



GENRE ET PROGRAMMES DE TRANSFERTS CONDITIONNÉS : TRANSFORMATION DU RÉGIME DE CITOYENNETÉ EN BOLIVIE ?¹

Nora NAGELS

Chercheure au département de science politique, Université du Québec, et Réseau d'études latino-américaines de Montréal

Depuis la fin des années 1990, les programmes de transferts conditionnés (PTC) prolifèrent en Amérique latine et constituent l'un des changements majeurs des politiques sociales. Ils visent à réduire le cycle intergénérationnel de la pauvreté en transférant des subsides aux mères de foyers pauvres conditionnés à l'éducation et au suivi sanitaire des enfants. Cet article analyse les PTC boliviens – le Bono Juancito Pinto (BJP) et le Bono Juana Azurduy (BJA) – et leurs effets sur les relations de genre. Plus précisément, il vise à identifier les conséquences genrées de ces changements depuis la perspective de régimes de citoyenneté (Jenson 1997). Il s'intéresse à trois dimensions clés des régimes de citoyenneté : l'inclusion par l'accès formel de droits, le sentiment d'appartenance et la responsabilité du bien-être social. Le principal argument de cet article vise à montrer que les PTC boliviens, principales politiques sociales du nouvel État plurinational de Bolivie, ont des résultats mitigés en termes de citoyenneté. S'ils permettent d'améliorer les conditions matérielles des femmes les plus pauvres et leur sentiment d'appartenance nationale, ils ne s'attaquent pas aux inégalités de genre en renforçant le maternalisme et la division sexuelle traditionnelle du travail.

Cet article s'appuie sur environ 50 entrevues réalisées avec des dirigeants et des bénéficiaires des Bonos à La Paz et à El Alto. La première partie de cet article montre comment le caractère universel des Bonos permet le retour d'un État redistributionniste améliorant l'inclusion sociale. La deuxième partie souligne cependant que si les Bonos favorisent le sentiment d'appartenance des bénéficiaires, ils demeurent maternalistes renforçant les inégalités de genre.

L'ÉTAT COMME RESPONSABLE DE L'INCLUSION SOCIALE ET DE LA CITOYENNETÉ SOCIALE

Les fortes mobilisations sociales contre le néolibéralisme mènent le Movimiento al Socialismo (MAS) et Evo Morales au pouvoir en 2006. Élu grâce à une forte rhétorique d'inclusion et de redistribution

sociale, Evo Morales entend changer le régime de citoyenneté bolivien à travers la nationalisation des hydrocarbures et la reconnaissance de droits à des groupes historiquement exclus tels que les paysans et les autochtones. La nationalisation des hydrocarbures en 2006 permet à l'État d'assurer des droits sociaux par une plus grande redistribution. La nouvelle constitution de l'État plurinational, approuvée par référendum en 2009, crée un nouveau sujet politique : les nations et peuples indigènes originaires paysans. Elle garantit également le droit à l'éducation et à la santé.

Le gouvernement promeut l'État, et non plus les investissements étrangers, comme moteur du développement et de l'industrialisation des ressources naturelles. Il entend également démanteler le néocolonialisme et le néolibéralisme. Le retour de l'État

dans des secteurs clés de l'économie – les hydrocarbures, les mines, les télécommunications et l'électricité – rompt avec le régime de citoyenneté néolibéral. Par exemple, les dépenses publiques passent de 29 % du PIB en 2009 à 46 % en 2014. Les investissements publics supplantent également les investissements étrangers. Alors que ces derniers représentent 63 % des investissements en 2005, ils n'en représentent plus que 18 % en 2013. Le retour de l'État concerne aussi le secteur social. De fait, les dépenses sociales comme part de l'ensemble des dépenses publiques, augmentent de 29,2 % à 37,5 % entre 2006 et 2012 (IADB 2015 : 4, 15). La principale innovation en matière de politiques sociales concerne les Bonos.

