

Confiance, légitimité et perceptions de la communauté sur la randomisation des transferts monétaires

Les essais contrôlés randomisés (ECR) sont désormais de plus en plus utilisés dans les politiques et le développement sociaux comme méthodes d'identification des relations causales. L'attribution récente du prix Nobel d'économie à trois économistes de développement travaillant sur les ECR illustre « la montée des évaluations et une reconnaissance de l'approche de lutte contre la pauvreté ». Issus des domaines de la médecine et des sciences cliniques, les ECR sont désormais considérés comme l'« étalon-or » dans l'évaluation du développement. À mesure que les gouvernements et les organisations internationales recherchent des moyens de comprendre les questions causales liées au développement (Chelwa, Muller et Hoffmann 2019a), la popularité des ECR croît. Les pays en développement constituent l'essentiel des lieux où les économistes de développement et les organisations non gouvernementales effectuent des évaluations expérimentales. Au Kenya, des organisations internationales, dont Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), une ONG associée aux nobelistes, ont mené nombre d'ECR dans les zones rurales et les centres urbains pauvres. Le Busara Center for Behavioral Economics, une société de recherche et de conseil, est une autre institution ayant des bureaux au Kenya, qui mène des ECR en Afrique.

Marion Ouma

Affilié à SARChI
on Social Policy,
College of Graduate Studies
University of South Africa

Avec un enthousiasme accru pour les modèles expérimentaux, les questions et les critiques abondent. On ne sait par exemple pas comment les ECR résolvent les problèmes de pauvreté, une affirmation faite lors de la remise du prix Nobel 2019. En outre, la manière dont les gouvernements adoptent ou transposent les prescriptions de politique découlant des ECR au niveau national reste flou. D'autres critiques sont les niveaux de consentement éclairé (voir Hoffmann, dans ce numéro), les conflits d'intérêts (Hoffmann 2018) et les limites méthodologiques des expérimentations (voir Muller 2015). Un autre niveau de critique des ECR concerne la perception des participants aux expérimentations, un domaine auquel peu d'attention a été accordée.

Entre 2014 et 2016, Give-Directly, une ONG américaine, a mené une expérimentation randomisée qui consistait à donner des montants forfaitaires en espèces dans les comtés de Homa Bay et de Siaya dans l'ouest du Kenya. Un transfert monétaire sans condition unique

pouvant aller jusqu'à 1 000 USD a été versé aux ménages des comtés par le biais d'un transfert d'argent mobile. Les transferts monétaires sans condition n'exigent pas que les ménages adoptent certains comportements spécifiés pour être éligibles à les recevoir. Les ménages et les particuliers qui reçoivent l'argent sont libres de l'utiliser comme ils veulent. De plus en plus, les gouvernements et les organisations d'aide adoptent les transferts monétaires comme instruments de réduction de la pauvreté, et l'utilisation d'argent liquide dans les situations humanitaires augmente également. Cette expérimentation découle de sentiments anecdotiques exprimés par des membres de la communauté d'Oyugis dans le comté de Homa Bay, au Kenya. Lors d'une de mes visites à Oyugis, des discussions étaient en cours dans le village au sujet du programme. Un aspect qui m'a frappé dans les conversations était que les membres de la communauté refusaient de prendre de l'argent de l'organisation et exhortaient les autres à ne pas le faire. Pourquoi les gens refuseraient-ils de retirer gratuitement de l'argent de Give-Directly alors que, comme le rapportent les organisations, «il a été rigoureusement démontré que les transferts en espèces réduisent la pauvreté et améliorent la vie»? Give-Directly signale ainsi le refus dans un blog sur son site Web; «Il s'avère que ces défis étaient courants pour les ONG

travaillant dans la région. D'autres programmes de développement ont également fait face à une résistance communautaire » (<https://www.givedirectly.org/refusals-in-kenya/>), suggérant que la résistance est caractéristique de ce comté en particulier et non du programme. Cependant, le refus de participer à de tels programmes n'est pas particulier au comté de Homa Bay, car GiveDirectly rapporte une incidence similaire au Malawi (voir <https://www.givedirectly.org/why-one-village-refused-funds/>) où les membres de la communauté ont refusé de participer à une expérimentation de transfert d'argent et ne l'ont fait qu'après l'intervention des autorités locales. Ayant déjà travaillé dans des espaces de protection sociale et de politique de transfert monétaire, mon intérêt était de comprendre les perceptions de la communauté qui avait accepté les transferts en espèces du gouvernement d'une part, mais refusé de recevoir des paiements en espèces de GiveDirectly. Aussi, pourquoi les gens rejettentraient-ils les gros transferts en espèces, alors que GiveDirectly affirmait que c'était extrêmement bénéfique?

