallait avancer vers l'adoption d'une définition problématisée. Celle qui nous importait se référait à la protection sociale, et apparaissait comme la plus hasardeuse à adopter comme fondement de notre travail. Dans les pays représentés, en effet, la très grande majorité des travailleurs ne bénéficiait de toute façon d'aucun type de protection sociale institutionnalisée ; à cette aune, les trois-quarts de la force de travail était informelle, ce que confirment les données disponibles : selon la Banque mondiale, une moyenne de 34% des travailleurs bénéficie de pensions dans l'ensemble de la région. Or les pays inclus dans ce programme du BIT tiraient plutôt vers le bas de la moyenne (Jordanie, Yémen, Palestine), l'Égypte étant située un peu au-dessus de la moyenne et la Tunisie bien au-dessus. *Stricto sensu*, l'étendue du travail non protégé devait pouvoir être déduite des statistiques de la sécurité sociale.

Plusieurs pays représentés (en particulier la Jordanie et la Syrie) avaient bien entrepris d'améliorer la couverture de l'assurance sociale, mais le lien n'y était pas établi avec la réduction de l'économie informelle, ou sa formalisation. Formaliser était surtout conçu comme une légalisation des entreprises, ce qui devait conduire par entraînement à un meilleur enregistrement des travailleurs¹². D'un côté, donc, pragmatiquement, les définitions de l'informel émergeaient des conditions de production de l'informalité (illégalité) et de l'autre, les deux volets de l'informalité – entreprises et travailleurs – qui posaient des problèmes distincts, se trouvaient articulés en une stratégie progressive. La Jordanie, à cet égard, faisait figure de bon élève, mais sa réforme plongeait ses racines dans le politique et son appréhension de la montée des insécurités, et non dans les injonctions des organisations internationales.

Un autre obstacle résidait bien évidemment dans ce qui était désigné comme protection sociale. Le terme, ou les deux ou trois termes utilisés dans les pays représentés pour désigner des systèmes légaux d'assurance sociale, concernent essentiellement les pensions,

¹² En Jordanie, la campagne de légalisation des entreprises de moins de cinq employés se conjugue avec des expériences d'extension de la couverture sociale aux employés des mêmes entreprises, sur une base forfaitaire.

dès lors que l'assurance maladie est pratiquement inexistante ou de faible efficacité protectrice, à l'exception de la Tunisie : soit que l'accès aux soins de santé se fasse par le droit gratuit aux services publics, quel que soit *de facto* le recours au privé ; soit que l'assurance sociale en matière de santé se soit laissée dépasser (écart cotisations / coûts réels, incohérences des tarifications...) et ne soit devenue de portée pratiquement symbolique (Egypte, Liban). En outre, dans la plupart des pays, la couverture légale de l'assurance sociale concerne surtout les employés de l'Etat et ceux des grandes entreprises « capitalistes », au point où l'emploi dans ces entités et l'accès aux prestations en sont devenus quasiment consubstantiels dans les représentations. La question de l'*extension* aux travailleurs de la sphère privée marchande hors grandes entreprises, par exemple aux petits vendeurs de rue ou aux femmes effectuant de petits travaux à façon à domicile, semble donc presque incongrue, bien que des pays comme l'Egypte ou la Tunisie s'y soient engagés.

Quoiqu'il en soit de la portée des dispositifs légaux de protection sociale, la collecte des statistiques est rendue difficile parce que ce qui est entendu par protection sociale lors des enquêtes.. La question requiert d'être intégrée dans les enquêtes de ménage, dès lors que les informations collectées auprès des entreprises, qui peuvent se sentir en défaut par rapport à la loi, sont réputées peu fiables. Les statisticiens soulignèrent que la multiplication du nombre des questions lors des enquêtes, auxquelles une réponse positive devrait être apportée conjointement pour qu'il soit estimé que la personne jouissait effectivement d'une protection sociale, contribuait à réduire le nombre de réponses positives. A l'inverse, lorsqu'une seule question était posée (par exemple : « bénéficiez-vous d'une pension de retraite ? »), le nombre de réponses positives était susceptible de se révéler beaucoup plus important, mais au prix d'un affaiblissement de ce qui était considéré comme protection puisque le nombre de critères se réduisait (la pension est prise comme proxy de la protection sociale, sans qu'on sache qui en est bénéficiaire dans la famille, si elle est soumise à conditions, etc.). Ou encore, un nombre important de femmes peuvent répondre qu'elles bénéficient de protection sociale à partir du moment où elles sont ayant droit de leur mari, et ne préciseront pas les choses autrement si la question ne leur est pas posée de leur propre contribution individuelle, et de leur droit autonome et non comme

En outre, quel que soit le nombre de critères, les enquêtes quantitatives étaient incapables de mesurer la *qualité* de la protection, qu'il s'agisse de taux de remboursement ou de prise en charge des frais, de valeur réelle des pensions, de couverture effective des différents besoins de santé, de contribution financière des usagers, etc. Certains participants soulignèrent également que la contribution d'autres instances, non légales ou formelles (ONG,

fondations, etc.), à la protection sociale et à la solidarité ne pouvait non plus être appréhendée par les statistiques, qui ne tenaient compte que des dispositifs institutionnels légaux inclus dans les normes internationales, attachés à des droits individuels.

Appelée à la rescousse pour trancher sur les contours de la norme que les statistiques devaient adopter pour produire des données sur l'état de protection ou de déficit de protection des ménages et des travailleurs, l'équipe du BIT ne put qu'admettre qu'il leur avait été impossible de trouver une définition unique et partagée de la protection sociale, au sein de l'organisation, et moins encore entre les pays membres. La difficulté se renforçait du fait que, dans la mouvance adaptative que traversait le BIT depuis la fin des années 1990, les organisatrices du projet avaient abandonné en partie la dimension normative de la catégorie « protection sociale » telle qu'elle fut construite dans les années 1950 et 1960, pour y substituer d'autres termes et catégories, qui correspondent à la nouvelle définition du champ par le BIT : le travail décent, des approches par les droits de l'homme, la sécurité de base, la lutte contre la pauvreté, les minima et les « planchers »¹³.

L'objectif étant de produire des données homogénéisées, et non des informations relatives sur une situation d'insécurité, objective ou ressentie, il ne fut pas question de conduire des enquêtes sociologiques pour refonder une définition de l'état de protection ou de vulnérabilité sociale à partir de l'observation du réel, ou d'engager une discussion substantielle. Cependant, un retour à l'empirie fut ébauché : les participants furent invités à nommer des types d'emploi occupés par des femmes, qui leur semblaient particulièrement exposés à certains types de vulnérabilité, et à préciser la nature de cette vulnérabilité et ses causes immédiates, ce qui finalement constituait une voie efficace et plus opérationnelle, et nous rapprochait d'une approche en termes de problème (pauvreté, vulnérabilité). Nous risquions toutefois de retourner au ciblage, que la mise en avant de critères devait éviter. Quelques tentatives furent faites pour faire entrer ces différents cas-types dans les cases de la définition de l'emploi informel¹⁴, ce qui ne fit que confirmer nos intuitions, sans réellement faire progresser la formalisation de ces intuitions ou savoirs du sens commun.

¹³ Un nombre très important de références existe sur ces différentes notions et l'approche de l'organisation, voir notamment le site du BIT.

¹⁴ Les indépendants, employeurs, travailleurs familiaux et les employeurs et employés des micro-entreprises qui composent le secteur informel ; les employés rémunérés et les employés domestiques en dehors du secteur informel.

4. Désaccords autour de l'universalité des conventions et des valeurs portées par le BIT

Une partie des débats des séminaires en arriva donc à porter sur *l'universalité* des normes véhiculées par le BIT. D'un côté, certains participants en défendaient la validité universelle soit à partir de ce qu'elles représentaient de façon intrinsèque (« les normes sont justes »), soit à partir d'un argument de nécessité (« il faut bien qu'il existe une norme universelle »). D'un autre côté, certains en dénonçaient soit l'inadéquation à la réalité et sa diversité (« les catégories sont jugées non pertinentes pour rendre compte de la réalité ; ou la réalité n'entre pas dans les catégories ») ; soit le constructivisme qui, sous des apparences de positivisme dissimule les rapports de force inhérents tant à l'établissement qu'à la diffusion de ces normes. Il fut rappelé que la construction de catégories a toujours été un domaine de lutte entre les producteurs de catégories, leurs utilisateurs et les groupes sociaux qui y étaient incorporés ou non. Les catégories ont toujours été un instrument du pouvoir, de l'administration, de différenciation, de répression ou d'allocation de bénéfices et prestations, en séparant les bénéficiaires légitimes des autres. Les catégories sont construites, par définition, sur une vision binaire et sur l'établissement de limites ou de discontinuités dans la réalité. Les personnes et les organisations ont fréquemment contesté les catégories elles-mêmes, le positionnement des limites et seuils entre elles, ou encore leur position individuelle au regard des catégories (inclusion ou exclusion, selon qu'il s'agit d'une catégorie de prestation ou de répression). Pour autant, arguaient les défenseurs de normes universelles, ces dernières sont utiles et nécessaires, et s'arrêter à leur déconstruction et leur contestation freine toute avancée.

La neutralité affichée par le BIT dans sa campagne en faveur de l'universalisation de ses normes se voyait ainsi remise en cause en termes politiques : elle passait par une imposition du camp occidental à d'autres régions ; elle niait l'hétérogénéité des cultures nationales qui composaient la « région arabe » ; et elle passait outre la disparité, voire les contradictions, entre les positions représentées par les différents professionnels et par la configuration tripartite.

Un axe de tension se structurait effectivement entre, d'une part les participants appartenant au BIT ou fortement imprégnés de la culture d'institutions internationales, utilisant les notions conventionnelles comme allant de soi, et adéquates ; et d'autre part ceux qui revendiquaient une posture pragmatique « libre », voire militante, considérant les normes et catégories normatives imposées par ces institutions comme beaucoup plus politiques que leur technicité ne le laissait paraître, émanant d'un processus de projection de l'extérieur, imprégné de domination, ou trop éloignées

de la « réalité » de leur environnement pour en être des moyens d'expression légitimes.

Ces tensions étaient renforcées par un clivage entre cultures nationales, plus ou moins incorporées dans, et ayant incorporé, les normes internationales. En effet, les trajectoires des pays reflétaient la construction de cultures administratives et professionnelles différentes, d'histoires sociales, politiques et intellectuelles plus ou moins normalisées, soumises à divers degrés d'interférence des organisations internationales dans la constitution des professions et des institutions. Elles reflétaient la plus ou moins grande résistance des gouvernements ou d'autres catégories d'acteurs et des catégorisations que ces organisations promurent ou imposèrent. Les référentiels et vocables des chercheurs, des statisticiens, mais aussi des syndicalistes, représentants des chambres de commerce ou des administrations centrales, puisaient à des champs référentiels différents selon qu'ils provenaient d'un pays ou d'un autre. La demande de normativité émanait des pays les plus intégrés dans les normes internationales, tels la Tunisie et l'Égypte, alors que certains participants y voyaient une forme de domination politique (Palestine) ou constataient que la construction des catégories n'était ni fondée sur leur situation, ni supposée les intégrer (Yémen, Liban). Un participant tunisien par exemple, trouvait présomptueux et vain de contester les définitions du BIT, décidées de façon tripartite, appelées à se répandre dans le monde entier, et respectées par l'ensemble des pays du monde. Un autre exprimait du scepticisme quant à la capacité de conduire des comparaisons internationales, tout à fait nécessaires au demeurant, en raison de la diversité des critères de ce qui est défini comme emploi informel et des conditions dans lesquelles ces emplois sont exercés, mais également de la disponibilité des données produites par les différentes institutions et agences nationales ou internationales. Au Yémen, l'informel est la règle au point où il peut paraître vain de le mesurer, en Tunisie il est considéré comme devant être résorbé par l'intégration des activités qu'il désigne dans les règles légales et sociales.

Un des différends n'apparut pas là où l'on pouvait l'attendre : celui qui aurait été normal entre les groupes tripartites qui structurent le BIT, présents lors du second séminaire. On aurait pu envisager des débats contradictoires entre représentants des travailleurs, intéressés à la sécurité et la rémunération de l'emploi, la protection sociale, les droits ; des patrons, soucieux de leurs profits, de la simplification des relations avec les administrations et de la productivité de leurs employés ; et des administrations publiques de la protection sociale des États, investis dans la reproduction des idéologies et intérêts des groupes au pouvoir, d'arbitrages entre parties intérieures ou étrangères, de stabilité sociale et politique. Pourtant, la mise en scène de conflits d'intérêts, à travers cette

représentation tripartite, n'a donc pas livré de désaccords ou de divergences de points de vue sur les questions dont nous traitons, entérinant ainsi implicitement qu'il n'y en avait pas ou que, à partir du moment où les trois protagonistes conventionnels de la conflictualité sociale se trouvaient d'accord, le consensus était atteint et les forces rassemblées pour lutter de concert en faveur des travailleuses pauvres de l'informel. Cette mise en scène du consensus, sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante, fut soulignée par l'un des sociologues présents comme factice, voire trompeuse, puisqu'elle revenait à nier qu'il y eût un conflit. Or cette construction du projet, loin d'en garantir la dimension consensuelle, revenait à étouffer les dissensions possibles par plusieurs moyens, dont le BIT n'était pas nécessairement responsable.

En effet, les représentants présents des syndicats et chambres de commerce, envoyés et sélectionnés par leurs propres institutions, étaient plutôt des administratifs que des politiques, à l'exception d'un syndicaliste tunisien. Leur manque de position sur l'informel traduisait également le fait que leurs institutions, par définition, représentaient les entreprises ou travailleurs formels, et ne se sentaient donc pas directement concernés, autrement que par le biais de la concurrence que l'informalité peut faire courir aux parts de marché du formel, ou au niveau des profits et rémunération, ce qui n'est que faiblement le cas dans les pays concernés, vu les segmentations des marchés (De Bel Air 2009, Destremau 2009). Pour tous, la question de l'informel était un *extérieur* et le mode d'action promu en faveur des travailleurs de l'informel était propulsé de l'extérieur : l'intégration par les prescripteurs des pays membres de la nécessité (morale, économique, voire reliée à l'international) de mettre en œuvre les normes envisagées, essentiellement par d'autres qu'eux, en faveur des travailleurs informels pauvres.

L'absence de représentation dans le programme des femmes de l'informel (ou d'ailleurs de tout travailleur informel) *traduisait* leur informalité, au sens de non-comptabilisation et de non-reconnaissance, avait des implications en termes de connaissance de leur situation et de leurs problèmes, mais manifestait aussi un défaut de structure du BIT, construite en double exclusion. Exclusion des pays en développement dans la formation de ses normes, d'où l'effort de prise en compte des situations hors norme (informelles) ailleurs qu'en Occident. Et exclusion des groupes sociaux destinataires de ses efforts. La promotion de l'organisation des femmes engagées dans des activités informelles vers la revendication, ou l'auto-fourniture de services de protection a été mentionnée dans les recommandations du projet, mais ne pouvait s'adresser aux participants, qui n'étaient pas en position de la mettre en œuvre (et au mieux de ne pas s'y opposer). L'organisation des travailleurs et le dialogue social font partie des piliers du travail

décent, que l'organisation promeut par d'autres moyens, mais l'inclusion dans ces procédures institutionnelles de travailleurs qui, *par définition*, en sont exclus, se heurte à maintes rigidités.

Une autre raison que l'on peut évoquer pour l'absence de différends entre représentants tripartites est que le statut de ces personnes au sein du projet, dans le cadre du séminaire, était duel. Elles se trouvaient jouer deux rôles : représentants tripartites, et cible du processus de diffusion / formation / conscientisation, amenées à devenir des courroies de transmission du savoir et des acteurs du changement des pratiques. Et de la sorte, le discours du syndicaliste tunisien sur les restrictions multiples auxquelles se confrontent les représentants des travailleurs dans le monde arabe fut entendu de tous, et ne trouva pas d'opposition ni de censure : finalement, nous étions tous là pour le bien commun, du même côté, l'ennemi de tous ayant été désigné : la précarité, la pauvreté, l'insécurité.

5. La participation consensuelle, facteur d'efficacité et de progrès ?

Une conscience aiguë à l'égard des ambivalences de procédures s'exprima et s'amplifia. Les processus articulés par le projet se caractérisaient en effet par une ambiguïté entre partage du savoir et dispositif de diffusion de normes. La difficulté de l'exercice est inscrite dans sa définition même : absorber les savoirs et points de vue des différents participants (en tant que représentants d'un Etat, d'un groupe d'intérêt, d'une profession ou d'une discipline) pour produire une « connaissance partagée » qui affirme les spécificités régionales à l'instar des autres travaux régionaux qui nous servaient de références. Et, dans un second temps, utiliser ce discours spécifique pour diffuser des normes universelles à des intervenants de pays de la région. En fait, même le processus consultatif et délibératif qui occupa la première phase du projet (jusqu'à la fin du premier séminaire) se révéla chevillé à des préoccupations normatives, puisque les statisticiens étaient supposés intégrer les catégories et méthodes normatives reconnues au plan international. Plus que de co-élaboration d'un savoir, la *discussion* devait manifester et engendrer le processus d'*absorption* par les participants, de construction d'une conscience régionale, de diffusion interne au groupe du nouveau savoir. Certains qualifièrent de supercherie le détour par une mise en scène participative. D'ailleurs, la production écrite des différentes équipes nationales, les études qu'elles fournirent selon un plan relativement homogène, ne

furent pour la plupart pas publiées dans l'ouvrage final¹⁵, n'ayant pas été jugées d'assez bonne qualité par les organisatrices.

Quant au séminaire tripartite, il était centré sur l'idée d'une formation aux normes du BIT, non dénué d'intérêt du point de vue de la rencontre entre acteurs, mais probablement limité dans son efficacité par les irréductibles écarts qu'il a mis au jour. Tout d'abord, le bureau du BIT n'était pas disposé à remettre en question les normes et définitions sur lesquelles reposait son appréhension du « bien » à promouvoir, mais seulement à réfléchir à la façon dont ces catégories pouvaient être *appliquées* aux pays arabes. Comme s'il fournissait des boîtes vides dans lesquelles devaient se loger des réalités et faits : il ne s'agissait pas d'adapter des catégories à la réalité spécifique (pour autant qu'elle le soit) de la région, mais d'adapter le découpage de la réalité aux catégories pré-existantes. Ou encore comme si la prise de conscience attendue, espérée et promue opérerait par le fait de *nommer* des pratiques et mécanismes généralement et culturellement niés (e.g. le travail des femmes, la discrimination), estimés obsolètes (la place des femmes à la maison) ou condamnables (la pauvreté et la vulnérabilité des travailleuses informelles) et que, en ralliant les catégories universelles, la région serait « *mainstreamée* » dans les travaux et engagements internationaux.