Le BJP, créé en octobre 2006, vise à augmenter le taux de scolarisation, à réduire le taux d'abandon scolaire et à diminuer

la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Tous les enfants reçoivent 200\$ boliviens (environ 30 US\$) par an à condition d'être inscrits dans une école publique et d'être présents à plus 80 % des cours par an. En 2010, 17,5 % de la population totale accèdent au BJA et 59,7 % des plus pauvres (Cecchini et Madariaga 2011). Le BJA, lancé en 2009, s'adresse à toutes les femmes enceintes, allaitantes et mères d'enfants de moins de 2 ans sans assurance de santé. Elles reçoivent environ 260 US\$ sur 33 mois si elles et leurs enfants détiennent des papiers d'identité, accouchent dans une institution de santé et se rendent aux suivis de santé pré et postnataux. En 2010, le BJA bénéficie à 10 % des plus pauvres (Cecchini et Madariaga 2011) et en 2015, 33 % des femmes pouvant bénéficier du programme en bénéficient (Vidal *et al.* 2015 : 87).

La principale différence entre les Bonos et les autres PTC de la région est leur universalisme car la sélection des bénéficiaires ne se fonde pas sur le revenu. Tous les enfants inscrits dans le système public d'éducation et toutes les femmes sans assurance de santé, peuvent y accéder. La tendance à l'universalisation des politiques d'assistance sociale renverse la fonction de contrôle social de l'État et marque une volonté d'intégration des exclus. Le rôle de l'État devient d'être le garant de la solidarité entre toutes et tous les citoyen-ne-s d'un même territoire et d'une même communauté politique. La solidarité se substitue à l'individualisme dans les relations État-citoyen-ne-s. De plus, selon nos interlocutrices, l'universalité des Bonos et leur présence sur tout le territoire bolivien améliore la cohésion entre les représentants de l'État et les bénéficiaires. De manière générale, l'une des contributions les plus importantes des Bonos et des processus de changements initiés par le MAS est la récupération de l'auto-estime collective des autochtones et l'exercice d'une citoyenneté effective. La portée intégratrice des Bonos est très importante au niveau symbolique et constitue une rupture significative avec les anciennes politiques et régimes de citoyenneté néolibéraux (Svampa 2009). L'engagement de l'État pour améliorer l'inclusion sociale et le sentiment d'appartenance sont essentiels à la construction d'un régime de citoyenneté plus inclusif.

Néanmoins, cette tendance à l'universalisation et ses effets sur la citoyenneté doivent être nuancés. D'une part, les Bonos ne suffisent pas à l'instauration d'un droit

à l'assistance, c'est-à-dire d'un droit attaché à la citoyenneté, et non pas à la faveur clientéliste. Un tel droit n'est possible que si les politiques d'assistance sont universelles, inconditionnelles et soutenues par un système d'imposition progressive (Lo Vuolo 2010). Or, les Bonos demeurent très liés au président. De plus, dans un pays très inégalitaire comme la Bolivie, l'universalisation de la protection sociale requiert une importante réforme fiscale, absente sous le gouvernement du MAS (Stefanoni 2010). Enfin, les conditions punitives des Bonos les situent dans la continuité du néolibéralisme où de telles politiques sociales visent à contrôler les pauvres.

D'autre part, en Bolivie, l'offre publique d'éducation et de services de santé souffre de déficiences en termes de qualité et de quantité, encourageant le recours au secteur privé (McGuire 2013, 28). La population couverte par les Bonos – exclue des systèmes d'assurance maladie et de scolarisation privées – correspond dès lors à la population pauvre du pays. Par conséquent, la dichotomie entre les pauvres – destinataires de politiques publiques – et les autres – accédant aux systèmes de protection sociale privés – se maintient (Nagels 2018). Pour être considérés comme des droits universels fondés sur la citoyenneté, l'ensemble de la population doit être dotée de droits sociaux universels et il ne peut s'agir de « droits sociaux des pauvres » (Nagels 2014).