Au premier plan de ces discussions, la perception de la communauté sur la randomisation et les thèmes de confiance et de légitimité. La première section de l'article est une brève discussion des transferts monétaires et de la randomisation, suivie d'une section sur la perception de la randomisation par la communauté. La section suivante porte sur les perceptions de confiance et de légitimité.

Révolution des transferts d'argent et randomisation: le match parfait

La randomisation implique l'attribution d'un traitement à certains membres d'un groupe et la compa-

raison des résultats du traitement avec un groupe témoin (ceux-ci ne reçoivent pas le traitement) pour déterminer l'effet causal. Au Kenya, les expérimentations randomisées menées couvrent un large éventail de sujets, notamment l'évaluation de l'assiduité des enseignants, l'attribution de matériel didactique, la fourniture de moustiquaires, de pilules de traitement d'eau et le déparasitage, entre autres. Avec l'augmentation des transferts monétaires dans l'agenda de développement mondial, une nouvelle frontière d'expérimentations s'est ouverte. L'idée de donner de l'argent aux individus et aux ménages (avec ou sans condition, par un examen de ressources ou universel) est considérée comme révolutionnaire par ses partisans. Certains ont décrit les transferts monétaires comme « la solution miracle pour sortir de la pauvreté », ce qui a provoqué leur montée en puissance dans le discours sur le développement dans le Sud. Le gouvernement du Kenya, en collaboration avec le Fonds des Nations-Unies pour l'enfance (UNICEF), a, en 2003, lancé, des transferts en espèces pour les orphelins et les enfants vulnérables (CT-OVC) en réponse à la pandémie de VIH/sida. D'autres programmes de transferts monétaires, lancés avec le soutien financier et le plaidoyer d'organisations internationales, notamment la Banque mondiale et le Département britannique pour le développement international (DfID) sont le programme Hunger Safety Net, le programme Personnes handicapées graves et le programme de transferts monétaires pour personnes âgées. D'autres pays africains ont également adopté les transferts monétaires, chaque pays du continent mettant désormais en œuvre un système de transfert monétaire. Cependant, la plupart des programmes ne sont pas

d'origine locale, mais initiés par un puissant plaidoyer, le soft power et les mécanismes structurels dominants (Ouma et Adésinà 2019).

Avec l'augmentation des transferts monétaires, une nouvelle voie de randomisation s'est ouverte. Les ECR et les transferts monétaires sont désormais hégémoniques dans le discours sur la politique sociale et le développement dans le Sud, sous l'impulsion d'organisations internationales et de partisans nationaux. La randomisation des transferts monétaires est désormais utilisée pour évaluer un large éventail d'aspects, depuis la santé et les résultats scolaires, les débuts sexuels des filles, le bonheur et la jalouse, les conflits et la violence. Comme le souligne Hoffmann (2020), les expériences politiques sont enracinées dans le contexte historique des expérimentations coloniales en Afrique. Les partisans des transferts monétaires et des expérimentations politiques dérivent de l'idée du « sauveur blanc » avec des organisations internationales prétendant apporter des solutions aux défis de développement sur le continent. Compte tenu de la popularité de la randomisation des transferts monétaires, l'interaction des deux ne peut être décrite que comme une « alliance parfaite ».