La prise de conscience était présumée déboucher pratiquement sans obstacle sur l'action¹⁶, c'est-à-dire la mise en œuvre, par les destinataires et bénéficiaires premiers du projet (les participants), des mesures correctrices découlant de leur prise de conscience, au sein des politiques, programmes et autres interventions dans lesquelles ils étaient impliqués. Il s'agissait donc, en d'autres termes, de promouvoir de l'action administrative par un effet de levier sur des personnels et personnalités d'autant mieux sélectionnées que le BIT n'a pas les moyens de mettre en œuvre des opérations à large échelle, ni de lancer des campagnes de formation très extensives, et adopte ainsi une technique de diffusion rampante (« chaîne de formation »). De fait, certains des statisticiens et employés administratifs présents souffraient de la pauvreté de leurs méthodes à appréhender la complexité du réel, et étaient donc en demande d'outils, tel ce statisticien syrien qui montrait comment les catégories mobilisées par les enquêtes de main-d'œuvre ne permettaient que très mal de prendre en compte l'informel, les chercheurs d'emploi découragés, ou les réfugiés irakiens. Les outils du BIT, en bénéficiant de légitimité, lui semblaient meilleurs, bien que pas totalement adéquats et, de fait, plusieurs questions (notamment sur la protection sociale) avaient été ajoutées au

¹⁵ dont la publication est encore attendue.

¹⁶ Ce que vise explicitement le troisième objectif cité ci-dessus.

protocole d'enquêtes syrien suite à une assistance technique du BIT. Les situations particulières des participants engendraient donc bien, au cas par cas, une demande et une offre de changements techniques, entre lesquelles la règle du consensus intervenait comme pesanteur.

Une certaine ambiguïté imprégnait donc aussi les objectifs de l'exercice : s'il s'agissait de mesurer, de désigner, de classer, alors les discussions sur les termes et les normes et la recherche de comparabilité étaient fondamentales. Mais, comme l'affirma une des organisatrices, s'il s'agissait de modifier les politiques et pratiques concrètes et situées (législatives, sociales, juridiques, policières...), alors la recherche de consensus semblait moins nécessaire, et pouvait même engendrer un filtre gênant entre la réalité locale et l'action locale, *a priori* plus efficace sans le détour par l'international universalisant. Partir de situations effectives, les analyser, en extraire des facteurs de vulnérabilité aurait pu mener à des étapes opérationnelles plus adaptées et efficaces. L'ambiguïté était que l'action du BIT se situait au niveau du changement des pratiques d'acteurs appelés à utiliser les normes comme guides pour l'action, ce qui justifiait ce détour, mais que sa position normative était affaiblie par ses propres tâtonnements et la pluralité des normes existantes, en matière d'informel et de protection sociale.

Un des sociologues souligna que cette pluralité reflète notamment celle des *points de vue*, largement contradictoires dans les intérêts qu'ils portent, non seulement entre représentants tripartites, mais également vis-à-vis de parties non représentées mais pour autant concernées, tels les travailleurs informels eux-mêmes, leurs familles, et bien d'autres acteurs encore, autorités sanitaires ou municipales, police, entreprises, etc. Le déni des conflictualités inhérentes à la dimension politique et aux enjeux portés par la question de l'informel, de surcroît reliée à celle des femmes et de la protection sociale, déboucha donc sur la mise en visibilité de différends secondaires, significatifs de trajectoires culturelles (nationales, professionnelles, intellectuelles). Le consensus devait effacer les seconds, les premiers ayant été escamotés dans la mise en scène du projet. Dans ce cas, commenta le sociologue palestinien, le consensus fonctionne comme une idéologie qui gomme les contradictions, et supprime la nécessité de prendre parti, ou de choisir son point de vue.

L'insistance sur la production statistique pouvait être vue comme procédant du même expédient : destinées à montrer quelque chose de stable, apaisé, technique, non contradictoire, les chiffres et indicateurs masquent les processus conflictuels qui ont pénétré leur construction – entre Nord et Sud, entre femmes et hommes, entre intérêts familiaux et emploi des femmes... En l'absence de production concurrente ou contradictoire, peu envisageable dans de

nombreux pays arabes, les statistiques présentent comme consensuel ce qui exprime une position ou un arbitrage, plus politique et moins technique qu'il n'y paraît. La situation d'apprentissage installée par le second séminaire semblait confirmer cette évidence ; un des participants dit : « le BIT ne nous impose rien de particulier, c'est nous qui faisons mal les choses ». Un autre, toutefois, souligna qu'il ne perdait pas de vue le cadre international de l'exercice et sa dimension contraignante : « les normes du BIT sont devenues obligatoires, comme un ensemble de principes et outils, par exemple concernant le travail des enfants. Nous, les statisticiens des administrations nationales, devons utiliser ces outils pour rendre des comptes sur les obligations que nos pays ont signées avec le BIT, et on ne peut donc pas les remettre en cause ». Le consensus souhaité apparaissait ainsi comme un autre visage – ou un euphémisme – de la contrainte et de la domination, aussi justifiées et bien fondées qu'elles puissent être.

Les désaccords et différends, voire les discussions et tensions, furent interprétés par les organisatrices du BIT non comme un débat substantiel à prendre au sérieux, mais comme un avatar d'errements déjà résolus entre statisticiens du travail au nom de l'efficacité et de la comparabilité, que les pays arabes remettaient sur le tapis quand le reste du monde s'y était déjà rallié. Les différends étaient donc des signes, et des manifestations, voire des explications, du retard de la région à l'égard d'autres. Ce retard se manifestait par le fait que les références fondamentales en termes d'informel n'existaient pas en arabe, ou n'étaient pas produites en arabe, mais par les bailleurs de fond internationaux ; que les statisticiens arabes n'étaient pas d'accord sur la terminologie et les mesures ; et que différents termes continuaient à cohabiter en arabe pour désigner l'informel. Ce retard régional, qui accablait les organisatrices par ce qu'il manifestait de résistance, apparaît d'autant plus préoccupant que les problèmes des pays arabes sont graves : c'est la région dans laquelle le taux d'éducation des filles augmente le plus vite au monde, mais où le chômage est le plus élevé.

Le manque de consensus était identifié comme le principal facteur qui empêchait la région de profiter des avancées des autres régions, sans parler de produire ses propres avancées, et ce « constat » fut formulé en termes culturalistes, qui débordaient la question qui nous occupait. L'équipe du BIT se posait donc comme porteuse de savoir, qui ne pourrait être absorbé par une région « en retard » qu'à condition de recevoir un accord unanime, tant ce savoir, précisément, était universel. Elle se posait également comme arbitre, médiateur, chargée de produire de l'homogénéité entre objets administratifs différents, parce qu'engendrés par des cultures nationales et professionnelles diverses, en niant au passage la pluralité des points de vue (de l'Etat et ses administrations, des

statisticiens qui veulent comparer, des caisses de sécurité sociale, des personnes elles-mêmes qui rencontrent des problèmes divers...). Toute contestation remettait en cause la valeur universelle de ces normes, introduisait ou entretenait de la dissension, empêchait de franchir l'étape actuelle où le désaccord retenait la région pour atteindre l'étape suivante. Les participants, une fois convaincus de la validité universelle des normes, se feraient porte-parole auprès des autres acteurs significatifs dans leur pays et maillons d'une « chaîne de formation ».

Le travail de recherche a bien donné forme à une problématisation théorique et empirique de la question de l'accès aux protections des femmes travaillant dans l'informel dans les pays arabes, qui peut déboucher sur des propositions particulières à ces environnements, notamment en termes de *processus* et d'interlocuteurs (prendre en compte les spécificités religieuses, la prégnance du patriarcat...). Pourtant, il est difficile de dire que ce processus de négociation est parvenu à transformer les acceptions des notions litigieuses, à réduire le hiatus entre le bagage normatif de l'institution et la réalité vécue et exprimée par les pays que le bureau régional couvre, ou à creuser un sillon dans la mémoire institutionnelle de l'institution BIT, même à l'échelle du bureau régional. Le dialogue participatif s'avéra à la fois une technique d'obtention d'informations et une technique de création de conditions propices à l'acceptation de changements de normes de référence et de pratiques. C'est comme *input* dans la mission normalisatrice que la différence régionale et les désaccords apparaissent essentiellement. Et, sous couvert d'hétérogénéité des analyses présentées par les équipes des pays, et de déficit de qualité, la publication prévue intègre essentiellement des écrits des chercheurs principaux et de personnels du BIT.

De fait, l'objectif de comparaison internationale ne peut être balayé comme relevant de la seule préoccupation des organisations internationales : nombre d'employés des services centraux de statistiques ou d'institutions publiques, de plus en plus confrontés à ces cercles internationaux (régionaux ou mondiaux), ressentant les tensions entre particularismes nationaux inhérents à la construction des nationalismes arabes, et appartenant à des ensembles, sont en demande de possibilités d'établir des comparaisons. Or, techniquement, celles-ci ne peuvent se construire que sur des outils communs : le consensus apparaît ainsi comme l'un des instruments de la mise en lumière de différences quantitatives, au détriment, comme j'ai essayé de le montrer, d'une meilleure adéquation avec la réalité qu'elles sont censées refléter, y compris dans la pluralité des points de vue auxquels elle est exposée.

Le vocabulaire utilisé est l'un des outils de construction du consensus par-delà, ou malgré (et non à partir) des différents points

de vue. Les discussions et débats se sont engagés sur des mots qui étaient supposés engendrer de l'accord plutôt que du désaccord, du fait de leur apparence technique et non politique (e.g. travailleurs informels plutôt que travailleurs précaires, ou vulnérables, ou encore pauvres). Les mots étaient réputés consensuels en eux-mêmes, et l'accord devait se construire sur eux plus que sur les idées qu'ils exprimaient ou les postures qu'ils traduisaient (posture administrative, militante, nationaliste...). Les discussions devaient porter sur la définition et la traduction linguistique et statistique de ces mots plutôt que sur leur choix ou les idées qu'ils véhiculaient, imposés par leur reconnaissance préalable dans les instruments internationaux. Le problème devenait un problème de rattrapage, et de formation technique, d'inclusion ou d'exclusion, et non de désaccord, et c'est ainsi que le consensus se posait comme incontournable¹⁷. Toutefois, l'on peut dire que ce projet a échoué à maintenir la fiction du consensus, et que la contestation a réussi à percer sur ce qui demeurait un non-dit : les mots ont réussi à réveiller, et les intervenants à révéler, les différences qui se tapissaient à leur abri.

Le pot de fer de l'organisation internationale n'a pas plié devant le pot de terre des représentants des groupes d'intérêt et des administrations des différents pays, ou tout au moins ceux qui contestaient ses normes, mais il ne l'a pas non plus brisé, comme dans la fable. La mise en scène participative et de co-production du savoir semble avoir engendré plus de pollution relationnelle et de contestation qu'elle n'a suscité de légitimation et d'adhésion : elle a permis à certains participants de remettre en cause l'adéquation des catégories, la pertinence des normes et l'escamotage du rapport de force. On ne pourrait pour autant en conclure que les positions n'ont pas changé, que le BIT a échoué dans sa mission normalisatrice. Le BIT n'est en effet pas une organisation qui établit explicitement des rapports de force avec ses Etats ou organisations membres. C'est par petites touches, dans le creuset d'opérations de ce genre mais aussi par la multiplicité des interventions d'assistance technique et de formation, dans des combinaisons diverses de partenariats de libre-arbitre, de fenêtres d'opportunité, d'arguments rationnels et de contrainte, que les normes internationales du travail et de la protection sociale, le bien-fondé de leur construction et l'intérêt de leur usage, gagnent du terrain. A travers cette expérience ponctuelle, j'ai néanmoins cherché à mettre au jour combien la progression de ses normes auprès des professionnels qui en sont les utilisateurs mobilise de médiations de nature technique, sociologique et politique qui, bien que cadrés par des outils pédagogiques et participatifs,

¹⁷ Voir le texte de Bruno Lautier dans ce même volume : « Qui ne dit mot consent, qui consent ne dit mot ».

n'échappent tout de même pas totalement aux rapports de force issus du contexte historique et des postures de chacun.

Références bibliographiques

- De Bel Air F. (2009), « Migrations et politique au Moyen-Orient arabe, entre « paradoxe libéral » et bonne gouvernance (la Jordanie et l'Arabie Saoudite) », Présentation au séminaire *Economie et société dans le monde arabe et musulman. La question sociale au prisme des réformes néolibérales et de la bonne gouvernance*, 7 avril 2009, ronéo.
- Destremau B., (2009), « La nature politique des politiques sociales au prisme des statuts d'emploi et des configurations des marchés du travail. Réflexions sur le Moyen-Orient », communication au 10e Congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 7, 8 et 9 septembre 2009, Section Thématique 23: Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories.
- Destremau B. et M.-N. Abi Yaghi, (2010), « The social protection challenge: How can informal workers enjoy social rights in Arab countries? A regional gendered perspective » in Esim, S. and E. Pozzan, (eds.): *Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States*, ILO Regional Office for Arab States (ROAS) and the Center for Arab Women Training and Research (CAWTAR), 64p. A paraître.
- Destremau B., (2008), « Etat social, dynamiques des marchés du travail et protection sociale au Moyen-Orient », Contribution à l'ouvrage *Emploi et protection sociale : de nouvelles relations ?*, 2009, sous la direction de Auvergnon P., Presses universitaires de Bordeaux.
- Fargues Ph., (2000), *Génération arabes. L'alchimie du nombre*. Fayard.
- Fargues Ph., (2003), « La femme dans les pays arabes: vers une remise en cause du système patriarcal ? », *Populations et Sociétés*, Numéro 387 Février 2003, INED, Paris.
- Lautier B., (2008), « Qui ne dit mot consent, qui consent ne dit mot », *Economie et Institutions*, n°12, pp 45-72.
- Longuenesse E., Catusse M. et B. Destremau, (eds.), (2005), *Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen Orient*, numéro spécial de la *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée* (REMMM), numéro double 105-106, Edisud, Aix-en-Provence.

Annexe : Project description

The composition of the labour force is rapidly and dramatically changing around the world including Arab States. However, the informalization of the labour market and its gender and poverty dimensions are not being sufficiently captured in official statistics, laws, policies and programs including those around extension of social protection to informal economy workers. In addition, the existing notions of “women’s place in the home” are being challenged by pressures of poverty and increased exposure to education and information among young women and men. Researchers (economists, sociologists, development specialists) and key institutional players who are responsible for the production of statistics, policies and programs (such as those on extension of social protection to informal economy) in the region are not always up-to-date with their knowledge on the application of evolving rights based approach to gender and informal economy work around the world. Moreover, a similar gender-responsive rights based approach is much needed in how researchers approach informal economy in the region moving away from the much used women entrepreneurship discourse. The new learning among such players needs to also be translated to policy dialogue, direct action programs, and focused research and statistics on gender, poverty and employment in the informal economies of the region. With its focus in addressing these issues, the proposed project will be a timely and needed contribution.

In light of the above, ILO Regional Office for Arab States (ROAS) and the Center for Arab Women Training and Research (CAWTAR) have jointly designed the “Gender, Poverty and Employment in the Context of the Informal Economies in Arab States” initiative. This project aims to promote decent work and productive jobs as a key pathway to reduce poverty, to address gender inequality and to contribute to achieve sustainable human development in Arab States.

Gender inequality in the labour market persists through occupational segregation, wage gaps, relatively higher unemployment rates, and over- representation in the informal economy, inadequate social protection and economic insecurity as well as changes in family arrangements, such as marriage and divorce patterns, solidarity practices.... More and more households are women headed, and an ever larger part of the poor belong to women headed households, a reality that is often denied in a region where women are supposed to be under the custody and protection of male relatives. By unpacking the relationship between gender, poverty and employment in the informal economy across the region, the project aims to present evidence that a less segregated labour force would benefit women in the first place and improve the total output as an

ultimate end. The project will examine how political, economic and social protection systems have been shaped around the informal economy in the selected Arab countries. Through gender roles as an entry point, it will identify how women in informal economy access resources and opportunities in public and in private spheres; how they participate in decision-making; how they benefit from goods and services offered in societal settings; and how a particular decision or a plan can variably affect men, women and children. This is mainly to illustrate the cost and benefits for both men and women and to promote decent work that will suit the actual needs and demands of women.

In details, the core objectives of this initiative are:

- To structure a unified conceptual framework to generate gender disaggregated data on the size of informal economy and its extent in relation to poverty, gender discrimination and gender differences in access to social protection and rights in the Arab region.
- To reinforce the capacities of national institutions to better manage the produced data to effectively measure the feminization of poverty and vulnerability in the informal economy as a key step towards maintaining an enabling institutional environment.
- To create Knowledge-Sharing mechanisms to raise awareness on poverty and gender – specific vulnerability in the informal economy and to mobilize regional efforts to identify common grounds and goals to advocate favourable policy change.

« Quand l'essentiel est de participer »¹.
Sociologie politique de projets internationaux de
développement au Maroc et en Tunisie

Amin ALLAL²

« Il ne faut pas voir derrière la continuité des mots, la continuité des choses »

Le terme « participation » est devenu une référence incontournable dans beaucoup de pays à travers le monde. Si le mot semble circuler de façon fluide dans les différentes sociétés, dans une multitude de mondes sociaux, il est néanmoins employé par des agents aux capacités d'action inégales, aux trajectoires, intérêts et représentations divers pris dans des relations de pouvoir, dans des configurations sociales et politiques multiples. En ne prenant que des exemples français récents, la « participation » peut correspondre à un discours de légitimation pour un candidat dans un contexte de mobilisation lors d'une campagne électorale (comme ce fut le cas en France lors des dernières présidentielles pour Ségolène Royal et son « désir d'avenir » avec sa « plateforme participative », ses « forums participatifs »...), le même mot peut aussi être une stratégie de distinction d'un syndicat nouvellement créé (par rapport à la CFDT) et à une différence de perception (« l'esprit autogestionnaire »): c'est la « participation des salariés » selon Sud. La « participation » peut encore se référer à la volonté d'une chaîne de télévision de fidéliser ou de gagner des téléspectateurs en les faisant « participer » par SMS aux choix des émissions à retransmettre...

