

L'impact caché de la conditionnalité sur les femmes : Les conditions extra-officielles

Tara Patricia Cookson, University of Cambridge

Conditions extra-officielles – Au Pérou comme dans d'autres pays, des preuves qualitatives indiquent que les destinataires des transferts monétaires conditionnels (principalement des femmes) effectuent des tâches auxquelles ils pensent que sont conditionnés les transferts monétaires, mais qui sont en réalité absentes de la conception du programme (pour le Pérou, consulter Diaz, Huber, et Trivelli 2009 ; pour le Mexique, consulter González de la Rocha 2006, 129). Ces tâches sont la plupart du temps imposées aux bénéficiaires de transferts monétaires conditionnels (TMC) par des responsables locaux chargés de leur mise en œuvre, mais aussi par des agents d'autres programmes sociaux, du personnel de santé et d'éducation et des gouvernements locaux, habilités à cet effet.

Cookson (2015) a mené de vastes recherches d'ethnographie institutionnelles dans le département péruvien de Cajamarca. Il en est ressorti que les bénéficiaires du programme *Juntos* accomplissent des activités extra-officielles telles que : donner naissance à l'hôpital, participer à des défilés politiques, cuisiner pour le programme d'alimentation scolaire étatique Qali Warma, confier leurs enfants à la garderie étatique *Cuna Más*, peindre le drapeau de *Juntos* sur leur habitation, utiliser des fours non fumigènes (cuisine améliorée), construire des latrines, entretenir un potager, participer à des projets culturels et de micro-production, disposer d'instruments d'hygiène bien organisés et participer aux frais médicaux d'un voisin qui s'est cassé la jambe.

Si certaines de ces tâches peuvent s'avérer dangereuses (essayer de se rendre dans une clinique après avoir perdu les eaux, sans avoir accès au transport), d'autres prennent du temps et sont stigmatisantes. Il importe d'ajouter qu'aucune de ces tâches ne contribue à atteindre les objectifs fixés par le programme *Juntos* ; l'imposition de conditions extra-officielles met plutôt en lumière l'existence de relations de pouvoir déséquilibrées dans la mise en œuvre d'un programme conçu pour fournir une protection sociale.

Défis de mise en œuvre – Dans les zones rurales isolées, l'accès à la protection sociale et sa mise en œuvre se heurtent à des obstacles de taille. Les responsables locaux tiennent lieu d'interfaces entre les femmes rurales, les bénéficiaires de TMC et l'État. Les responsables communiquent les objectifs et exigences du programme aux bénéficiaires des TMC, assurent le suivi du respect des conditions fixées et versent les prestations aux bénéficiaires de *Juntos*. S'il n'est pas aisé pour les familles rurales d'accéder aux services de santé et d'éducation, les responsables de la mise en œuvre du programme travaillent quant à eux dans des conditions difficiles : ils peuvent en effet avoir à gérer des milliers de bénéficiaires de TMC disséminés dans des régions accidentées et doivent composer avec un contexte marqué par de faibles investissements publics dans les infrastructures de base, comme les transports et les services de téléphonie mobile. Ils se déplacent souvent à pied et passent de longues périodes loin de leur famille. Un tel cadre de travail peut en partie expliquer la création de conditions extra-officielles. L'approche d'ethnographie institutionnelle adoptée par la recherche a identifié quatre raisons à la création de telles conditions.

Insuffisance des ressources dont sont dotés les services publics – Selon des accords passés entre les ministères concernés, le personnel des écoles et des cliniques de santé est tenu d'aider les responsables du programme à assurer le suivi des bénéficiaires en remplissant des formulaires utilisés pour constater l'assiduité des enfants à l'école et aux visites médicales. En cas de contraintes budgétaires, le personnel de santé et d'éducation n'a souvent pas le temps de remplir de tels formulaires ou pense que cette formalité ne relève pas de leur responsabilité ; la collecte des informations relatives à la présence des enfants échoit donc aux responsables des programmes, leur faisant ainsi passer plus de temps sur le terrain, exigeant un accès aux registres de présence et, dans le domaine de la santé, impliquant une certaine connaissance de la terminologie médicale. Pour avoir accès aux registres de présence et obtenir une assistance occasionnelle,



les responsables concluent des accords informels avec le personnel de santé et d'éducation. Les responsables peuvent par exemple convenir de demander aux bénéficiaires des TMC de faire du « volontariat » pour le programme de restauration scolaire ou de donner naissance dans des cliniques de santé.