RENFORCEMENT DU SENTIMENT D'APPARTENANCE SANS AMÉLIORATION DE L'AUTONOMIE DES FEMMES

Construits après la conférence de Beijing (1995), les PTC se disent sensibles au genre. L'analyse féministe de ces programmes montrent que les transferts aux mères ont des effets positifs sur les relations de genre (Franzoni et Voorend 2012; Holmes et Jones 2013; Hunter et Sugiyama 2014). Cependant, ces effets se cantonnent au niveau individuel et des foyers. Les PTC sont maternalistes et reproduisent la division sexuelle du travail. Les femmes ne sont pas perçues comme des citoyennes ou des travailleuses mais plutôt comme des mères au service de l'État (Molyneux 2007). Leur travail reproductif gratuit permet aux programmes de fonctionner.

Cependant, les femmes bénéficiaires s'approprient les Bonos. En tant que femmes

pauvres et autochtones, les Bonos améliorent leur sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Selon les bénéficiaires, la nouvelle Constitution de l'État plurinational et les Bonos reflètent leurs valeurs et leurs conceptions du développement. Historiquement exclues de la communauté politique, elles s'y sentent dorénavant incluses car celle-ci partage leurs valeurs et représentations. Par ses origines sociales et ethniques, Evo Morales incarne, au sens propre, le peuple bolivien. Il se présente comme le « sauveur » de la nation en s'inscrivant dans l'histoire longue des luttes anticoloniales (de la Torre 2010 : 57)

Le deuxième effet positif des Bonos concerne les gains matériels pour les femmes. Les bénéficiaires apprécient l'aide dans leur vie quotidienne mais elles les lient exclusivement au bien-être de leurs enfants (Nagels 2013). Les gains matériels améliorent le sentiment d'appartenance à la citoyenneté parce qu'ils sont essentiels à une existence digne. La satisfaction quotidienne des besoins essentiels est une précondition au sentiment d'appartenance (Hunter et Sugiyama 2014, 835). Au cours de la dernière décennie, ce sentiment est aussi renforcé par les importants mouvements sociaux et autochtones développant un sens de la citoyenneté dynamique.

En termes de genre, les Bonos permettent une autonomisation économique relative des femmes. Le transfert aux femmes renforce leur position de négociation au sein des foyers. Néanmoins, cette amélioration reste marginale car le subside est surtout utilisé pour satisfaire des besoins primaires tels que la nourriture et les vêtements des enfants et ne permettent aucun investissement dans des activités génératrices de revenus (Molyneux et Thomson 2011, 208). Un autre aspect positif concerne le meilleur accès des femmes aux services de santé. En particulier dans les zones rurales, le BJA améliore le suivi de la grossesse, des naissances et des contrôles postnataux dans des institutions médicales (Vidal Fuertes, Martínez *et al.* 2015, 17).

Ces changements sont néanmoins précaires et ne transforment ni les structures de genre existantes, ni la division sexuelle du travail. Les effets positifs des Bonos pour les femmes ne sont liés qu'à leur rôle reproductif. Ils ne modifient pas structurellement les rapports sociaux de sexe car l'élaboration des Bonos s'appuie largement sur le travail féminin non rémunéré pour

améliorer le bien-être des enfants. La division traditionnelle du travail sexuel est renforcée. Tant les bénéficiaires que les décideurs des Bonos justifient le transfert du subside aux femmes et non aux hommes par une vision stricte et dichotomique des rôles sociaux des sexes. Les mères sont opposées aux pères alors que des vertus sont associées aux premières et des vices aux seconds. Les femmes sont considérées comme meilleures administratrices du foyer, alors que les hommes sont suspectés de dépenser le subside à des fins personnelles ou à des « vices » comme l'alcool. Il en résulte une vision des hommes comme irresponsables et égoïstes justifiant leur exclusion des Bonos. Si ces représentations sont négatives pour les hommes, elles renforcent surtout les normes sociales assignant les femmes comme uniques gestionnaires du foyer et de ses membres.