Ces quelques exemples hétéroclites pour ne pas oublier une évidence : l'ubiquité d'un mot en vogue comme la « participation » ne doit pas masquer que ce dernier se rapporte à des réalités différentes, à des configurations sociales économiques et politiques hétérogènes, qu'il définit, légitime, produit ou accompagne des actions multiples, qu'il se greffe à des conflits sociaux, à des représentations différentes du monde.

¹En tunisien : « *Al ibra fil Moucharaka* », en arabe marocain : « *Al Mohim al moucharaka* », ce sont les deux mêmes expressions populaires entendues souvent lors des enquêtes dans les deux pays. Cela semble bien illustrer que la « participation » est devenue incontournable mais comme dans la devise olympique ces expressions ironiques relaient aussi la résignation de la défaite annoncée pour la majorité.

² IEP Aix en Provence/ IREMAM, amin.allal@gmail.com

Dans l'univers du développement international³, qui intéresse cette analyse, le terme est censé se rapporter à une idée et à un dispositif de réforme supposés produire à la fois le développement et la démocratisation dans les pays du Sud. Cela s'inscrit dans les standards de la réforme néolibérale dominante. La référence à la participation qui apparaît de façon importante dans les rapports de la Banque Mondiale et du PNUD au début des années 90⁴ va petit à petit se décliner dans les rapports nationaux des développeurs et quitter la « configuration développementiste »⁵ stricte pour devenir un mot usité par l'administration d'Etat des pays récipiendaires de l'aide et même se greffer au langage commun.

C'est le cas au Maroc et en Tunisie, deux pays très investis par les acteurs du « développement international »⁶ où les organisations internationales (agences des Nations unies, institutions financières internationales...), les ONG internationales, les services de coopération (français, italiens, espagnols, allemands...) mettent en place de multiples « projets de développement ». Ces deux sociétés politiques, aux trajectoires marquées par une « extraversion » ancienne, constituent donc deux cas intéressants pour analyser et comparer la circulation de ce « mot du développement » devenu incontournable : « la participation ».

En suivant la circulation du mot « participation » dans des situations de développement singulières, c'est-à-dire, en observant différentes activités relevant de « projets participatifs » mis en œuvre, il s'agit de rendre compte des usages du terme, des expressions et

³ Nous nous basons sur la définition « méthodologique » de Jean-Pierre Olivier de Sardan (Olivier de Sardan, 1995, p.7), qui propose de définir le « développement » comme : « l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions extérieures à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs ».

⁴ Même si les premiers travaux relatifs à la « participation » datent déjà des années 1970 notamment autour de l'UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*). Dans les premiers rapports d'importance à faire référence à la « participation », voir notamment celui du PNUD : le Rapport Mondial sur le Développement Humain 1993, *Economica* intitulé « participation populaire au développement humain ».

⁵ La « configuration développementiste » comme : « cet univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables » (Olivier de Sardan, 1995, p.7).

⁶ Nous nous référons essentiellement aux bailleurs de fonds et aux agents de la coopération bi ou multilatérale « occidentaux ». Nous ne traiterons pas par exemple des réseaux de coopération dits islamiques.

des représentations qui lui sont associées. Cela permet de reconstruire les cadres des contraintes politiques dans lesquels se déploie ce terme mais aussi d'analyser les raisons d'agir liés à l'emploi du mot.

Les questionnements qui guident ce travail sont : dans quelles configurations d'action ce mot est-il employé ? Par quels acteurs et au détriment de quels autres ? Quels conflits existent dans les définitions et usages de ce terme, quelles requalifications cognitives sont opérées ? Quelles actions publiques et politiques sont légitimées ?

Ce travail s'appuie sur une analyse des représentations et des discours « autour » de la « participation » grâce à des entretiens semi directifs menés depuis quatre ans au Maroc et en Tunisie, essentiellement à Rabat et à Tunis, auprès des représentants des bailleurs de fonds du développement international, des ONG internationales, des associations, des cadres de ministères impliqués dans les projets. Mais également, à Tanger et à Gafsa, deux villes où sont « mis en œuvre » des projets et où des entretiens ont été faits avec des représentants des autorités déconcentrées, des élus locaux, des sociétaires d'associations impliquées dans les projets etc Les entretiens ont donc été effectués avec des personnes plus ou moins engagées dans ces processus développementistes. Notre but est de reconstituer l'univers des acteurs pertinents de ces projets, de connaître leurs implications, leurs trajectoires et leurs représentations de leur engagement. D'autre part, il m'a été permis d'assister à plusieurs reprises à des réunions internes d'associations, à des commissions de pilotage mises en place *ad hoc* pour les projets. Cette observation directe permet d'articuler les discours relevés dans les entretiens avec les discours en situation et de voir les actions, les pratiques des acteurs en lien avec la « participation » prônée⁷.

Les projets spécifiques sur lesquels s'appuie cette contribution sont, pour le Maroc, les projets GOLD (*Governance and Local Development*) du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), le PAD (Programme d'Aide à la Décentralisation) financé par la coopération française, le GLM (Gouvernance Locale Maroc) de la coopération canadienne et le PROGOL (Promotion de la

⁷ Le travail de terrain duquel est tiré cette analyse est le matériau principal d'une thèse de doctorat en science politique à l'IEP d'Aix en Provence en cours de rédaction intitulée : « Action publique et réseaux transnationaux de développement. 'Décentralisation démocratique' et pluralisme limité au Maroc et en Tunisie ». Il a été réalisé depuis février 2005 : une observation participante de 6 mois au PNUD Rabat, une centaine d'entretiens semi directifs ainsi que des enquêtes et des observations in situ lors de réunions, des assemblées ou des « journées ordinaires » à Rabat, Tunis, Gafsa et Tanger dans le cadre des projets.

Bonne Gouvernance Locale au Nord du Maroc) financé par l'agence de coopération catalane ACCD et celle d'Espagne AECID. Pour la Tunisie se sera le PDHL (Programme de Développement Humain Local) du PNUD et le PAOTIC (Programme d'Appui aux Organisations de base de Tunisie Inter-Coopération) projet de la coopération suisse. Tous ces projets dont les ressources humaines et financières sont différentes, affichent des objectifs liés à une « promotion du local », à un « développement local participatif »... La « participation » y est présentée comme un « concept clé ». Tous mettent en place des structures *ad hoc* censées garantir la participation. Cela se traduit par la mise en place de commissions dites « participatives » (nationales, régionales ou locales), par la création d'associations⁸...

L'ambition d'analyse comparative n'est pas une juxtaposition de deux expériences. Notre thèse est que l'analyse de ces processus développementistes dits « participatifs » montre des processus de contrôle et des opportunités d'action dont les ressorts, les dynamiques et les modalités sont différents dans les deux cas. Le comparatisme sert, par le rapprochement entre deux observations ou au contraire par le contraste relevé, à dévoiler ces techniques de pouvoir mais sans aplatir les spécificités inhérentes aux deux cas⁹. Les deux régimes que l'on peut certes classer comme autoritaires ont des histoires politiques différentes. Ce constat est d'autant plus vrai que les périphéries (Gafsa et Tanger) où nous avons fait nos enquêtes sont irréductibles l'une à l'autre.

Cette analyse entend aussi contribuer aux réflexions sur la transnationalisation des actions publiques et politiques. Partant de l'idée que l'« impérialisme symbolique »¹⁰ – repérable notamment dans le fait que l'action publique se dit à travers les mots des organisations internationales – ne signifie pas que derrière la continuité de ces mots (du développement) il y ait nécessairement continuité des représentations encore moins des choses (de l'action publique et politique). En regardant au niveau des réceptions/appropriations et traductions de ces mots du développement mondialisés¹¹ dans deux pays et dans deux localités

⁸ Cela montre bien comme le relève Irène Bellier (Bellier, 2008) que les organisations internationales ont une approche « technicienne » du politique, pour ces organisations : « il suffit de construire les bons mécanismes, les bonnes institutions, voire de développer des processus de consultation pour que les objectifs soient atteints. ».

⁹ Deux articles intéressants à ce sujet, (Bayart, 2008), (Hassentefeuil, 2005) et pour un ouvrage de synthèse récent voir (Vigour, 2005).

¹⁰ A ce propos voir les travaux de (Bourdieu, Wacquant, 1998), (Dezalay, Garth 2008) et (Guilhot, 2001).

¹¹ Il n'est pas question pour nous de tomber dans le piège téléologique tout en croyant l'éviter. Notre propos n'est donc pas de dire ce que « la participation » est au Maroc et en Tunisie. Nous ne visons pas une

différents, nous montrerons que la « participation » lorsqu'elle est invoquée est avant tout un discours d'autorité (et d'autorisation sous conditions). Les acteurs dominants des systèmes politiques tunisiens et marocains et les bailleurs de fonds du développement produisent (selon des modalités différentes) les cadres de contrainte de cette « participation » (I). Mais la « participation » vue du côté de ses supposés bénéficiaires, tout en étant reçue comme une injonction de contrôle, n'efface pas totalement les opportunités et les raisons d'agir multiples des acteurs (II).

1. La « participation » comme hégémonie discursive et pratique

Au Maroc comme en Tunisie, la « participation » s'insère dans des histoires d'action publique et politique caractérisées par un processus de centralisation. Les régimes politiques autoritaires respectifs adoptent la rhétorique de la « participation » en période post ajustement structurel au cours des années 90. C'est au cours de ce « moment libéral » (Bayart, 2004) mondial marqué par des discours sur la « démocratisation » et la « promotion de la société civile », sur la « décentralisation » et le « local » que la « participation » apparaît.

Les premières traductions en actes de la « participation » se font en Tunisie par la création des « comités de quartier ». Au début des années 90, alors que le régime de Ben Ali est engagé dans une lutte violente contre les « islamistes »¹², les membres de ces comités, pour la très grande majorité issus du parti quasi unique¹³ au pouvoir le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD), assurent une véritable fonction de police. Ces comités de quartier sont à la fois des « structures d'intermédiation entre la population et les autorités politico-administratives et des instruments de contrôle social et politique » (Legros, 2008).

Au Maroc, depuis le milieu des années 90 et la mise à l'agenda royal d'un processus de « transition démocratique » et d'« alternance gouvernementale »¹⁴ qui a vu l'arrivée souvent par

quelconque exhaustivité, au contraire, nous avançons qu'à partir d'une démarche d'enquête et d'analyse situées : des projets de développement précis, des configurations politiques déterminées, il est possible de dévoiler des phénomènes sociaux en lien avec la « participation » promue.

¹² Pour une analyse, voir (Camau, Geisser 2003) et la thèse de (M-B. Ayari, 2009).

¹³ Michel Camau et Vincent Geisser (Camau, Geisser 2003) parlent à cet effet de « stigmatisme mono-partisan » encore présent.

¹⁴ Parmi une littérature importante sur la portée et les limites de « l'alternance », voir notamment : (Catusse, Vairel, 2003), (Ferrié 2000, 2002) et (Tozy, 1999).

cooptation des anciens opposants de gauche dans différents cercles du pouvoir, la rhétorique démocratique et participative est à l'œuvre dans le pays. Cette tendance s'est accélérée depuis l'intronisation du roi Mohammed VI. La création en 2005 par le roi de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH) marque la prise en charge explicite du discours de la « participation » par la monarchie (dans son « discours fondateur » du 18 mai 2005¹⁵ le roi insiste sur « l'importance de la participation des populations pour une meilleure appropriation et viabilité des projets... »). L'INDH vise « la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », cela passe notamment par une mise en place de dispositifs localisés « participatifs »: les Comités Locaux pour le Développement Humain (CLDH). Là aussi la stratégie de contrôle politique est une des dimensions prégnante de l'INDH (pour son exécution l'INDH s'appuie d'ailleurs sur les structures du ministère de l'intérieur).

Dans les deux pays, mais à des degrés divers, c'est notamment le prétexte sécuritaire de lutte contre le « terrorisme islamiste » qui produit ces politiques « participatives » avec ses comités censés s'étendre sur tout le territoire national. Bien entendu ces stratégies sont prises dans les jeux et enjeux politiques localisés qui font qu'elles ne se déploient pas de façon homothétique dans des contextes infra nationaux différents¹⁶. Ce rapide retour sur les situations politiques récentes dans les deux pays permet de rappeler dans quelles trames générales, dans quelles historicités singulières se jouent les interactions que nous observons.

Au cours des entretiens et des observations *in situ* réalisés au Maroc et en Tunisie dans le sillage des projets de développement spécifiques cités plus haut, il ressort plusieurs caractéristiques accréditant le fait que dans les deux pays le discours sur la « participation » est d'abord un discours d'autorité.

1.1. Paternalisme, disciplinarisation et mise en adéquation par rapport au discours du chef

Dans le cadre de ces projets de développement, et ce dans les deux pays, les agents des autorités déconcentrées principalement les représentants des wilayas¹⁷ occupent des places importantes dans

¹⁵ Discours de « SM le Roi Mohammed VI à la nation » Rabat, 18/05/2005. Dans ce discours le roi parle de « participation à la vie sociale et économique », de « participation des populations », de « large participation des citoyens ».

¹⁶ Aziz El Iraki rappelle à juste titre dans son analyse du cas marocain l'« hétérogénéité des périphéries », (Iraki, 2003).

¹⁷ La wilaya : le gouvernorat qui correspond à une préfecture française aux compétences élargies.

les processus décisionnels des projets¹⁸. Ceux-ci, conformément à leurs fonctions et à leurs rôles, produisent un discours sur la « participation » relevant d'une injonction au non conflit, à la non subversion et à la non provocation, un discours paternaliste exprimant notamment une nécessité d'encadrement des « jeunes ». La « participation » est aussi, mais cette fois de façon différente dans les deux pays, associée à une perception singulière du rôle de la « société civile ». Tous ces discours souvent mâtinés de références et d'imputations positives aux chefs de l'Etat rythment la plupart des entretiens réalisés au Maroc et en Tunisie.

A Gafsa le discours sur la participation est l'occasion de relayer une image prégnante, celle de la Tunisie du consensus. Ainsi, un cadre de la délégation¹⁹ de Gafsa Sud, parmi d'autres, interrogé sur la « participation » me dit : « En Tunisie et c'est une dimension culturelle et historique, nous sommes un peuple pacifique qui fonctionne sur le consensus, la participation s'intègre dans cette logique là » (entretien personnel, mai 2008). Ce discours revient souvent dans la presse officielle et bien au-delà. Il n'explique ni ne produit l'obéissance à lui seul mais il s'inscrit dans le discours hégémonique du parti-Etat au pouvoir.

Un peu plus loin au cours du même entretien et lorsque relançant mon interlocuteur sur les protestations importantes qui se déroulaient en même temps dans la région minière de Gafsa²⁰, celui-ci me répond : « ce sont des problèmes qu'il faut régler et justement les mesures de monsieur le président pour les jeunes chômeurs vont dans ce sens mais les gens ne prennent pas leur mal en patience. S'il y avait plus de participation ils comprendraient ».

La « participation » et cela revient dans plusieurs entretiens avec des agents des autorités déconcentrées, des élus locaux, et des sociétaires d'associations impliqués dans les projets, est tout d'abord décrite en termes de « non conflit ». Le discours paternaliste produit développe une vision pédagogique de la « participation » dont le but est d'assurer l'assimilation de la décision.

Au Maroc, les entretiens avec des agents de la wilaya de Tanger et d'autres acteurs impliqués dans les projets rendent compte de représentations proches. Notamment, le cadre chargé de la coopération internationale dans la Division des Collectivités

¹⁸ Les coordinateurs des projets sont souvent des cadres des wilayas respectives. Dans les projets en Tunisie l'hégémonie du parti-Etat est frappante là où au Maroc malgré la prépondérance des agents de la wilaya, les projets sont garnis d'une multitude d'acteurs de la « société civile locale ».

¹⁹ La délégation est l'échelon administratif inférieur à la wilaya.

²⁰ Au moment de l'entretien, les protestations les plus importantes dans leur ampleur et leur durée qu'ait connues la Tunisie depuis 1984 se déroulaient dans les principales villes minières du bassin minier de Gafsa. Pour plus de précision Cf. (Chouikha, Gobe, 2009) et (Allal, 2010).

Publiques Locales de la wilaya de Tanger impliqué dans tous les projets cités me disait : « La participation permet d'absorber el fawda (l'anarchie, les troubles) pour que les gens comprennent les grands chantiers du pays » (entretien personnel, juin 2008). Ici aussi, la « participation » est un outil d'ordre et de pédagogie. Elle est associée aux « grands chantiers », expression qui au Maroc correspond aux projets royaux.

Le discours sur la participation est également assez souvent associé aux « jeunes » et à leur nécessaire « encadrement ». Ainsi, dans les deux pays, plusieurs qualificatifs reviennent, nous avons cité « *El fawda* » il y a aussi « *el mouchakssa* » « *querelle, controverse* » (employé surtout en Tunisie), « *el haraj* » « *agitations* » ... Souvent, « *El Moucharaka wa nidham* » (« la participation et l'ordre ») sont indissociables dans ces discours et toutes ces expressions sont rapportées aux « jeunes ». En effet, les « jeunes », catégorie floue dont on peut dire ici qu'elle semble désigner les hommes célibataires sans emploi des quartiers populaires²¹, est une « cible » de ces discours sur la « participation ». Là ces discours renseignent sur un « problème », une préoccupation importante dans les deux pays : l'emploi des jeunes²² et leur contrôle politique. Il est dit par exemple par le coordinateur du PDHL à Gafsa que la « *participation c'est pour que les jeunes ne fassent pas de problèmes* », de la même manière le responsable du PROGOL à Tanger dit qu'« *il faut que ces jeunes s'occupent, participent pour qu'il n'y ait pas une autre bombe* ».

Enfin, une autre dimension décelable dans ces discours sur la « participation » est le discours sur la « société civile ». A Gafsa, le discours sur la « participation » lorsqu'il est associé à la « société civile » est encore une fois mis en relation avec les discours du président de la république et sert une stratégie de disciplinarisation des associations. Ainsi, par exemple, lors d'une visite de bailleurs de fonds à Gafsa, une cérémonie fut organisée où le délégué a pris la parole en ouverture. Dans son introduction en français il semblait lire la plaquette de présentation du projet PDHL en citant des « mots clés » comme: la « concertation », la « participation », la « société civile », la « bonne gouvernance »... à la différence près qu'il a ponctué son intervention à deux reprises par : « grâce à l'action du président.. » et « suivant les directives avant-gardistes du président ». S'adressant ensuite en arabe (en tunisien « officiel », genre d'arabe des médias rythmé par des expressions tunisiennes) et sur un ton plus martial, il s'appuie beaucoup plus volontiers sur les discours du

²¹ Pour une analyse de la « jeunesse » dans le monde arabe et notamment de ses « constructions », voir (Bennani-Chraïbi, Farag, 2007).