Convictions personnelles – Les responsables et autres autorités locales participantes estiment que de nombreuses conditions extra-officielles sont favorables aux bénéficiaires ou à leurs familles : ils considèrent en effet que ces conditions améliorent la santé nutritionnelle des enfants (potagers), préviennent la mortalité maternelle (accouchements en clinique), contribuent à atteindre les objectifs d'éducation poursuivis par *Juntos* (programme de garderie) ou émancipent les femmes (projets de micro-production). Si ces conditions peuvent desservir les bénéficiaires, il n'en reste pas moins que leur création repose certainement sur de bonnes intentions.

Absence de mécanismes de reddition de compte et de transparence centrés sur les citoyens – Aucun mécanisme approprié n'a été mis en place pour permettre aux bénéficiaires de *Juntos* de déposer des réclamations ou de s'assurer de ce qui est attendu d'eux. Les responsables du programme tiennent souvent lieu de centre d'information pour les bénéficiaires, dont ils constituent souvent le seul point de contact avec le programme. Les bureaux régionaux de *Juntos* sont éloignés du lieu de résidence de la plupart des bénéficiaires et le site Web du programme fournit un numéro de téléphone à appeler pour déposer des réclamations, mais la plupart des bénéficiaires n'ont pas accès à un ordinateur ou n'en possèdent pas. En outre, beaucoup d'entre eux sont analphabètes. Ces facteurs limitent ou empêchent le dépôt de réclamations par les femmes.

Les évaluations du programme ne rendent pas compte de l'emploi du temps des femmes – Les programmes de TMC n'évaluent généralement pas leur impact sur l'emploi du temps des femmes. Si l'orientation du programme sur la santé et l'éducation des enfants peut justifier une telle omission, celle-ci peut toutefois conduire à méconnaître d'importantes conséquences du programme sur les femmes. Les conditions du programme peuvent en effet alourdir le fardeau du travail de soin non rémunéré qui pèse sur les épaules des femmes, particulièrement en milieu rural. Les conditions extra-officielles amenuisent donc les ressources temporelles des femmes. L'impossibilité de rendre compte de la façon dont les femmes occupent leur temps signifie que les débats consacrés au bien-fondé de la conditionnalité ne tiennent pas suffisamment compte du bien-être féminin.

Inscrire la question du genre dans le débat sur la conditionnalité – Les femmes bénéficiant de TMC figurent déjà parmi les plus marginalisées. Dans le contexte de services de santé rares et de mauvaise qualité, d'inégalités sociales et de géographies accidentées, la conditionnalité risque d'exacerber leur marginalisation. Sans les investissements qui s'imposent dans le secteur des services, la conditionnalité peut reproduire des relations de pouvoir déséquilibrées, accroître le temps que les femmes consacrent aux travaux non rémunérés et les empêcher de faire un usage plus avisé de leur temps. Le rôle des femmes dans les conditions extra-officielles devrait susciter davantage de débats sensibles à la problématique du genre autour de la raison d'être de la conditionnalité en protection sociale.

Références :

- Cookson, T.P. 2015. *Rural Women and the Uneven Process of Inclusion: An Institutional Ethnography of Peru's Conditional Cash Transfer Programme*. Thèse doctorale. Cambridge : Université de Cambridge.
- Díaz, R., L. Huber, et C. Trivelli. 2009. *Análisis de la Implementación del Programa Juntos en las Regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima, Pérou : Cayetano Heredia, institut d'études péruviennes : 96. <<http://bit.ly/2j4KPqI>>. Consulté le 8 décembre 2016.
- González de la Rocha, M. 2006. « Los Hogares en las Evaluaciones Cualitativas: Cinco Años de Investigaciones. » In *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad: Perspectivas Antropológicas de los Hogares con Oportunidades*, Édité par M. González de la Rocha, 87–172 : Mexique : CIESAS. <<http://bit.ly/2jrvk8R>>. Consulté le 8 décembre 2016.