De fait, les Bonos dépendent du travail féminin non rémunéré pour améliorer le bien-être des enfants car elles doivent respecter les conditions de santé et d'éducation. Ils renforcent le maternalisme et une division sexuelle du travail inégalitaire. Le temps investi pour respecter les conditions est du temps « volé » à des activités génératrices de revenus, limitant les possibilités pour les femmes de sortir de la pauvreté (Holmes et Jones 2013 : 73, 84). De plus, le maternalisme affaiblit l'acquisition des droits sociaux et entrave le processus d'individuation nécessaire à la construction de citoyennes à part entières, détentrices de droits et de devoirs.

Les processus d'individuation concernent la différenciation de l'individu par rapport aux catégories sociales en vue de s'émanciper de toute tutelle - maritale et paternelle dans le cas des femmes - et de s'intégrer en tant que sujet de droit à un ensemble social traversé par des inégalités de pouvoir (Jelin 1998). Ce sont les conditions qui permettent d'être et d'agir en sujet politique, d'acquérir un statut personnel sans devoir se situer comme membre d'une catégorie sociale. Pour les femmes, cela implique d'être reconnues et de se reconnaître comme sujets en tant que tels et non pas d'être définies par leurs rôles assignés, en tant que mère et épouse. Elles deviennent alors des individus appartenant à une communauté politique pouvant influencer l'espace public (Marques-Pereira 2002).

Les Bonos améliorent les conditions de vie des bénéficiaires et leur permettent

de mener une vie décente, renforçant leur citoyenneté en tant que mères pauvres et autochtones, mais pas en tant que femmes. En effet, elles identifient leur féminité à la maternité. Par conséquent, elles ne se positionnent pas comme des citoyennes avec des droits appartenant à la communauté politique en tant qu'individus. Loin d'être reconnues comme des individus citoyennes, égales en droits et en devoirs, elles semblent plus que jamais liées à la famille. Elles sont exclues en tant que sujets de droit et incluses en tant qu'objets-intermédiaires de politiques sociales dans leurs rôles reproductifs. Cela les transforme en « sujet-assujetties » (au privé, au domestique) et non pas en « sujet-individus-citoyennes » égales et autonomes (Marques-Pereira 2002). Enfin, plutôt que de remettre en question les inégalités de genre, les Bonos les approfondissent parce qu'ils se fondent sur le travail reproductif gratuit des femmes, estimant qu'elles sont naturellement prédisposées à servir leur famille et les autres (Nagels 2014).

CONCLUSION

À partir de la notion de régime de citoyenneté, cet article argue que le régime de citoyenneté bolivien s'éloigne du néolibéralisme depuis l'élection d'Evo Morales en 2006. L'analyse des principales politiques sociales de l'État plurinational de Bolivie, montre que si le retour de l'État comme responsable du bien-être social permet l'amélioration du sentiment d'appartenance des strates les plus pauvres, il ne s'attaque pas aux inégalités de genre.

La tendance universelle des Bonos traduit l'engagement de l'administration Morales en faveur de l'inclusion et de la citoyenneté sociale. Le régime de citoyenneté s'est éloigné du néolibéralisme avec le retour de l'État en tant qu'agent économique actif et investi de la responsabilité sociale. Cependant, les Bonos sont insuffisants pour consolider un droit social à l'assistance fondée sur la citoyenneté car ils sont conditionnels, étroitement liés au président et qu'ils ne limitent pas la dichotomie privé-public dans la production de bien-être social. De plus, les conséquences des Bonos sur les relations de genre sont mitigées. Les gains matériels renforcent la dignité des femmes, essentielle à la citoyenneté. Cependant, les femmes lient leur sentiment d'appartenance à leur identité autochtone et sociale, et non à leur identité de genre. De plus, la conception maternaliste

des Bonos limite l'autonomie des femmes, ne leur permettant pas de revendiquer des droits en tant qu'individus libres de tutelles maritales ou paternelles. Elles ne sont pas des citoyennes mais des mères au service de l'État, et elles n'acquièrent les droits de la citoyenneté que comme « dépendantes » et non comme citoyennes à part entière (Jelin 1998 : 25). Par conséquent, des politiques sociales à tendance universelle – comme les Bonos – sans objectif explicite d'égalité de genre, reproduisent les relations de genre existantes, fondées ici sur le maternalisme (Jenson et Nagels 2018). ■