²² Les mouvements de diplômés chômeurs sont depuis quelques années parmi les mouvements de protestation les plus importants au Maghreb, Cf. pour une analyse du cas marocain (Emperador Badimon, 2007) et pour la Tunisie, à propos de Gafsa, (Chouikha, Gobe, 2009) et (Allal, 2010) op cit.

président, ses « directives », son « action clairvoyante » etc... Il fait référence aux associations locales (en pointant du doigt les sociétaires présents dans la salle) qui « ont été créées grâce à la volonté du président », « qui a consacré une journée pour les associations ». Selon lui, les associations doivent travailler pour le « bon développement », ne pas passer leur temps à se « chamailler ». Il dit ensuite que la « participation » sert à encadrer les jeunes pour qu'ils soient réalistes, « c'est le rôle de la société civile de s'occuper de ces jeunes pour qu'ils grandissent et sachent comme nous sommes bienveillants ».

A la sortie de cette cérémonie, les sociétaires des associations invités ont bien reçu le message comme une injonction à faire profil bas : « il nous menace », « il nous demande seulement une participation officielle et par la négative », « on sait tous ce qu'on ne doit pas faire et c'est tout, il nous demande de ne rien faire en tout cas pas d'avoir l'initiative. » (Entretiens personnels).

A Tanger, le discours sur la « société civile » s'il est aussi parfois ponctué par des affirmations du genre « il ne faut pas qu'ils dépassent les bornes » (entretien avec un cadre de la wilaya de Tanger chargé de la coordination des projets). Le contexte est plutôt depuis une dizaine d'années à la pluralisation des acteurs de la « société civile »²³, les associations ont une marge de manœuvre plus grande. Dans ce contexte le discours des autorités mobilise d'autant plus la « participation » en relayant une certaine idée de la compétition des acteurs associatifs, « il est plus intéressant que tous aient leur mot à dire » (entretien cadre de la wilaya de Tanger)... La multiplication des acteurs se positionnant dans le champ associatif en fait un univers fragmenté ce qui est loin de contredire la stratégie de contrôle et d'arbitrage des autorités²⁴.

In fine, la « participation » apparaît bien ici comme un « mot du pouvoir » (Rist, 2002) qui vient se fondre dans des discours d'autorité et d'ordre au long cours. De façon générale les extraits d'entretiens et les discours en situation relevés montrent que de façon dominante la « participation » est un discours de la non contestation, de la mise au pas. Dans les deux pays, ces discours sur la « participation » dévoilent des rapports paternalistes et d'autorité dont les autorités locales ne sont pas les seuls producteurs. Ainsi, la

²³ Cette pluralisation des acteurs ne correspond pas à un « pluralisme politique », pour une analyse de la fragmentation et des reconfigurations des régimes politiques Cf. (Camau, Massardier, 2009).

²⁴ Nous pourrions d'ailleurs relever que ce mode de gouvernement est ancien au Maroc où la monarchie a toujours veillé au morcellement du champ syndical, partisan et aujourd'hui associatif pour tenter d'avoir le monopole de l'arbitrage, du patronage.

« participation » est aussi un discours d'injonction paradoxale²⁵ de la part des techno-bureaucrates des organisations internationales.

1.2. Participe ! Mais non, pas comme ça

Les représentants des bailleurs de fonds du développement installés à Rabat et à Tunis sont aussi porteurs d'une autre forme de discours d'hégémonie lorsqu'ils invoquent la « participation ». Ainsi, les entretiens réalisés auprès du personnel du PNUD, des représentants de la Banque Mondiale et des agences de coopération bilatérale et les observations *in situ* effectuées montrent une similarité assez frappante dans les deux pays: le discours sur la « participation » est un discours d'injonction à faire quelque chose qui est tout de suite « freiné » par une perception des « bénéficiaires » comme incompetents.

Des expressions comme « Ils ne savent pas participer », « ils n'ont pas les moyens de bien participer », « il faut les aider à mieux participer », « les accompagner pour participer »... reviennent souvent dans les entretiens. Il est souvent développé une idée de l'incompétence des « populations locales » qui ne seraient pas qualifiées pour la « participation ». Une représentation misérabiliste²⁶ est développée dans les couloirs de ces organisations de développement à propos de ces « vulnérables », de ces « pauvres », de ces « communautés », de ces « jeunes », de ces « femmes » qu'il s'agit de faire participer à « leur propre développement ».

Ainsi, en est-il, par exemple, lors d'une demie journée « ordinaire » consacrée à refaire le nouveau site Internet du PNUD au Maroc. Une commission composée de plusieurs agents du Bureau pays PNUD a été constituée (observation participante, mai 2005). Il s'agissait notamment de choisir des photos destinées à aller sur le site Internet pour illustrer les activités et les « unités » du PNUD au Maroc. Au moment du choix des photos pour la page Internet des projets de « lutte contre la pauvreté », et après une longue « concertation », 3 photos sur 5 sélectionnées représentaient des vues du « monde rural » : des maisons, des gens qui semblaient tout à fait prospères. Aussi dans l'une d'entre elles on voyait une maison avec une cour, avec des poules et des moutons, devant laquelle il y avait un puits. Les justifications des uns et des autres à propos du « dénuement » supposé qu'était censé illustrer cette photo était : « regardez leur maison n'est pas construite en dur et il y a un puits

²⁵ L'obligation de participer correspond de fait aux injonctions paradoxales du genre « sois spontané ! » qui enferment le destinataire du propos dans une double contrainte sur laquelle les psychanalystes travaillent de longue date, cf. notamment (Watzlawick et alii, 1975).

²⁶ Jean-Pierre Olivier De Sardan développe cette idée d'un misérabilisme inhérent au projet développementaliste, Cf. Olivier De Sardan op. cit.

derrière donc ils n'ont pas l'eau courante ». Cette photo représentait en fait la maison d'un notable nanti d'un village du moyen atlas marocain.

Une autre photo, l'une des deux choisies en « milieu urbain », était censée représenter un « quartier pauvre » de la ville. On y voyait des enfants d'une dizaine d'années jouant au football avec une balle improvisée : une bouteille de limonade, devant une benne débordant d'ordures. Là aussi la « tranche de vie » que représentait cette photo était plutôt celle d'un quartier moyen d'une grande ville du pays, en l'occurrence le quartier de *Diour Jamaa* de Rabat, pas du tout une zone de « misère ».

Finalement, la « pauvreté » semble se réduire à une condition étrange et éloignée pour les développeurs: vivre à la campagne, habiter dans un quartier « moyen »... De manière générale les dispositions sociales et les préoccupations professionnelles (la majorité du personnel est souvent prise dans un travail bureaucratique qui l'oblige à rester dans les sièges des organisations et très rarement visiter les « projets », les « terrains ») des représentants des bailleurs de fonds de Rabat et de Tunis expliquent sûrement ces représentations dominantes.

Cette perspective misérabiliste prégnante implique et explique en parti ce paradoxe de l'injonction à participer simultanément accompagnée d'une disqualification des éventuels participants. Dans l'imaginaire de la plupart des développeurs, les groupes « cibles » du développement et de la « participation » sont perçus comme inaptes. Les effets concrets de cela étant que dans la majorité des projets il y a création *ad hoc* d'associations pour avoir des interlocuteurs « valables ». Très souvent aussi il est choisi des intermédiaires plus « compétents » comme les ONG internationales.

La « participation » se fonde donc bien comme un « mot du pouvoir » dans une série d'injonctions des autorités et des représentants des bailleurs de fonds qui lui impriment son sens hégémonique. Au-delà des discours et des représentations dominants sur la « participation » et dans le cadre des projets analysés, les processus de sélection d'acteurs engagés au sein des dispositifs mis en place démontrent aussi des logiques de hiérarchie et d'hégémonie.

1.3. Sélection des « participants » dans les dispositifs « participatifs »

Dans le cadre des projets de développement cités, il est souvent question de mettre en place des commissions dites

participatives²⁷. L'analyse des processus de sélection des acteurs dans ces projets permet de voir quelques grandes tendances de cette « participation » en actes.

Dans les projets qui nous concernent en Tunisie, une grande application à la cooptation d'agents du parti-Etat est faite. En dehors des cadres de l'administration déconcentrée, du parti et de ses différentes antennes et des représentants des bailleurs de fonds, il n'est que quelques acteurs réputés « indépendants » de la « société civile ». Ceux-ci semblent à eux seuls créditer le « pluralisme » et la « dimension participative » des projets. Les deux principales associations à Gafsa impliquées dans ces projets ont été constituées dès le lancement du premier volet du projet PDHL. Sans insister plus sur le contrôle politique et policier à l'œuvre en Tunisie sur le milieu associatif²⁸, il est évident que ces associations n'ont aucune marge de décision ou d'autonomie dans ces projets de développement. Celle des deux associations qui va le plus loin dans l'affichage de son indépendance est formée d'un groupe d'élites locales, des lettrés (architecte, médecin, avocat, professeur d'université ou de lycée...), des amis qui se côtoient par ailleurs et qui pour certains d'entre eux ont une expérience de la militance dans le syndicat étudiant UGET dans les années 80 puis à la Centrale syndicale l'UGTT ou dans les associations de droits de l'Homme. Ces expériences sont souvent de l'histoire ancienne. La plupart ayant cessé le militantisme.

Au Maroc, le tamis « participatif » dans le cadre des projets de développement permet surtout à plusieurs associations, souvent créées *ad hoc* ou parfois créées dans le cadre d'un projet de développement précédent, de se positionner dans les dispositifs participatifs locaux mis en place. Ces associations ont des profils assez différents : elles peuvent être « familiales » ou « ethniques », de « quartier » ou « régionales », constituées d'élites lettrées anciennement de gauche ou dirigées par un diplômé chômeur, par une figure « jeune » du quartier... elles semblent néanmoins toutes correspondre, *a minima*, aux critères de sélection suivants : elles ne sont pas explicitement « militantes » c'est-à-dire qu'elles n'ont pas de lien avec les réseaux constitués d'associations comme les « diplômés chômeurs », les « droits de l'Homme », les associations contre la cherté de la vie, pour la protection des sans papiers²⁹... Elles ne sont également pas liées aux mouvements islamistes et très rarement à

²⁷ Les appellations sont différentes selon les projets : commissions de pilotage, de suivi, participatives etc

²⁸ En amont pour la constitution d'une association, le ministère de l'intérieur contrôle par le biais d'un système de renseignement spécifique : le bulletin B2, tout membre potentiel d'une association. Pour une analyse de la « société civile » tunisienne Cf. (Desmères, 2000).

²⁹ Pour une analyse récente sur l'action associative au Maroc, Cf. (Cheynis, 2008).

des partis politiques. Il est également vivement déconseillé de s'associer avec un « notable local » et ses réseaux clientélistes que ce soit en temps de campagne électorale ou même en « temps froid » avec les associations qui lui sont liées (entretiens et observations). Ces derniers seraient des « corrompus doublés d'analphabètes » (entretiens avec représentants PNUD)... Ces critères de sélection sont explicitement affirmés aussi bien par les représentants des bailleurs de fonds que par les associations locales choisies qui parlent de « peur de la récupération politique », ou également de la « perte de temps qu'une politisation engendrerait car cela provoque des conflits »... Cet état de fait semble notamment correspondre à une tendance générale observable au Maroc : la disqualification des élus³⁰.

Cette analyse rapide des logiques de sélection dans ces projets dits participatifs montre encore une fois que les critères du contrôle politique « antipolitique »³¹ sont prégnants dans les deux pays dans le cadre de ces dispositifs mis en place.

La « participation » fruit de l'enchevêtrement des stratégies politiques de contrôle voulues par les autorités et des préoccupations et représentations des bailleurs de fonds du développement apparaît bien, dans le cadre de ces projets, comme des discours et des pratiques d'hégémonie. Néanmoins, cette première dimension de l'analyse des usages de la « participation » reste insuffisante. En effet, quelles sont les représentations et les pratiques de la « participation » pour les supposés « bénéficiaires » et pourquoi sont-ils de la partie ?

2. « Participer » tout de même

Du côté des « bénéficiaires », des « populations »³² qui sont censés profiter de l'opportunité de ces projets de développement pour « se prendre en charge » et « décider de leur avenir », on peut constater deux choses différentes que l'expression populaire fréquemment utilisée dans les deux pays « l'essentiel est de participer » indique bien: 1/ On est perdant de toute façon et 2/ l'essentiel est de le faire pour autre chose.

Les vertus magiques de la « participation » telles que présentées par les développeurs sont rarement entendues comme telles par les prétendus bénéficiaires de ces projets « participatifs ».

³⁰ A ce sujet, voir notamment l'analyse comparative (Catusse, Karam, 2009).

³¹ Pour une analyse à partir du cas du Lesotho, Cf. (Fergusson, 1990).

³² Cette catégorisation est sûrement problématique mais nous la gardons pour le moment pour analyser les effets de ces désignations par les développeurs. Pour une analyse des groupes d'acteurs engagés dans les projets Cf. *infra*.

Personne ou presque³³ n'est dupe. Il suffit d'interroger les personnes (sociétaires d'associations de quartier, élus municipaux ou juste habitants d'un « quartier cible »...) à ce propos pour se rendre compte que les représentations de la dite « participation » sont bien loin de la rhétorique internationale qui lui prête vertus démocratiques, développement etc... Au contraire, de façon ironique et dans les deux pays qui nous intéressent, les personnes interrogées développent souvent des expressions, des images, des métaphores accréditant l'idée d'une participation/contrainte. Ainsi, il est frappant que lors des entretiens à Tanger et à Gafsa, et à plusieurs reprises, la métaphore de la cour de récréation (relevée également par Irene Bono³⁴) revient souvent. La « participation » est d'abord une aire de jeu temporaire octroyée et sous surveillance.

En effet, un responsable d'association locale dans le quartier périphérique paupérisé de Bir Chifa à Tanger interrogé sur la « participation », me dit : « on est considéré comme des enfants dans une cour de récréation, on nous laisse jouer un peu mais pas trop, on a des heures précises, on ne doit pas sortir des frontières et de temps en temps on nous punit et puis le maître tu sais qui c'est, sa punition peut être dure » (la traduction est de l'auteur).

A Tanger, il existe à propos de ces commissions participatives une idée de transgression relative. On serait dans une sorte de « carnaval » où le droit est donné de s'exprimer, de se plaindre. On est dans une transgression limitée dans le temps et dans l'intensité. Ces « espaces participatifs » sont aussi perçus comme ayant une sorte de vertu thérapeutique en soi. Des phrases comme « Au moins on nous laisse donner notre avis et c'est nouveau », « parler même un peu c'est mieux que rien » reviennent souvent. Ces propos se réfèrent aux « changements », à la libéralisation politique qui caractériseraient le Maroc depuis les années 90.

A Gafsa, les entretiens réalisés avec les sociétaires d'associations dont certains parlent pourtant également de « *cour de récréation* » et de « *terrain de jeu* »... insistent plus à travers ces mêmes expressions sur la mise sous tutelle du parti, sur la surveillance policière, sur leur incapacité à « *faire avancer les choses* », « *à être écoutés* »...

³³ Il est bien entendu toujours quelque expert « local » ou association spécialisée qui se font ardents défenseurs de « la participation », mais mis à part ces minoritaires dont le fond de commerce est la production de discours, de plaquettes de présentation... valorisant la « participation », la plupart ont une représentation critique de la dite « participation » qui s'exprime aisément au cours des entretiens.

³⁴ Cette thèse de science politique porte plus spécifiquement sur l'Initiative Nationale du Développement Humain dans la contrée de El Hajeb près de Meknes au Maroc. Elle est disponible en italien sur le site internet : www.fasopo.org.

Le sentiment de la défaite annoncée (plus prégnant à Gafsa qu'à Tanger) est probablement également dû au fait que l'organisation et la mise en place de ces dispositifs participatifs est aussi une façon de contrôler, d'orienter ou même de discréditer la parole et la demande de certains.

En effet, l'observation des interactions dans les commissions montre une certaine organisation de la prise de parole qui dénote d'une hiérarchie singulière entre intervenants.

Au Maroc, dans le cadre des projets, les commissions locales mises en place³⁵ sont l'occasion, nous l'avons dit, de prises de position et de critiques parfois directes. Ainsi, lors de la commission de développement local participatif de Bir Chifa (observation directe juillet 2008), un président d'association de quartier s'en prend publiquement aux organisateurs de la séance (une association dite « facilitatrice » à dimension régionale constituée d'élites du centre ville de Tanger) pour déplorer : « on n'a pas été mis au courant à l'avance de la tenue de la réunion, on n'a pas eu l'ordre du jour et puis pourquoi c'est vous qui coordonnez cette commission alors qu'il y a ici toutes les associations de Bir Chifa ? ». Si cette intervention semblait provoquer une certaine émotion dans la salle où beaucoup hochaient la tête marquant leur approbation, la suite de la réunion s'est déroulée de façon plus « ordinaire » : présentation Powerpoint par les organisateurs de la réunion des activités futures du projet... Les tours de table savamment orchestrés par les organisateurs ne donnaient lieu qu'à de rares prises de position de la part des concernés présents (c'est à dire les associations de quartier de Bir Chifa. Il y avait aussi quelques cadres de ministères, des représentants de bailleurs de fonds et d'ONG allogènes mais pas d'élus).

De façon générale, il ressort de la fréquentation de ces commissions que les silences de désapprobation pourtant nombreux ne sont jamais pris en compte. Cela sachant que certaines personnes ne veulent pas parler en public pour d'autres raisons : telle présidente d'association ne veut pas prendre la parole devant des hommes, telle autre ne se sent pas à l'aise en arabe car s'exprimant en rifain, ou encore certains analphabètes n'osent prendre la parole se sentant illégitimes...

³⁵ Il faut rappeler que dans ces projets, les commissions locales sont souvent mises sous la tutelle d'autres commissions régionales et nationales également constituées *ad hoc*. Ainsi, dans le projet GOLD par exemple, nous avons montré dans un précédent article que cette superposition faisait que le « local » promu paraissait hors sol, que la domination politique du centre (en l'occurrence de la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'intérieur et des représentants du PNUD) se déployait aussi à travers ces projets promoteurs du « local » (Allal, 2007).

A Gafsa, la mise en scène « participative » dénote essentiellement d'un face à face entre agents des autorités et représentants des bailleurs de fonds. Les représentants des associations locales prennent très rarement la parole. La haute surveillance politico policière semble interdire toute prise de position « critique » ou revendicative dans ces espaces.

De façon générale et comme le montre (Futrell, 2002), dans un tout autre contexte, pour les *city commission* aux Etats-Unis, les commissaires (ici les coordinateurs) gardent la maîtrise des impressions, des débats. Pour les cas qui nous intéressent : au Maroc l'espace octroyé permet une expression relative pour les associations locales même si la prise de parole et sa portée restent inégales, tandis qu'à Gafsa la surveillance et la crainte sont tellement présents que ces commissions deviennent des structures formelles pour la célébration par les autorités du « Changement béni opéré par le président ». Dans tous les cas le sentiment fort est que ça se passe ailleurs, que la prise de décision ne se déroule pas là.

2.1. « Participer » mais pour faire quoi?

Ces projets « participatifs » sont aussi traversés par des enjeux localisés, par des petits arrangements et des positionnements qui expliquent également pourquoi et qui « participe ».

Ainsi, à Gafsa comme à Tanger dans le cadre de ces projets, cohabitent des groupes d'acteurs aux enjeux et représentations différents.

A Gafsa, dans une des deux grandes associations locales impliquée dans les projets, et comme nous l'avons dit plus haut, un groupe d'élites locales réputé « indépendant » tente d'agir et de mettre en avant ses compétences pour peser sur les projets, sans que cela ne soit vraiment possible. A plusieurs reprises et dans le cadre de nos entretiens, ces personnes expliquent que c'est une opportunité de sortir de « l'univers impitoyable du régime ». De plus, ils insistent sur leur philanthropie : « nous agissons sans intérêt, nos métiers nous suffisent » répètent-ils à l'envi. Pour ce groupe d'élite sociale gafsienne, outre l'importance de pouvoir se retrouver entre soi, entre amis, ce qui semble en jeu dans le cadre de ces projets, c'est la validation et la valorisation de leur situation d'élites et le sentiment « (...) *d'enfin servir à quelque chose* ».

L'autre grande association de Gafsa impliquée dans ces projets voit l'activisme d'un notable local engagé à une réhabilitation de « sa » médina et la sauvegarde de son « authenticité » pour la débarrasser des *nozouh*, ces « mal urbanisés », auxquels tous les malheurs de la ville incomberaient. Ce président d'association impliqué dans la plupart des activités de ces projets de développement est un héritier prospère issu d'une des « grandes

familles *beldis* » (de la « bourgeoisie citadine historique ») de la Médina de Gafsa comme il ne cesse de le revendiquer. Il entretient un discours violent sur les *nozouh* (les immigrés des campagnes) « ces populations avec des manières d'être villageoises et campagnardes qui ont rempli la ville et qui sont à l'origine de son déclin ». Dans ce discours, il fait référence à la grande majorité actuelle de la population de la ville. Lui, serait avec encore quelques familles dont on « reconnaît » le nom, les vrais et authentiques gafsiens. L'histoire de ce monsieur et de quelques uns des membres de son association est le récit d'une tentative de réaction au déclassement au long cours et à la perte de pouvoir sur les affaires locales qui frappent ces familles de la Médina de Gafsa. Depuis plusieurs années notamment avec des vagues successives de départ à la fin des années 60 début des années 70 où certains sont allés poursuivre des études supérieures à l'étranger, ces familles « *beldis* » ont beaucoup émigré à Tunis (et un peu à Sousse), laissant leurs demeures de la médina en délabrement progressif occupées par les franges les plus pauvres de leurs familles. Cette chute démographique des personnes influentes de cette population et l'émergence massive de groupes de population des villes et villages des alentours a progressivement signifié la perte d'influence en termes politiques de ces familles. Le président de l'association grâce à ses amitiés notamment au ministère de l'environnement et le zèle qu'il déploie de plus en plus auprès des instances nationales du parti au pouvoir obtient souvent la primauté des financements des bailleurs de fonds étrangers. Au-delà des discours de revendication de sauvegarde d'une position de notabilité mise en danger, ces projets ont aussi pour enjeu les quelques activités d'affairisme qu'il entretient.

A Tanger, dans la configuration locale des projets mis en œuvre à Bir Chifa, on observe également des acteurs différents. Ainsi, une présidente d'association locale de Bir Chifa est très sollicitée par les bailleurs de fonds, elle est présente dans plusieurs projets. Cette dernière jouit d'une stature de représentativité communautaire qui lui est notamment accordée par les développeurs en tant que « matriarce rifaine » (entretien responsable coopération catalane) du quartier. Elle est en effet reconnue dans le quartier comme une figure importante de la solidarité dans une zone qui a connu et connaît encore des situations dramatiques de misère, de toxicomanie... Cette dame et ses fils sont à la tête de réseaux économiques dans le quartier, leur activisme se déployant par l'entremise des projets de développement dont ils sont devenus experts.

Toujours à Tanger, on peut citer un autre groupe impliqué dans ces projets. C'est le groupe d'élites autour d'une association

régionale professionnelle du développement. Cette dernière « association facilitatrice » est constituée de cadres supérieurs de l'enseignement, de professeurs d'université... Elle se positionne en intermédiaire entre les bailleurs de fonds et les associations de quartiers (c'est elle par exemple qui pilote la commission participative de Bir Chifa citée plus haut). Le professionnalisme poussé et recherché de cette association issue d'un ancien réseau d'associations gauchistes en fait un partenaire indispensable pour ces projets. Pour ses sociétaires leur activisme actuel est une continuité de leur militantisme des années 70 et 80 sous d'autres formes, plus « pragmatiques »...

Débrouille individuelle ou familiale, affairisme, petit entreprenariat, stratégies de distinctions, philanthropie d'élites ou stratégies notabillaires, ces quelques exemples non exhaustifs de représentations, identifications et intérêts pluriels de différents acteurs engagés dans ces processus développementistes donnent également corps à la « participation » promue par les développeurs.

Conclusion

Cette analyse comparative des représentations et des pratiques de la « participation » promue dans le cadre de projets de développement internationaux visant Gafsa et Tanger a permis de montrer l'hégémonie discursive et pratique qui s'y déploie. La « participation » est le produit de discours d'ordre au long cours de la part des autorités ainsi que des représentations misérabilistes et des injonctions paradoxales des développeurs. Les processus de sélection des acteurs dans le cadre de ces dispositifs dits participatifs mis en place, mettent en lumière une cooptation antipolitique des acteurs de la « participation ».

Pour autant, la cooptation et le contrôle politique s'ils produisent des cadres contraignants qui caractérisent ces configurations développementistes autoritaires, ils n'effacent pas pour autant les imaginaires et les intérêts pluriels des acteurs « participant » à ces processus.

In fine, la force de l'injonction « participative » des développeurs semble se réduire à la capacité de célébration unanime de ses vertus démocratisantes. Simultanément, ces discours et ces dispositifs développementistes autorisent la reproduction des régimes politiques autoritaires.

Références bibliographiques :

- Allal A, (2007), « 'Développement international' et 'promotion de la démocratie' : à propos de la 'gouvernance locale' au Maroc », *l'Année du Maghreb 2007*, pp. 275-296.
- Allal A., (2010), « Réformes néo-libérales, clientélismes et protestations en situation politique autoritaire. Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008) », *Politique Africaine*, 118, mars.
- Ayari M.-B., *S'engager en régime autoritaire. Gauchistes et islamistes dans la Tunisie indépendante*, Aix-en-Provence, 2009, 455 p., thèse de doctorat en science politique, Université Aix Marseille III.
- Bayart J.-F., (2004), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard.
- Bayart J.-F., (2008), « Comparer par le bas », *Société Politiques Comparées*, n.1 janvier.
- Bellier I., (2008), « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in V. Géronimi, I. et al. (dir.), *Savoirs et politiques du développement, questions en débat à l'aube du XXI siècle*, Paris, Karthala-GEMDEV.
- Bennani-Chraïbi M. et I. Farag, (2007), « Constitution de la jeunesse dans les sociétés arabes : figures, catégories et analyseurs », in Bennani-Chraïbi M. et I. Farag, (dirs.), *Jeunesses des sociétés arabes. Par-delà les promesses et les menaces*, Aux lieux d'être/CEDEJ.
- Bono I., (2008), *Cantiere del Regno. Associazioni, sviluppo e stili di governo in Marocco*, thèse de doctorat de science politique, Université de Turin.
- Bourdieu P. et L. Wacquant, (1998), « Sur les ruses de la raison impérialiste », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 121, n°1.
- Camau M., 2003, « Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10 n°2.
- Camau M. et V. Geisser, (2003), *le syndrome autoritaire, politique de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Camau M. et G. Massardier, (2009), « Revisiter les régimes politiques », in Camau M et G. Massardier, (dirs.) *Démocraties et autoritarismes à l'épreuve de la fragmentation des pouvoirs*, Karthala, Paris.
- Catusse M. et F. Vairel, (2003), « "Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre". Métamorphoses et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machrek*, n°175, printemps, pp. 73-91.
- Catusse M. et K. Karam, (2009), « Le 'Développement' contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », in Camau M. et G. Massardier, (dirs.), *Démocraties et*

- autoritarismes. *Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 85-120.
- Cheyne É., (2008), *L'espace des transformations de l'action associative au Maroc. Réforme de l'action publique, investissements militants et légitimation internationale*, Thèse pour le doctorat, Paris I.
- Chouikha L. et E. Gobe, (2009), « La Tunisie entre la 'révolte du bassin minier de Gafsa' et l'échéance électorale de 2009 », *L'Année du Maghreb*, 5, p. 387-420.
- Cooke B. et U. Kothari, (2001), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books.
- Desmeres M., (2000), « La société civile tunisienne prise en otage ? », in Hibou, B. (dir.), *La Tunisie de Ben Ali*, Paris, CERI décembre.
- Dezalay Y. et B. Garth, (2008), « L'impérialisme moral. Les juristes et l'impérialisme américain (Philippines, Indonésie) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°171-172, mars, pp.41- 55.
- Emperador Badimon M., (2007), « Diplômés chômeurs au Maroc : dynamiques de pérennisation d'une action collective plurielle », *l'Année du Maghreb 2007*, pp. 297-311.
- Fergusson J., (1990), *The anti politics machine, "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, New-York, Cambridge University Press.
- Ferrie, J.-N., (2000), « Maroc : la mise en place de l'alternance », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1998*, Paris, CNRS-Éditions.
- Ferrie, J.-N., (2002), « Succession monarchique et désenchantement de l'alternance partisane au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, Paris, CNRS-Éditions.
- Futrell R., (2002), « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une *City commission* », *Politix*, vol 15, n°57, pp.147-165.
- Guilhot N., (2001), « La promotion internationale de la démocratie : un regard critique », *Mouvements*, numéro 18, novembre-décembre.
- Hassenteufel P., (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. », *RFSP*, Volume 55, n° 1.
- Hermet G., (2004), « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *RFSP*, vol 54 n°1.
- Hibou B., (2006), *La force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*. Paris, La Découverte.
- Iraki A., (2003), *Des notables du makhzen à l'épreuve de la « gouvernance »*. *Elites locales, territoires, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris, L'Harmattan/INAU.
- Legros O., (dir.), (2008), *Participations citoyennes et action publique*. *Dakar, Cotonou, Rabat, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Paris, Yves Michel*.

- Olivier De Sardan J.-P., (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, APAD-Karthala.
- Rist G., (dir.), (2002), *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, PUF.
- Sintomer Y., (2001), *Délibérer, participer, représenter. Vers une sociologie de la justification politique*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris V.
- Tozy M., (1999), « Réformes politiques et transition démocratique », *Maghreb – Machrek*, n°164.
- Vigour C., (2005), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.
- Watzlawick P. et al., (1975), *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Paris, Le Seuil.

Microfinance en Chine et en Inde : une « discipline »
diversement appropriée³

Introduction

En octobre 2006, le professeur Muhammad Yunus et l'institution de microfinance qu'il a fondée, la Grameen Bank, recevaient le prix Nobel de la paix pour « leurs efforts pour créer un développement économique et social par le bas » et parce qu'ils « ont montré que les pauvres peuvent travailler à leur propre développement et que le micro-crédit a démontré qu'il est une importante force de libération des sociétés où les femmes en particulier doivent se battre contre des conditions économiques et sociales répressives » (The Norwegian Nobel Institute, 2006). La microfinance est pourtant loin d'être cette panacée tant vantée par les médias et les organisations internationales (Fernando, 2006 ; Servet, 2006). Perpétuellement réinterprétée et réappropriée, la microfinance peut échapper au contrôle de ses promoteurs ainsi qu'aux objectifs économiques et sociaux qui lui sont souvent assignés. Ainsi, la sémantique des bailleurs de fonds, des chercheurs en sciences sociales et des praticiens travaillant *pour* ou *sur* la microfinance révèle le plus souvent des visées normatives (la finance informelle est mauvaise, etc.) et une perspective évolutionniste (toutes les pratiques financières doivent à terme se fondre dans le *Système*). Encourager des projets de microfinance manifeste-t-il que

¹ Université d'Oxford, School of Interdisciplinary Area Studies, 12, Bevington Road, OX2 L6H Oxford, Angleterre. Cyril Fouillet est également associé avec le Centre Européen de Recherche en Microfinance (CERMI-ULB) et membre du projet ANR les Sud Rural Employment and Microfinance (RUME-IEDES). cyril.fouillet@area.ox.ac.uk

² CNRS/EHESS, CECMC, 54, bd Raspail, 75006 Paris, France. pairault@ehess.fr.

³ Nous tenons à remercier les trois évaluateurs anonymes dont la lecture attentive et les suggestions très constructives ont permis une amélioration substantielle du texte. Nous remercions également la Fondation Philippe Wiener-Maurice Anspach et l'Institut Français de Pondichéry (UMIFRE 21 CNRS-MAEE) dont le soutien financier a été déterminant pour la partie relative à l'Inde.

les États adhèrent sans sourciller à ces préconceptions, que les acteurs locaux puissent à leur tour y rallier ou, inversement, s'en détourner au profit d'autres ambitions ?

En s'appuyant sur les exemples chinois et indiens — deux grands marchés potentiels pour les professionnels de la microfinance —, nous nous demanderons dans cet article comment, au-delà d'une certaine normalisation, la microfinance donne lieu à des modes d'appropriation très distincts. Nous nous interrogerons sur le rôle de l'État central comme « passeur » de ce mot ainsi que sur la capacité et la liberté d'adaptation des organisations et des autorités locales qui les mettent en œuvre. Pour en rendre compte, nous reviendrons dans une première partie sur la vision normative que draine l'expression « microfinance ». Puis, dans une deuxième et troisième parties, nous décrirons la circulation de ce nouveau vocable en Chine et en Inde. Notre conclusion souligne qu'au-delà d'une certaine normalisation des techniques financières, la microfinance a également à s'accommoder d'une pluralité de pratiques tant politiques, que sociales voire religieuses.

1. Une vision normative assumée

La microfinance ne se présentait pas comme thématique à part entière avant 1997, année du lancement de la campagne du Sommet mondial du microcrédit⁴ ; auparavant seuls apparaissaient des travaux sur le thème du crédit rural, des tontines et du financement des petites exploitations agricoles ou de micro-entreprises. Cette évolution est intéressante car elle correspond à un certain déclin d'un autre concept, celui de coopérative. Comme le fait remarquer Panu Kalmi (2007, p. 638-642) dans une étude sur le concept de coopérative dans la littérature économique, cette relative disparition est peut être à rapprocher de l'intérêt nouveau des chercheurs pour des solutions plus ancrées dans l'économie locale comme c'est le cas en microfinance. Néanmoins selon lui, ces glissements se font plutôt l'écho d'un changement de paradigme économique : on serait passé d'une économie orientée principalement

⁴ La campagne du Sommet du microcrédit a été lancée en 1997 à Washington avec comme objectif pour l'année 2015 de « s'assurer que 175 millions des familles les plus pauvres au monde, particulièrement les femmes membres de ces familles, reçoivent du crédit leur permettant d'exercer une activité économique indépendante, ainsi que d'autres services financiers et commerciaux. » (Daley-Harris, 2007, p. 3). Les personnalités impliquées dans les différentes chaires de cette campagne proviennent de tous les horizons : firmes multinationales (Monsanto), groupes bancaires (Citigroup), personnes politiques (Hillary Clinton), organisations de la société civile (FINCA International, Women's World Banking), fondations (Fondations des Nations Unies, Charles Stewart Mott, George Soros), etc.

par des analyses institutionnelles à une économie néoclassique qui minimise l'importance des éléments institutionnels et donne plus de crédit aux solutions optimales. La microfinance participe pleinement à ce processus et les pratiques microfinancières s'accompagnent le plus souvent de règles très strictes, d'un protocole minutieux imposant une véritable doctrine de la discipline financière. Faisant suite aux premières tentatives du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans les provinces chinoises du Henan et du Hebei, un rapport concluait que la : « La microfinance représente un type d'intervention distincte d'autres activités par le besoin de discipline et de rendre compte de l'assurance à créer des services financiers soutenables. L'expérience mondiale est concluante sur le fait que si ce service est combiné avec d'autres efforts complexes (systèmes d'approvisionnement d'eau, santé, éducation, TVE⁵ développement, irrigation, etc.), les clients seront aptes à considérer le composant de prêt plus comme un programme gouvernemental de bien-être que comme un effort de discipline à établir des services soutenables » (UNPD, 1997, p. 11-12).

Posant la question des conditions du crédit, le *Consultative Group to Assist the Poorest* (CGAP) répondait ainsi en 2002 : « Le succès requiert à la fois la discipline du client (remboursement régulier) et des institutions (pratiques soutenables) » (World Bank, 2002, p. 1). Dans un autre texte dont l'objectif est d'examiner « Le microcrédit est un élément parmi d'autres d'un menu d'interventions possibles pour générer de l'emploi et des revenus ainsi que pour alléger la pauvreté, y compris la pauvreté temporaire des situations d'après crise et le noyau dur de la pauvreté à long terme » (CGAP, 2002, p. 1), le mot discipline revient douze fois dans un texte de quatorze pages dont neuf fois dans la seule quatrième page traitant des éléments indispensables à la réussite d'un programme de microcrédit. Si l'on regarde de près, la discipline du client apparaît être la clef de voute des IMF.