1 Adaptation de Nagels, Nora, 2019, "Gender and Conditional Cash Transfers: Shifting citizenship regime in Latin America?", in Balán, Manuel & Françoise Montambeault, *What's Left? The Promise and Reality of Inclusive Citizenship in Latin America*, University of Notre Dame Press.

BIBLIOGRAPHIE

- CECCHINI, Simone, and Aldo MADARIAGA, *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, ASDI, 2011.
-
- De la TORRE, Carlos, "¿Más allá de la democracia representativa procedimental?" *Ecuador Debate* 80: 45-62, 2010.
-
- HOLMES, Rebecca, and Nicola JONES, *Gender and Social Protection in the Developing World. Beyond Mothers and Safety Nets*, London: Zed Books, 2013.
-
- HUNTER, Wendy Hunter, and Natasha Borges SUGIYAMA, "Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil's Bolsa Familia", *American Political Science Association* 12 (4): 829-845, 2014.
-
- IADB (Inter-American Development Bank), Bolivia 2011-2015: Evaluación del Programa País, *Documento de enfoque*, Washington, 2015.
-
- JELIN, Elizabeth, "Femmes, culture citoyenne en Amérique latine" in *Femmes dans la cité. Amérique latine et Portugal*, edited by Bérangère MARQUES-PEREIRA, 17-41. Bruxelles: Sextant, 1998.
-
- JENSON, Jane, "Fated to Live in Interesting Times: Canada's Changing Citizenship Regimes", *Canadian Journal of Political Science* 30 (4): 627-644, 1997.

JENSON, Jane, and Nora NAGELS, "Social Policy Instruments in Motion. Conditional Cash Transfers from Mexico to Peru", *Social Policy & Administration* 52 (1): 323-342, 2018.

LO VUELO, Rubén M., Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina. in *Documento de trabajo*, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2010

MARQUES-PEREIRA, Bérengère, "Inclusion politique des femmes: une démocratisation sans qualités?" In *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, edited by Javier SANTISO, 71-90, Paris: Karthala, 2002.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana, and Koen VOOREND, "Blacks, Whites, or Grays?: Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America", *Social Politics* 19 (3): 383-407, 2012.

MOLYNEUX, Maxine, "Mothers at the Service of the New poverty Agenda: Progresar/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", *Social Policy and Administration* 40 (4): 425-449, 2006.

MOLYNEUX, Maxine, and Marilyn THOMSON, "Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia", *Gender and Development* 19 (2): 195-212, 2011.

NAGELS, Nora, "Programmes de transferts conditionnés au Pérou et en Bolivie: entre ciblage et universalisation de l'assistance sociale", *Revue internationale de politique comparée* 21 (1): 111-132, 2014.

NAGELS, Nora. 2018. "Incomplete Universalization? Peruvian Social Policy Reform, Universalism, and Gendered Outcomes." *Social Politics* 25 (3): 410-431.

STEFANONI, Pablo, "Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el evismo?" *Nueva Sociedad* 225 (enero-febrero): 4-17, 2010.

SVAMPA, Maristella, «Evo ou articulation du "communautaire-indigène" au "national-populaire"», *Alternatives Sud* 16 (3): 45-61, 2009.

VIDAL Fuertes, Cecilia, Sebastián MARTÍNEZ, Pablo CELHAY, and Sdenka Claros GÓMEZ, Evaluación de Impacto del Programa de Salud Materno Infantil "Bono Juana Azurduy", La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, BID, Banco Mundial, 2015.

Manifestation, 8 mars 2019, Bruxelles