« Le microcrédit réussi repose sur deux principes de base: la discipline du client et celle des institutions. (...) La première signifie que les pauvres prennent leurs responsabilités en acceptant et en réalisant le remboursement à temps du principal et de la somme des intérêts qui couvrent le plein coût du service » (p. 3).

Le message est clair ; la discipline de la clientèle est d'autant plus indispensable qu'elle conditionne la discipline des institutions et leur pérennité.

⁵ TVE = Towns and villages entreprises. C'est la traduction du chinois *xiangzhen qiye* traduite en français par « entreprises de bourgs et de villages ».

Avec la microfinance, c'est un autre monde que l'on tente de construire, un monde où le néocolonialisme semble laisser place au néolibéralisme. Un monde où la Banque mondiale *via* le CGAP et une pléiade d'organisations de la société civile, d'institutions financières, etc. appliquant consciemment ou non des structures qui dessinent une réalité allant dans le sens d'une mondialisation financière néolibérale. Une citation de Mohammad Yunus est très claire à ce sujet : « Le crédit sans une stricte discipline n'est rien d'autre que de la charité. Celle-ci n'aide pas à sortir de la pauvreté. La pauvreté est une maladie qui à un effet paralysant, mental et corporel. Un programme sensé d'allègement de la pauvreté doit aider à rassembler volonté et force de casser les murs ». Brigg Morgan dans son travail sur la Grameen Bank montre comment cette discipline financière s'est transformée en un véritable rituel (qui n'est que l'expression d'une forme de discipline sociale) quand, par exemple, chaque semaine l'agent de crédit arrive devant le groupe rassemblé pour lui remettre le remboursement des prêts, comment celui-ci se lève, le salut et récite le slogan de la Grameen : « *Discipline, Unity, Courage, and Hard Work* » (Morgan, 2006, p. 79).

L'invocation de la discipline ne doit certainement pas laisser indifférents les hiérarques communistes et leur crainte doit assurément être que la microfinance ne crée en Chine des zones de liberté qui les insupporteraient. C'est inversement l'image d'un tel foisonnement d'institutions microfinancières multiples et plurielles, diversement préparées, diversement motivées que renvoie une Inde qui semble alors bien démocratique.

2. Des mots de la Banque mondiale aux figures de la Banque mondiale : mais où sont les pauvres en Chine ?

Dans un travail récent (Pairault, 2005), nous montrions comment le gouvernement chinois réprimait, récupérait et encadrait les pratiques microfinancières tant traditionnelles que modernes. Il semble qu'une évolution se dessine depuis peu en faveur d'une plus grande acceptation de ce qui pourrait constituer un empiètement — oh combien limité ! — sur le pouvoir financier du gouvernement chinois et du parti qui le commande. La Chine manipule donc avec précaution le concept de *microfinance* et lui préfère souvent celui de *finance populaire* dont la définition lui appartient et dont le contenu peut varier au gré des politiques (Pairault, 2009, pp. 9-35). Toutefois, dans le dialogue qu'elle entretient avec les agences internationales, elle reste obligée d'utiliser le vocabulaire de celles-ci et prétendre adhérer à leurs objectifs.

2.1 Un bilan

Les IMF chinoises auraient été environ 300 en 2005-2006. Par comparaison, au Bénin qui compte deux cent vingt fois moins d'habitants que la Chine, on recense 762 IMF ! L'écrasante majorité des IMF chinoises (80 % des projets) semble être gérée dans le cadre de programmes financés par des organisations internationales comme le PNUD, l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance ou United Nations Children's Emergency Fund), la Banque mondiale, etc. Ces projets manifestent l'ouverture quasi obligée de la Chine à ces institutions. Ils comportent tous un volet « microcrédit » même si ce ne semble pas être le plus souvent leur vocation principale. Le cas emblématique est celui de l'IFAD (International Fund for Agricultural Development) ou FIDA (Fonds international de développement agricole) dont l'aide est considérée comme relative au développement agricole plutôt que relative à la lutte contre la pauvreté par le microcrédit. Par ailleurs, il apparaît distinctement que ces programmes sont très majoritairement de 'vieux' programmes (datant du milieu des années 1990) et donc leurs objectifs microfinanciers sont excessivement limités. Les projets minoritaires seraient eux gérés par des ONG chinoises à travers leur réseau de promotion du microcrédit. Il s'agit de fait d'organisations plus para que non gouvernementales car elles dépendent du ministère du Commerce, de la Fédération panchinoise des femmes, de l'Académie des sciences sociales de Chine ou encore des autorités locales. Il faudrait encore y ajouter d'une part les expériences de microcrédit menées dans le sud-ouest dans le cadre de la lutte pour l'éradication de la pauvreté, d'autre part les activités de quelques ONG internationales. Bref, toutes ces actions et programmes représentent non seulement peu de choses à l'échelle de la Chine, mais encore moins quand elles sont comparées à l'Indonésie un pays de 240 millions d'habitants où on recenserait quelques cinquante mille IMF dont la Bank Rakyat Indonesia aurait environ trois millions et demi de clients (Thangata, 2009).

Microcrédit en Chine

- 1980-1992 : Aides variées sans contrepartie financière
- 1993 Création de la Coopérative pour l'éradication de la pauvreté par l'Institut de développement rural de l'Académie des sciences sociales de Chine suivant le modèle bangladaï de la Banque des villages (traduction littérale de Grameen Bank ; en chinois *xiangcun yinhang*). [Lin Yifu, l'actuel Premier vice-président et Économiste en chef à la Banque mondiale, participa financièrement, avec d'autres chercheurs, à la constitution d'un fond expérimental de lutte contre la pauvreté au Shanxi].
- 1995 Le PNUD avec le Centre international de Chine pour les échanges économiques et techniques (activité interrompue depuis 2004-2005 ?) entreprennent de lutter contre la pauvreté par le microcrédit en instaurant des IMF émulant le modèle bangladaï.
- 1998 Dotations d'organisations diverses de l'ONU : trois milliards de dollars pour lutter contre la pauvreté.
- 2000 Les coopératives rurales de crédit sont encouragées à pratiquer le microcrédit avec la possibilité de refinancement auprès de la banque centrale. Entre 2000 et 2006, sur 920 milliards de yuan de crédit octroyés, seuls 18,6 % l'ont été sans garantie d'aucune sorte.
- 2004 Publication d'un premier texte officiel évoquant le microcrédit et encourageant une réflexion sur ce thème.
- 2005 La banque centrale prône le développement d'IMF commerciales dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.
- 2006 La commission de contrôle des banques émet des recommandations pour le développement de banques rurales pour soutenir la construction socialiste de nouveaux villages.
- 2007 Lancement de banques de bourg et de village, *cunzhen yinhang*, dans les districts les plus pauvres dont celui de Yilong.
- 2008 La Commission chinoise de contrôle des banques et la banque centrale publient des Orientations relatives aux expériences de sociétés de microcrédit.
- 2009 Liu Keguo, vice-gouverneur de la Banque nationale de développement, rejette l'universalisme fondateur de la microfinance qui défend le droit pour tous d'accéder à des services financiers précisément sans contrainte de structure.

2.2 Microfinance et microcrédit

La méfiance du gouvernement chinois à l'égard des IMF prend naissance dans leur logique même, laquelle repose le plus souvent sur la croyance en l'omnipotence de l'intérêt privé pour satisfaire des besoins collectifs. Or les autorités chinoises n'entendent nullement favoriser un tel point de vue dont le risque est bien souvent de conduire à une quasi privatisation des actions publiques ; elles préfèrent les organiser dans le cadre des communautés (*shequ*) urbaines et rurales dont elles promeuvent l'organisation. Dès lors le choix d'un vocabulaire devient éminemment politique et, partant, l'expression occidentale « microfinance » ne reçoit aucune traduction littérale en chinois. Le terme le plus souvent adopté pour désigner les activités des IMF modernes est *xiao'e xindai* signifiant littéralement

prêt chirographaire de faible montant, soit donc *microcrédit* au sens strict⁶ et, donc, excluant *a priori* toute autre forme de microfinance qui impliquerait *ipso facto* une participation à un jeu social que ne contrôlerait pas les autorités chinoises.

En 2003, le PNUD et les Presses de l'Académie des sciences sociales ont publié une étude des politiques à adopter pour lutter contre la pauvreté par la microfinance (UNDP, 2003). Cet ouvrage bilingue chinois-anglais est d'emblée équivoque. Dans une langue il parle de microfinance, tandis que dans l'autre de *xiao'e xindai*, c'est-à-dire de microcrédit chirographaire. Les ambiguïtés linguistiques — qui sont autant de prises de positions politiques — ne se limitent pas à la désignation d'un concept devenu central dans les politiques de développement. C'est aussi l'objet auquel doit s'appliquer ce concept qui subit les trahisons de la traduction. Ainsi le titre anglais parle de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction*) ce qui devrait se traduire en chinois par l'expression *jianpin* (troncation de *jianya pinqiong*). Or la traduction adoptée signifie « aider les pauvres », *fupin* (troncation de *fuzhu pinqiong*), ce qui sonne davantage comme l'organisation de la charité que comme le lancement d'une vraie politique de développement économique et social permettant de lutter contre la pauvreté et soutenir les « vrais pauvres », *zhenzheng de qiongren*, comme le proclame la China Foundation for Poverty Alleviation, *Zhongguo fupin jijinhui*, érigée par le ministère chinois de l'Intérieur avec les donations octroyées par Bayer, JPMorgan, Microsoft, Standard Chartered Bank, Shell et autres (CFPA, 2007, p. 7). N'est-ce pas répondre à Muhammad Yunus que discipline et charité vont ensemble, la seconde peut même être la pré-condition de la première — ce que les Jésuites et autres missionnaires avaient déjà compris quand ils œuvraient en Chine au XIX^e siècle ?

Les décalages annoncés dans le titre de l'ouvrage du PNUD trouvent d'autres avatars, par exemple dans les recommandations politiques qui closent la publication. Ainsi, en anglais, il est recommandé de faciliter aux ONG l'exercice d'activités financières (UNDP, 2003, p. 195) ; en chinois, il est seulement préconisé de faciliter cet exercice par des « institutions financières [pratiquant de] petites [transactions] », *xiao'e jinrong jigou* (UNDP, 2003, p. 155). Certes, quand les ONG existent, il s'agit le plus souvent d'ONG ... gouvernementales ! Plus important est, en revanche, la référence à des « institutions financières » car l'expression suggère très clairement que le rôle d'éventuelles IMF est d'agir dans le cadre d'une réglementation surannée et égotante à côté des banques d'État ou comme filiales ou agents de celles-ci. L'histoire des maisons de prêt

⁶ À Taiwan en revanche on parle clairement de *weixing [micro] jinrong* [finance]. L'expression fait aussi son chemin en Chine populaire, voir par exemple <http://mf.cfpa.org.cn/detail.cfm?classid=14>.

sur gage est là pour nous rappeler les difficultés qu'il y a d'entreprendre des activités financières ou para financières en Chine (Pairault, 2002 et 2003).

Le premier texte réglementant les maisons de prêt sur gage en Chine est émis en août 1993, elles reçoivent alors le statut d'« institutions financières spéciales », *teshu jinrong jigou*, sous la tutelle de la banque centrale chinoise. Elles étaient considérées comme des institutions financières non bancaires, *fei yinhang jinrong jigou* car elles étaient autorisées à prêter sur gage mais non à recevoir des dépôts. De surcroît, en 1996, on leur invente une appellation avec le néologisme *diadang hang* (i.e. métier du prêt sur gage) — construit sur le modèle de l'expression chinoise désignant les banques à l'« occidentale » (*yin hang*, métier de l'argent) — devant obligatoirement apparaître dans le nom de chacune des maisons de prêt sur gage enregistrées. Pour discipliner un secteur trop entreprenant et partant menaçant d'ouvrir une brèche dans un monopole d'État, les maisons de prêt sur gage perdent en 2000 leur qualité d'institutions financières spéciales pour n'être plus que de simples entreprises industrielles et commerciales soumises à la loi sur les sociétés mais autorisées à pratiquer le prêt sur gage. Lorsqu'en mai 2008 est enfin publié un texte réglementant la création (autorisée en fait depuis 2005) à titre expérimental d'IMF non autorisées à recevoir des dépôts, les autorités chinoises se gardent de favoriser les mêmes fourvoiements. D'emblée, on parle de sociétés de prêts (en général et non seulement chirographaires) de faible montant, *xiao'e daikuan gongsi*; ce sont des sociétés commerciales, *shangyesxing*, et à ce titre elles sont soumises à la loi sur les sociétés excluant ainsi que ce puisse être des ONG et interdisant de même toute assimilation hâtive à de quelconques institutions financières. Même l'expression en langue anglaise les désignant aux instances internationales respecte l'acceptation politique de cette appellation : *Microcredit Companies*. En outre, la raison sociale de ces nouvelles entreprises doit clairement faire apparaître leur statut non financier. En revanche, il n'est pas exclu que ces sociétés de prêts puissent se transformer un jour en banques de bourgs et de villages, *cunzhen yinhang*, soumises à la loi bancaire et aptes à recevoir des dépôts (CBRC, 2007 et 2008).

L'objectif ultime de cette réforme, qui prend prétexte de la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales mais aussi du développement des PME, est d'établir un système financier commercial compétitif. L'encouragement le plus visible est l'abaissement légal de l'investissement initial ainsi que l'appel aux capitaux nationaux et étrangers. L'exclusion des ONG de cette part du marché nouvellement ouvert, manifeste davantage encore la volonté du gouvernement chinois d'exercer un contrôle macroéconomique et social strict — et donc d'imposer une discipline.

Ces dispositions semblent incontestablement favoriser un accès plus aisé des plus démunis aux sources formelles de financement par leur diversification et adaptation. Ce faisant, le gouvernement chinois exprime toujours aussi fermement sa détermination à écarter toute forme relativement autonome de microfinance qui pourrait générer des forces centrifuges de développement. La conception sous-jacente du développement est claire. Selon une vulgate classique, celui-ci ne peut s'accomplir sans la modernisation du secteur financier qui s'accommoderait mal d'institutions financières ambiguës de surcroît de petite taille car *big is beautiful*. L'« approfondissement financier » permettrait le développement économique qui à son tour permettrait d'éradiquer la pauvreté. C'est tenir bien peu compte de l'effarant accroissement des inégalités en Chine qui, plus que la pauvreté absolue, nourrit un sentiment insupportable d'indigence et favorise une instabilité sociale bien plus grave que ne le feront jamais des IMF — pour ne pas parler d'un secteur financier informel effervescent.

2.3 Muhammad Yunus et Lin Yifu

L'expérience qui résumerait le mieux la politique chinoise est sans doute celle menée dans le district de Yilong dans la province du Sichuan. Ce district revendique plusieurs titres de gloire, le premier étant d'être la patrie du maréchal Zhu De — l'un des hiérarques communistes mort en 1976. Le second est d'être l'un des 592 districts les plus pauvres de Chine et à ce titre désigné pour recevoir en priorité l'aide du gouvernement chinois. Yilong est devenu aujourd'hui une vitrine de l'action du gouvernement. L'aventure aurait commencé au début des années 1990 par des expériences menées en liaison avec l'Académie des sciences sociales de Chine. Puis, en 1995, Yilong bénéficie du partenariat qui s'instaure entre les autorités chinoises et le PNUD pour la mise en place d'un programme expérimental de microcrédit. Les informations disponibles divergent. Selon Sarah Tsien (2001) de PlaNet Finance qui a participé au lancement du programme, cette expérience serait « *inherently different from a Grameen replication model* ». Selon d'autres auteurs, comme Scott Rozelle (Rozelle *et al.*, 2004, p. 211), « *The Yilong micro-credit program was set up as a Grameen Bank-style* ». La presse chinoise semble confirmer cette seconde hypothèse car elle souligne à l'envi que Muhammad Yunus, avait fait dès 2003 un don de 50 000 dollars au programme de microcrédit de l'Association pour le développement rural de Yilong (CPAD, 2007)⁷.

⁷Créée en 1996 par le gouvernement du district de Yilong et dirigée par sa Commission du commerce extérieur et de coopération économique avec l'étranger, cette association est une « ONG sans but lucratif » (*fei yinglixing de minjian zhuzhi*); www.help-poverty.org.cn/helpweb2/ngoyj/ngoyj2.htm.

Le 1^{er} mars 2007 naît à Yilong la banque de bourg et de village Huimin (c'est-à-dire *Bonne pour le peuple*) ; elle est une création *ex nihilo* et non la transformation d'une structure antérieure. L'actionnaire majoritaire, dont le siège social est à Jincheng (chef-lieu du district de Yilong) est la Banque commerciale de la municipalité de Nanchong (dont dépend le district) ; les cinq autres actionnaires (chacun apportant un dixième du capital, soit 200 000 *yuan*, environ 20 000 €) sont des grandes entreprises locales à capitaux publics ou para publics. Leur clientèle sera exclusivement composée de paysans, de petits entrepreneurs individuels et de micro-entreprises.

Il est parfaitement clair que l'idéal de l'IMF proche des exclus de la finance est loin d'être la qualité majeure du projet pour lequel on invitait Muhammad Yunus. Ce type de banque ne mérite certainement pas l'appellation de banque populaire — *grassroots bank* que la presse chinoise traduit littéralement par *caogen yinhang*. La proximité avec les clients est clairement sacrifiée au profit d'une centralisation des opérations au chef-lieu du district d'autant que l'absence de tout réseau routier entretenu rend les communications très malaisées pour la clientèle. Également, la nature même des actionnaires retenus — banque (à capitaux publics certes mais en partenariat avec des investisseurs étrangers⁸) et grandes entreprises — ne saurait être sans conséquence sur la gestion de cette banque dont l'ambition « constitutionnelle » est d'évoluer vers des pratiques la rapprochant de ses grandes sœurs. Si la banque Huimin a bien vu le jour, ce n'est pas le cas de tous les projets similaires. La Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC), la Standard Chartered Bank et la Grameen Foundation avaient envisagé de créer une banque de bourg et de village, étant entendu que la Grameen Foundation serait l'actionnaire de référence et dirigerait le projet. Or le règlement chinois relatif aux banques de bourgs et villages interdit (article 25) à une fondation de détenir plus de 10 % du capital d'une telle banque et impose que l'actionnaire de référence soit un établissement bancaire — ce que n'est pas la fondation — détenant au moins 20 % du capital. L'entente était impossible (CBRC, 2007).

Il est donc évident que le souhait du gouvernement chinois n'est certainement pas de favoriser des institutions « populaires » au service des plus démunis mais bien plutôt d'accomplir par des voies adoucies un approfondissement financier au sens le plus conventionnel de l'expression tout en préservant l'autorité et le pouvoir de contrôle du Parti-État sur les orientations du développement économique. Dès lors les proclamations de succès

⁸ Banque à capitaux publics créée en 2001 et partenaire depuis 2005 de la DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungs-. gesellschaft mbH).

devront être interprétées non comme un succès de pratiques microfinancières au service des exclus de la finance la plus formelle, mais comme une consolidation du pouvoir du gouvernement chinois sur la distribution du crédit. Muhammad Yunus et l'expérience de la Grameen Bank servent donc à la Chine de caution scientifique et morale à ses politiques. Ainsi Lin Yifu, le nouvel Économiste en chef de la Banque mondiale⁹, décrit tantôt la Grameen Bank comme une « banque rurale de crédit chirographaire » (AHGZXC, 2007) — en insistant parfois fortement sur son caractère commercial (Sina, 2007 ; Xinhua, 2007) —, tantôt comme une banque commerciale des PME (*China Daily*, 2007). Quand on sait qu'une PME chinoise peut compter de 8 à 2 999 salariés dans le secteur des transports et celui de la construction ou de 8 à 1 999 dans celui de l'industrie, les références au prix Nobel de la paix 2006 et à son œuvre semblent relever moins d'une recherche de patronage que d'une instrumentalisation. Arrêtons-nous sur la personnalité de Lin Yifu dont la très instructive nomination à la Banque mondiale aurait été acceptée mais non demandée, ni même expressément souhaitée par le gouvernement chinois — contrairement à ce qui se passe aujourd'hui (fin 2009) pour Zhu Min¹⁰ dont la Chine a clairement fait savoir qu'elle désirait qu'il soit nommé directeur général adjoint du FMI.

The Economist (2008, p. 59) présente cet économiste très médiatique en ces termes : « He [Lin Yifu] believes governments go wrong when they defy the law of comparative advantage [...] The government's first duty, he argues, is “to remove all possible obstacles for the function of free, open and competitive markets”. Spoken like a Chicago man ». Sa contribution à un ouvrage récent synthétise on ne peut mieux ses positions dans un chapitre où il analyse les rapports entre efficacité, égalité et croissance (Lin, 2008). Lin Yifu estime que les politiques de redistribution ne doivent constituer qu'un outil d'appoint pour lutter contre les inégalités ; les expériences latino-américaines en auraient montré les méfaits. En revanche, si l'État s'abstenait de toute intervention intempestive, il maximiserait l'efficacité du système ; la croissance économique serait

⁹ Lin Yifu (ou encore Justin Lin) est né en 1952 à Taiwan et a émigré en Chine populaire en 1979 dans des conditions rocambolesques. Docteur en économie de l'Université de Chicago, il est professeur et directeur-fondateur du Centre chinois de recherche économique de l'Université de Pékin. Il est aussi membre de la Commission consultative du peuple chinois et vice-président de sa commission économique.

¹⁰ Zhu Min est également né en 1952 mais à Shanghai ; il a obtenu son doctorat à Johns Hopkins ; il est entré à la Banque populaire de Chine en 1996 dont il est, en 2009, l'un des directeurs adjoints. Sa nomination au FMI aurait pour but que la Chine participe directement à la nouvelle mission de surveillance des monnaies.

alors maximum et durable de telle sorte que la distribution primaire — assurée par le libre jeu du marché — organiserait d'elle-même la lutte contre la pauvreté par une augmentation généralisée des revenus individuels : « *It is our task to ensure that in the course of development, the income of the poor grows faster than that of the rich, but it should not be accomplished by redistribution* » (Lin, 2008, p. 93). Dans ce contexte, la redistribution « *should solve the residual problems left by primary distribution. It is worth emphasising that in certain circumstances, redistribution can be helpful* » (Lin, 2008, p. 94). Il y a plus qu'une différence de perception entre cette vision qui conçoit la pauvreté en termes purement économiques (la simple détention d'une richesse matérielle) et celle défendue par des gens qui, comme Jean-Michel Servet, la conçoivent d'abord en termes sociaux — exclusion, marginalisation... — (Servet, 2006, pp. 430-435 *inter al.*). Pour ces derniers, la lutte contre la pauvreté — comprise d'abord comme une exclusion sociale — détermine la réduction des inégalités (de statut plus que de revenu) qui peut à son tour débloquer la croissance économique et permettre le développement. L'arrivée de Lin Yifu à la Banque mondiale marque donc pour la microfinance la confirmation d'une stratégie d'un néo-libéralisme convenu, telle qu'elle est définie dans le rapport *Finance for all ?* (Beck et Honohan, 2007), en même temps qu'elle peut laisser craindre une remise en cause de ses aspects les plus sociaux.

Le conformisme *linien* explique-t-il la hâte de Robert Zoellig, directeur de la Banque mondiale, qui déclarait en février 2008 : « J'ai hâte de travailler avec lui [Lin Yifu] sur la croissance et l'investissement en Afrique, les possibilités d'échanges de savoir Sud-Sud et les outils bancaires pour mieux soutenir les pays touchés par les prix élevés de l'énergie et des produits agricoles » (*Le Soir*, 30 mai 2008, p. 22) ? Le rapport que Martin Ravallion a remis en janvier 2008 à la Banque mondiale éclaire la mission confiée à son nouvel Économiste en chef venu d'un pays en développement qui cherche à se créer une zone d'influence en Afrique : « A number of policy messages worth thinking about in an African context emerge from the literature on how China was so successful in the fight against poverty. [...] But it must not be forgotten that Africa is 48 countries not one. There is no African central government to transmit policy lessons from one place to another. Here the international community, including China, can play an important role » (Ravallion, 2008, pp. 22-24). Le premier voyage de Lin Yifu dans ses nouvelles fonctions fut donc pour l'Éthiopie où il s'est rendu en juin 2008 et où, à l'évidence, il délivra le message de sa contribution à l'ouvrage précité (WaltaInfo, 2008).

Donc, la Chine paraît adopter le vocabulaire et les politiques prônées par la Banque mondiale pour les instrumentaliser au profit d'une discipline financière renforcée et d'une discipline sociale

pérennisée. À son tour, la Banque mondiale emprunte une figure chinoise reconnue comme néolibérale et emblématique de succès économiques (ce qui, notons-le en passant, n'est malheureusement le cas ni du Bangladesh, ni de Muhammad Yunus) pour mieux vanter ses propres solutions et œuvrer à un ordre mondialisé qui est tout autant le respect de disciplines financière et sociale avérées.

3. Détournement, réappropriation, de Gandhi à la Banque mondiale

Longtemps ignorée au profit de l'expérience menée par le charismatique Muhammad Yunus avec sa Grameen Bank au Bangladesh, la microfinance indienne retient régulièrement désormais l'attention des médias. Contrairement à la Chine, l'Inde semble offrir une grande liberté d'action, les IMF y foisonnent et le nombre de clients augmente continuellement¹¹. Malgré une régulation bancaire encore peu adaptée aux petites structures, les nombreuses expériences microfinancières du secteur privé ne sont que très rarement bouleversées par les diktats des autorités. Néanmoins, le gouvernement fédéral, appuyé par les gouvernements des États fédérés, a su imposer une méthode et une vision et, partant, développer l'un des plus grands programmes de microfinance au monde.

3.1 Inde : un bilan

Avec un nombre de clients potentiels oscillant entre 320 millions (estimation la plus basse du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté) et 650 millions (estimation du nombre de personnes dépourvues de compte bancaire), le marché indien est devenu le plus important au monde (Mohan, 2006, p. 1 ; Fouillet, 2009, pp. 122-128). Son taux de pénétration (proportion de familles concernées), compris entre 8 et 15 % selon les sources, situe l'Inde dans la moyenne asiatique mais se caractérise toutefois par une très forte croissance ; pour l'année financière 2007, le nombre de clients augmente environ de 80 % et celui du volume des crédits de 40 %

¹¹ L'IMF SKS illustre bien cette dynamique. Tandis qu'en mars 2004, SKS comptait 30 000 clients actifs pour 11 agences, ils étaient 600 000 pour 275 agences en mars 2007 et près de 5,3 millions pour 1 627 agences en septembre 2009. À noter que Vikram Akula, ancien consultant pour le cabinet de conseils McKinsey & Company et fondateur et directeur général de SKS, fit partie de la liste établie par le magazine américain *Time* des cent personnes ayant le plus influencé le monde durant l'année 2007.

(Sa-Dhan, 2007, p. 23 ; M-Cril et MIX, 2007, pp. 7-16 ; MIX, 2006, pp. 4-5).

La microfinance indienne est généralement présentée comme un « modèle » spécifique car, environ les trois quarts de l'offre proviendraient d'un système d'adossement bancaire (*bank linkage*) impliquant autorités publiques, agences bancaires (publiques mais aussi privées), organisations non gouvernementales et, bien entendu, les *self-help-groups* (groupes locaux de 10 à 20 membres chargés de gérer collectivement collecte de l'épargne et remboursement des prêts ; par la suite SHG). Alors que ce modèle a été initié par d'autres pays dans les années 1970 et 1980 — en particulier aux Philippines et en Indonésie (Seibel, 2006) —, il faut attendre la fin des années 1980 pour que le gouvernement indien apporte un soutien financier aux organisations développant ce type de lien financier entre groupes informels et secteur bancaire.

Les premiers SHG indiens apparaissent en 1985 avec le support de l'ONG Myrada sous le nom de *self affinity groups*¹². Ils sont formés sur la base de groupes informels communautaires préexistants dans les villages (*sanghams*). La Banque nationale de développement rural et agricole (NABARD) soutiendra financièrement ces expériences à partir de 1987. Les succès rencontrés permettent à la banque centrale indienne (Reserve Bank of India, RBI), appuyée par des experts de l'IFAD, de concevoir en 1990 une stratégie alternative de crédit s'appuyant sur le développement de SHG. La RBI et la NABARD imposent alors au gouvernement d'utiliser l'infrastructure bancaire existante pour soutenir les organisations de la société civile, et d'axer la logique de leur action sur la collecte de l'épargne plutôt que sur celle de l'octroi de crédit comme une reproduction du modèle de la Grameen Bank l'aurait voulu¹³. D'emblée le contraste avec la Chine est saisissant. Certes, dans les

¹² Basée à Bangalore, cette organisation est fondée en 1968 et ne démarre ses activités liées au développement rural qu'à partir de 1978 ; les dix premières années de son existence sont dédiées, avec l'aide du gouvernement indien, à l'insertion de 15 000 réfugiés tibétains.

¹³ L'un des apports, trop peu connu, du *financial market paradigm* porté par D.W. Adams est d'avoir tenté de réhabiliter la fonction économique et sociale du *moneylender* qui souffrait d'une image négative dans de nombreuses zones à travers le monde (Von Pischke, Adams et Donald, 1983) et notamment en Inde (Harriss, 1983). Cet ouvrage collectif dirigé va véritablement être l'une des pierres angulaires d'une nouvelle vision de la finance rurale reconnaissant la demande de la population des zones rurales pour des solutions en termes d'épargne ; élément au cœur de l'apparition du mouvement des Self-Help Group. Même si cette idée n'était pas nouvelle, elle connut une diffusion très importante *via* le programme de finance rurale de l'Université de l'Ohio dont les anciens étudiants sont présents dans tous les organes de décision liés à la finance rurale (USAID, FAO, Banque Mondiale, IFPRI, IFAD, etc.) ainsi que dans les fondations privées.

deux cas c'est à l'initiative d'instances du gouvernement central qu'une stratégie est mise en place. Mais si la Chine semblerait viser principalement le crédit, l'Inde entendrait privilégier l'épargne ; et si la première entend exercer un contrôle strict en limitant la pratique à des institutions financières agréées, la seconde quant à elle favorise fondamentalement le recours à des instances populaires et privées. Ainsi, l'ancien directeur de la RBI et actuel président de la NABARD indiquait que : « the State Governments, the formal financial system and community based organisations can be considered as the three pillars in achieving societal transformation. These three pillars perform distinct but mutually reinforcing roles that can have tremendous synergies » (Thorat, 2006, p. 1).

Le premier projet lancé par un État fédéré voit le jour au Tamil Nadu. En 1990, le Tamil Nadu Women's Empowerment Project¹⁴ s'engage avec l'aide de Myrada dans une expérience pilote menée dans le district de Dharmapuri. C'est à partir de cette première expérience que la NABARD conçoit le principe de l'adossement bancaire. Une collaboration de 1989 à 1991, entre la NABARD et la RBI, permet ensuite de concevoir un projet pilote lancé dans l'ensemble de l'État en 1992¹⁵. Au terme de l'expérience, en 1996, près de 5 000 SHG étaient adossés à 95 agences bancaires (Nanda, 1995). Le succès rencontré permit à la NABARD d'étendre ce programme au niveau national. Un fonds fut créé et un programme ambitieux de renforcement des capacités des ONG lancé dont la mise en œuvre est confiée au Micro Credit Innovations Department créé en 1998 par la NABARD. Le démarrage est lent mais un véritable décollage s'observe à partir de 1999 grâce, notamment, à l'appui de la RBI et de ces agences régionales dans les États du Tamil Nadu, de l'Andhra Pradesh, du Maharashtra et du Karnataka, de l'implication de milliers d'ONG, de banques commerciales publiques et privées ainsi que de celle d'agences multilatérales comme l'IFAD, l'UNESCO ou la Banque Mondiale.

Le cas indien est donc marqué par l'intervention très prononcée des puissances publiques. Il diffère toutefois du cas chinois sur plusieurs points car l'interventionnisme indien masque à la fois la mise en place d'un filet de protection contre les conséquences de la déréglementation bancaire des années 1990, et un processus de dépolitisation des organisations de la société civile indienne.

¹⁴ Financé par le FIDA en passant par le Tamil Nadu Women's Development Corporation.

¹⁵ À cette occasion, la NABARD (1992) édite un guide qui servira de cadre stratégique pour l'implication des banques dans le financement des SHG ; ce guide s'appuie sur les expériences conduites par la NABARD et Myrada depuis 1987.

Revenons sur l'histoire récente du crédit rural en Inde. L'augmentation des déficits publics et extérieurs au cours des années 1980 ayant fragilisé l'économie indienne, le gouvernement fut alors contraint par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale d'accepter en 1991 un plan d'ajustement structurel (PAS). Outre la dévaluation de la roupie, la hausse des taux d'intérêt, etc., le pays dut s'engager dans un programme d'assainissement des finances publiques, de réformes structurelles et de lutte contre la « répression financière ». La libéralisation consécutive du secteur financier indien va profondément modifier la dynamique engagée depuis l'indépendance du pays en 1947 et entraîner, au cours des années 1990, la contraction du réseau bancaire dans les campagnes. Ainsi, de juin 1987 à mars 1992 le taux de bancarisation de la population augmente de 56 ‰ à 76 ‰. Commence alors une période de dé-bancarisation jusqu'en mars 2001 où le taux tombe à 51 ‰. La bancarisation de la population indienne a donc été *réprimée* par la déréglementation financière engagée dans les années 1990. Le nombre absolu de comptes bancaires, toutes zones confondues, a baissé de près de 13,5 millions, passant de plus de 65,8 millions en 1992 à 52,3 millions en 2001¹⁶. Cette baisse était supportée pour 84 % par les ruraux et, plus alarmant encore, principalement par ceux des zones les plus sous bancarisées avant 1990. De surcroît, cette dé-bancarisation s'est traduite par un renforcement du secteur financier informel — en particulier des prêteurs privés — rendant d'autant plus indispensable la mise en place d'une stratégie nouvelle dont le résultat a été que la part de la population possédant un compte bancaire était de nouveau de 75 ‰ au 31 mars 2006 — soit le même niveau qu'en mars 1992 (Fouillet, 2009).

3.2 Programmes subventionnés et appropriation locale

Antérieurement au lancement du PAS, le gouvernement fédéral s'était reposé sur plusieurs projets de prêts à taux aménagés faisant appel à l'aide internationale pour désenclaver les zones rurales, dont le plus important d'entre eux l'IRDP ou *Integrated Rural Development Program* (Drèze *et al.*, 1997). Ces expériences présentaient de nombreuses déficiences : taux de recouvrement des prêts très faible, populations visées mal ou peu atteintes, programmes ne subsistant que grâce aux subventions. Face à ces évaluations de plus en plus défavorables et aux cas manifestes de corruption (Drèze 1990,

¹⁶ Ce qui malgré tout représentait 21% de la population ayant un crédit en mars 1992.

p. A99), la Banque mondiale, le principal bailleur, décida alors de stopper le financement du projet. Le gouvernement fédéral et surtout les gouvernements fédérés ne pouvaient admettre une telle décision (Copestake, 1996, p. 51) : « The perpetuation of IRDP can best be explained by the political need to perpetuate a myth about bureaucratic capability to reduce mass poverty. [...] the most important audience of the IRDP myth may be the state itself, rather than the wider voting public. ». Le gouvernement indien, cherchant de nouvelles solutions, constata que l'IFAD conduisait des nouveaux projets de crédit rural, les *self affinity groups* et *Gram Kosh* du sud de l'Inde. Il décida de participer avec l'IFAD à des études pilotes puis, très rapidement, de lancer à l'échelle nationale ce qui devint le *Self Help Group Bank Linkage Program*.

Le gouvernement fédéral n'est pas seul à intervenir et les programmes de microfinance sont aussi l'objet d'appropriations « populistes » comme on l'observe dans le cas de l'Andhra Pradesh (Manor, 2000). Pour les uns, cet État était devenu un État *libéral* modèle ; pour les autres, il se serait transformé en un véritable laboratoire pour des réformes économiques *néolibérales* prônées par de nouveaux *Chicago Boys*. Quoi qu'il en soit, la politique de Chandrababu Naidu (*Chief Minister* de l'Andhra Pradesh de 1994 à 2005) a justifié aux yeux de la Banque mondiale qu'elle subventionne la création d'un immense réseau de SHG sur tout le territoire de l'Andhra Pradesh. Deux programmes principaux ont été créés, le *District Poverty Initiatives Project* et le *Rural Poverty Reduction Program* plus connus sous leur nom générique de *Velugu* (la lumière en langue telougou). Ils s'inscrivent dans une architecture de développement plus large nommée « Vision 2020 », conduite par les chercheurs de l'Institut Adam Smith, la Banque mondiale et le cabinet de conseil McKinsey & Co. Le *Velugu* fut si fortement subventionné qu'il permettait des taux d'intérêt très bas, environ 9 % l'an. Dans le même temps, les IMF privées imposaient des taux beaucoup plus élevés — officiellement autour de 24 % mais bien souvent au-delà de ce plafond compte tenu des « *coûts cachés* » (Fouillet et Augsburg, 2010, p. 199). Après les élections de 2004, le nouveau premier ministre de l'Andhra Pradesh issu de l'opposition (*Congress Party*), Rajsekhar Reddy, ne fut pas en reste et lança le programme *Pavada Vaddi* (3% d'intérêt) destiné à compléter les subventions au *Velugu* et à réduire de 9 à 3 % le coût des crédits aux SHG. Ainsi, lorsqu'un SHG bénéficiait d'un prêt à un taux de 9 %, il lui était restitué 6% une fois le prêt remboursé. Un an plus tard, le gouvernement de l'Andhra Pradesh voulut aller encore plus loin et appela les SHG à ne plus payer que 3 % directement, l'État acquittant le reste.

On est bien loin ici de la discipline financière et sociale généralement mise en exergue. Une lecture rapide pourrait laisser

entendre que la microfinance ne serait qu'un outil de diffusion des politiques néolibérales alors que la réalité, plus complexe, n'offre pas l'image d'une opposition irréductible entre une microfinance commerciale avide d'autonomie financière — sinon même de profits — et une microfinance solidaire, mais subventionnée et inefficace — pour tout dire ringarde. Certes la pratique actuellement prônée naît des politiques liées au *post-consensus* de Washington (Weber, 2002, 2006). Toutefois on assiste, comme ici dans l'Andhra Pradesh, à une réappropriation politique *locale* de cet outil — ce que la pratique politique chinoise exclut d'emblée. Le programme de SHG piloté par la Banque mondiale et par des groupements privés, a pu être détourné par deux premiers ministres successifs de bords différents qui surent utiliser à leurs fins les subventions que versait sans compter la Banque mondiale¹⁷.

3.3 Bhoodan Movement et appropriation zélatrice

Les instances politiques ne sont pas seules à s'approprier les pratiques microfinancières. Au Tamil Nadu, l'organisation Assefa en offre un exemple criant. Assefa est issue du mouvement Bhoodan créé par une haute figure religieuse indienne Vinoba Bhave (1895-1982). Alors qu'il étudie le sanskrit à Bénarès, Bhave rejoint Mahatma Gandhi comme disciple et organise la résistance face aux Britanniques ; il passera près de cinq années en prison. Après l'assassinat de Gandhi (1948), Bhave, qui apparaît comme son légitime successeur, fonde en 1951 le Bhoodan Movement (ou *land-gift movement*). Les partisans de ce mouvement populaire voyageront des milliers de kilomètres à pied à travers le pays, acceptant des donations de terres afin de les redistribuer aux sans-terre. En 1969, le Bhoodan aurait collecté plus de 1,6 million d'hectares de terres à redistribuer. Sri Loganathan, l'un des compagnons de Bhave, fonde Assefa en 1969 pour organiser le développement rural et la défense des petits paysans dans le Tamil Nadu. Avec Assefa, il tente de promouvoir des communautés d'agriculteurs travaillant une terre collective et combattant toute forme de servitude en milieu rural. Il cherche aussi à encourager la reconstruction sociale et économique prônée par Gandhi et à susciter de nouvelles formes de relations sociales : comme « le progrès de tous » (le *sarvodaya*) en encourageant des mariages inter-castes et interreligieux, ou comme les *Pada Yatra* (marches aux pieds nus) visant à construire une

¹⁷ C'est près de deux milliards de dollars qui ont été empruntés par le gouvernement de l'Andhra Pradesh auprès du Département for International Development de la Banque mondiale, soit près d'un tiers de l'ensemble des fonds pour l'Inde (Sen et Franket, 2005, p. 21).

conscience politique parmi la communauté, ou encore comme le partage permanent des connaissances et des expériences à travers des séminaires, des conférences, etc. C'est aussi la promotion de nouvelles formes de démocratie locale (à travers les *Gram Sabha* ou assemblées de village) et de développement local (à travers les *Gram Kosh* ou caisses locales mutualistes).

Assefa n'a pas sous-estimé le phénomène de la microfinance et a si bien su prendre ce tournant qu'elle a fait partie des premières organisations à lancer des SHG. Il existe des différences essentielles entre les *Gram Sabha*, *Gram Kosh* d'une part et les SHG d'autre part. Les premiers, développés sur la base de caisses villageoises¹⁸, ont toutefois été divisés en SHG tant et si bien qu'il est parfois devenu très difficile d'observer une différence dans leur mode de fonctionnement apparent (y compris dans leur course aux subventions)¹⁹ et ce d'autant plus qu'Assefa évite le plus possible de manifester tout activisme quand elle participe à des instances nationales et internationales et cale son discours sur celui du courant dominant. En revanche, au niveau local, Assefa continue de manifester un inlassable prosélytisme notamment à travers l'organisation d'assemblées réunissant des dizaines de milliers de personnes autour du concept gandhien de Sarvodaya et, donc, parvient à récupérer au profit de sa mission le développement de la microfinance.

Hormis le cas de cette organisation qui se démarque par son appartenance à un important mouvement social, le développement de la microfinance ces dernières années met souvent à mal le caractère politique et solidaire des ONG indiennes (Kalpana, 2005). Agissant comme mesure de protection contre la déréglementation initiée en Inde par le PAS dans les années 1990, la microfinance serait en partie responsable de la dépolitisation de la solidarité non gouvernementale (Harriss, 2001, Guérin *et al.*, 2007). La croissance de la microfinance s'effectue sur fond de slogans simplistes arguant de ses multiples vertus en matière de création d'auto-emploi, de lutte contre la pauvreté et de lutte contre des inégalités sociales, en particulier de genre. Certaines organisations s'en sont même saisies pour solliciter des subventions. D'autres y ont été fortement incitées par les autorités publiques. D'autres encore, notamment celles qui étaient spécialisées jusque-là sur la défense des droits des minorités, considèrent que la microfinance serait une stratégie des autorités pour les détourner délibérément de leur mission initiale. Même si la

¹⁸ Caisse villageoise non obligatoirement monétarisée mais donnant la possibilité de payer sous d'autres formes.

¹⁹ Par endroits il est possible d'observer que les communautés originelles n'ont pas disparu et que les SHG n'existent que sur le papier pour obtenir des financements immédiatement réinjectés dans la caisse villageoise.

principale caractéristique de la microfinance indienne réside dans sa multiplicité et sa pluralité, il est certain que la liste de ses dysfonctionnements est infinie et la dimension populiste et démagogique de certains programmes publics est évidente²⁰.

4. Conclusion

La microfinance est à la mode. Au premier rang de ses laudateurs figurent les bailleurs de fonds et les organisations internationales qui ont trouvé là un formidable outil pour propager leur version d'un consensus de Washington renouvelé autour de la croyance en l'omnipotence de l'intérêt privé pour satisfaire des besoins collectifs. Ensuite, dépendants des premiers, viennent les praticiens qui, n'ayant pas toujours le recul nécessaire pour juger de leur action, appliquent des formules sans véritablement en percevoir l'enjeu. Il est souvent difficile de percevoir les conséquences sociales de stratégies conçues de bonne foi. L'urgence aggrave encore cette difficulté. En janvier 2005, lorsque les familles de villages entiers furent déplacées suite au raz-de-marée qui frappa les côtes des pays de la baie du Bengale, qui pouvait imaginer que l'allocation de centaines de microcrédits était viciée faute d'avoir tenu compte des structures de pouvoir existantes ? Qui pouvait conjecturer que ces micro-prêts allaient non pas faciliter le remplacement du capital détruit par le raz-de-marée et relancer une activité économique locale mais au contraire détruire davantage encore le tissu communautaire d'entraide et de solidarité ? Ce qui tracassait le plus les familles après la catastrophe, n'était pas d'avoir perdu leur hutte (qu'elles pouvaient assez facilement reconstruire), mais d'avoir perdu les carnets de compte où étaient soigneusement notés toutes les relations de dettes qui les liaient au reste de la communauté. Ainsi, un couple perdait non seulement la liste de tous les présents reçus lors de son mariage, mais aussi le montant des sommes dues pour l'organisation des cérémonies de leurs filles, etc. Ni l'importance des crédits, ni les « bonnes intentions » des uns et des autres, ni la « discipline » des clients dans la gestion de leurs prêts ne suffisaient pour combattre la pauvreté. À ce constat, la Chine répond par une attitude dont l'ambiguïté peut signifier qu'elle accepte les principes du néo-libéralisme mais en subordonne l'application au respect du centralisme démocratique qui substitue une *discipline* à une solidarité sociale et politique entre l'État et la société que le Parti

²⁰ Lire notamment cette description de la crise qui a frappé la microfinance dans l'État de l'Andhra Pradesh au début de l'année 2006 (Fouillet et Augsburg, 2009).

communiste chinois a échoué à réaliser de 1949 à aujourd'hui. En revanche l'Inde, sagement *disciplinée*, a si bien expérimenté ces principes du néo-libéralisme qu'elle encouragerait aujourd'hui des expériences — peut-être plus démocratiques — qui préserveraient sans doute mieux le tissu communautaire sans pour autant que ce soit au réel détriment de la *doxa* financière.

Le champ de la microfinance peut se comprendre tant comme celui d'« une multiplicité d'acteurs luttant pour la domination du champ » (Labie, 1998, p. 88) que comme celui d'une unicité d'acteurs protégés dans leur monopole. Et, au-delà d'une norme conçue à Washington, les idiosyncrasies nationales, régionales, locales, etc. arrivent à s'appropriier les *Best Practices*. L'écueil actuel pourrait être non plus celui du consensus de Washington, mais celui du consensus qu'imposeraient les États à leurs circonscriptions territoriales ou encore l'absence de consensus national faute aux États de pouvoir en instaurer un.

Références bibliographiques

- AHGZXC (2007), www.ahgzxc.gov.cn/detail/news.asp?id=1103 [en chinois].
- Beck T. et P. Honohan, (2007), *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access*, Washington DC, World Bank.
- CBRC(2007),www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=20070129B3A3723DBDD5B764FF791DE6A05E4D00 [en chinois].
- CBRC(2008),www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=2008050844C6FDE83536CF44FFF6E85E5BC32C00 [en chinois].
- CFPA (2007), *Rapport 2007 sur le microcrédit* [en chinois], fupin.org.cn/upfiles/200858193623.pdf
- CGAP (2002), « Microfinance, grants and non-financial responses to poverty reduction: Where does microcredit fit? », *Focus Note*, N° 20, Washington D.C., Consultative Group to Assist Poorest.
- China Daily (2007), www.chinadaily.com.cn/bizchina/2007-01/08/content_777310_3.htm.
- Copstake J., (1996), « The resilience of IRDP: Reform and perpetuation of an Indian myth », *Development Policy Review*, XIV (1), pp. 51-68.
- CPAD (2007), www.cpad.gov.cn/data/2007/0301/article_332947.htm [en chinois].
- Daley-Harris S., (2007). *État de la campagne du sommet du microcrédit. Rapport 2007*, Washington D.C., Campagne du Sommet du Microcrédit.
- Drèze J., (1990), « Poverty in India and the IRDP delusion », *Economic and Political Weekly*, XXV (39), pp. A95-A104.

Drèze J., P. Lanjouw et N. Sharma, (1997), *Credit in Rural India: A Case Study*, Discussion Paper N° 6, Development Economics Research Programme, Londres, London School of Economics.

Fernando J., (2006), *Microfinance: perils and prospects*, New-York et Londres, Routledge.

Fouillet C., (2009), « Microfinance, agriculture et analyse spatiale : le cas de l'Inde », dans S. Morvant-Roux (éds.), *Exclusion et liens financiers*, Paris, Economica, pp. 111-132.

Fouillet C. et B. Augsburg, (2010), « La microfinance, un objet de pouvoir de plus ? Conflit en Andhra Pradesh », dans J. Baixas, L. Dejouhanet et P.-Y. Trouillet (éds.), *Conflits et rapports sociaux en Asie du Sud*, Paris, L'Harmattan, pp. 189-203.

Guérin I., C. Fouillet et J. Palier, (2007), « La microfinance indienne peut-elle être solidaire ? », *Revue Tiers Monde*, CXC, pp. 291-308.

Harriss B., (1983), « Money and commodities: Their interaction in a rural Indian setting », in J.D. Von Pischke, D.W. Adams et G. Donald (éds.), *Rural financial markets in developing countries: Their use and abuse*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 233-241.

Harriss J., (2001), *dePoliticising Development. The World Bank and social capital*, London/New-Delhi, Anthem Press/LeftWord Books.

Kalmi P., (2007), « The disappearance of cooperatives from economics textbooks », *Cambridge Journal of Economics*, XXXI (4), pp. 625-647.

Kalpana K., (2005), « Shifting trajectories in microfinance discourse », *Economic and Political Weekly*, XL (51), pp. 17-23.

Labie M., (1998), « La théorie du champ en micro-finance : perspectives d'application », *Notes de recherche*, Réseau thématique « Entrepreneuriat », Paris, UREF-AUPELF, pp. 66-98.

Lin Y., (2008), « Balancing Equity and Efficiency for Sustained Growth », in L. Song et W.-T. Woo (éds.), *China's Dilemma: Economic Growth, The Environment and Climate Change*, Canberra: Asia Pacific Press, ANU E Press, Brookings Institution Press, Social Sciences Academic Press, pp. 90-109.

Manor J., (2000), « Small-Time Political Fixers in India's States : 'Towel over Armpit' », *Asian Survey*, XL (5), pp. 816-835.

M-Cril et MIX (2007), *India microfinance review 2007*, Gurgaon/Washington DC, Micro-Credit Ratings International Limited/Microfinance Information eXchange.

MIX (2006), *Benchmarking Asian Microfinance 2006*, Washington, DC, Microfinance Information eXchange.

Mohan R., (2006), *Economic growth, financial deepening and financial inclusion* (Address at the Annual Bankers' Conference, Hyderabad) ; www.bis.org/review/r061121e.pdf.

Morgan B., (2006), « Discipling the developmental subject: neoliberal power and governance through microcredit », in J. Fernando J. (éds.), *Microfinance: perils and prospects*, New-York et Londres, Routledge, pp. 64-88.

Nabard (1992). *Guidelines for the pilot project for linking banks with self help groups*, Mumbai, National Bank for Agriculture and Rural Development.

Nanda Y.C., (1995), « Country Report India », *APRACA-GTZ Regional Workshop on the Linkage Program*, Bangkok, APRACA.

Pairault Th., (2002), « Les habits neufs des maisons de prêt sur gage chinoises », *Mondes en développement*, XXX (118), pp. 21-38.

Pairault Th., (2003), « Maisons de prêt sur gage en Chine : une visite de Chongqing », *Anthropologica*, XLV (2), pp. 283-291 [19 photos illustrent l'article].

Pairault Th., (2005), « Pratiques microfinancières en Chine : entre répression et récupération », dans I. Guérin, K. Marius-Gnanou, Th. Pairault et J.-M. Servet (éds.), *La microfinance en Asie : entre traditions et innovations*, Paris, Karthala, pp. 31-60.

Pairault Th., (2009), *Pratiques populaires et microfinancières en Chine*, Paris, EAC/AUF.

Ravaillion M., (2008), *Are There Lessons for Africa from China's Success against Poverty?*, World Bank Policy Research working paper N° 4463, Washington D.C., World Bank.

Rozelle S., H. Li et L. Zhang, (2004), « Micro-Credit Programs and Off-Farm Migration in China », *Pacific Economic Review*, IX (3), pp. 209-223.

Sha-Dhan(2007), *Quick Report 2007: A Snapshot of Microfinance Institutions in India*, New Delhi, Sa-Dhan.

Seibel H. D., (2006), « De la microfinance informelle au linkage banking : interactions entre théorie et pratique », *Dialogue*, XXXVI, pp. 49-63.

Sen S. et F. Frankel, (2005), *Andhra Pradesh's Long March Towards 2020: Electoral Detours in a Developmentalist State*, Philadelphia, University of Pennsylvania. [Center for the Advanced Study of India].

Servet J.-M., (2006), *Banquiers aux pieds nus*, Paris, Odile Jacob.

Sina (2007), finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/20070329/14533453800.shtml [en chinois].

Thangada G., (2009), Microcapital Story: Key Indonesia Microfinance Player Bank Danamon Raises USD 362m in Capital, www.microcapital.org/microcapital-story-key-indonesia-microfinance-player-bank-danamon-raises-usd-362m-in-capital/.

The Economist (2008), Lin's long swim: The World Bank, *The Economist*, CCCLXXXVI (8563), p. 59.

The Norwegian Nobel Institute, (2006), http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/press.html

Thorat Y.S., (2006), « Financial inclusion and millennium development goals », Reserve Bank of India Monthly Bulletin, February, www.rbi.org.in/scripts/BS_ViewBulletin.aspx.

TsienS.,(2001), topics.developmentgateway.org/chinamicrofinance/rc/filedownload.do?itemId=268552.

- UNDP (1997), « UNDP microfinance assessment report for China », www.uncdf.org/English/microfinance/uploads/country_feasibility/chinadb3.pdf.
- UNDP (2003), *Poverty Reduction, Microfinance*, Beijing, CASS, 2003.
- Von Pischke, J.D., D.W. Adams et G. Donald, (1983) (eds.), *Rural financial markets in developing countries: Their use and abuse*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- WaltaInfo (2008), www.waltainfo.com/index.php?option=com_content&task=view&id=656&Itemid=82
- Weber H., (2002), «The imposition of a global development architecture: the example of Microcredit », *Review of International Studies*, XXVIII (3), pp. 537-555.
- Weber H., (2006), « The global political economy of microfinance and poverty reduction: locating local livelihoods in political analysis », in J. Fernando (eds.), *Microfinance: perils and prospects*, New-York et Londres, Routledge, pp. 43-63.
- World Bank (2002), *Donor Brief*, 2, www.cgap.org/gm/document-1.9.2413/DonorBrief_02.pdf.
- Xinhua, (2007), news.xinhuanet.com/video/2007/3/09/content_5824031.htm [en chinois].