Perceptions de la communauté sur la randomisation

En randomisant, chaque membre d'un échantillon sélectionné dans l'expérimentation a une chance égale de sélection pour recevoir un traitement. Pour la communauté du comté de Homa Bay, la sélection des bénéficiaires semblait « aléatoire » et elle ne pouvait donc pas comprendre comment les bénéficiaires du transfert en espèces étaient sélectionnés. À l'instar des conclusions sur les perspectives

communautaires de la Zambie (Kombe et al., 2019), il n'était pas clair pour les membres de la communauté si le programme était de l'aide ou de la recherche. Du fait de l'association de la fourniture d'articles et de transferts monétaires dans le cadre de l'aide, une confusion régnait quant à «l'éligibilité» des bénéficiaires. Dans l'entendement de la communauté, les transferts en espèces sont versés aux ménages pauvres et vulnérables répondant à certains critères comme l'orphelinat, le handicap ou la vieillesse. Selon la communauté, des transferts en espèces sont donc accordés à certaines catégories de personnes pour leur valeur instrumentale dans la lutte contre la pauvreté et la prévention de la misère. Elle s'attendait à ce que la pauvreté et la vulnérabilité soient le marqueur d'éligibilité avec certains critères «aléatoires» qui permettaient de sélectionner ceux jugés inéligibles selon les normes de la communauté. L'exclusion de personnes considérées comme les plus pauvres, comme les familles sans domicile, des transferts monétaires a également accru la confusion sur les objectifs de l'expérimentation de transfert monétaire.

Avec un manque de clarté sur les critères d'éligibilité, les membres de la communauté ont tenté de contextualiser l'expérience. Bien que la sélection dans les programmes gouvernementaux de transfert en espèces soit assez claire, basée sur l'orphelinat, l'âge et le handicap visible, et le peu de clarté sur l'expérimentation de GiveDirectly, les membres de la communauté ont qualifié le programme d'entreprise et de culte du diable. Pour la communauté, aucune des conditions d'éligibilité au transfert en espèces n'avait de sens, car les riches et les pauvres étaient à la fois inclus et laissés de côté, ce qui permettait

de supposer que les bénéficiaires étaient inscrits dans un programme pervers. On s'attendait à ce que le malheur frappe ceux qui acceptaient l'argent. Et contrairement à d'autres expériences où ceux qui reçoivent des provisions peuvent susciter des sentiments négatifs de jalouse et d'envie, ce n'était pas le cas des membres de la communauté qui cherchaient à se dissocier de ceux qui avaient été inscrits au programme. Dans des contextes tels que l'ouest du Kenya rural, où les normes de voisinage, de solidarité et de résilience communautaires restent fortes, la randomisation peut être contraire à ces normes sociales.

Sur la confiance et la légitimité : « le gouvernement, nous connaissons »

Outre l'objectif de l'expérience, les membres de la communauté ont remis en question la fourniture, dans ce cas, d'argent et le montant versé aux bénéficiaires. Dans certaines communautés, comme chez les Luo (habitants des comtés de Siaya et de Homa Bay), l'argent offert par des étrangers est traité avec suspicion, ce qui enhardit les spéculations sur l'adoration du diable et la sorcellerie. Souvent, un étranger donnant de l'argent « juste comme ça » fait naître des soupçons dans la communauté. Des événements, comme des maisons incendiées dans le comté de Siaya, où d'autres avaient reçu de l'argent, étaient liés à l'expérimentation de transfert d'argent. Avec des rumeurs se propageant au sujet de la tenue de séances « d'adoration du diable », des membres de la communauté ont passé le mot et demandé aux autres de rejeter l'argent. La distribution de biens soulève souvent des questions dans les communautés et la distribution d'argent est forcément plus controversée, en particulier lorsque les informations ne sont pas claires.

La confiance (ou le manque de confiance) a été un facteur dans l'expérimentation. Bien que des locuteurs natifs de Dholuo fassent partie de l'équipe d'identification et d'enregistrement de l'expérimentation, les membres de la communauté considéraient l'organisation comme étrangère. Interrogé sur la raison pour laquelle ils prenaient de l'argent du gouvernement et pas celui de GiveDirectly, un membre de la communauté a déclaré : « le gouvernement, nous connaissons, mais cette organisation, nous ne la connaissons pas ». La déclaration démontre la méfiance des membres de la communauté envers les « étrangers », que ce soit pour les expérimentations ou la prestation de services. En outre, elle souligne la reconnaissance par les membres de la communauté du rôle de l'État dans la prestation sociale malgré le recul et l'érosion de la capacité de l'État dans les prestations de politiques sociales. Tous les membres de la communauté ne reçoivent pas de transferts en espèces de l'État, mais le gouvernement est l'agence avec laquelle ils interagissent sous une forme ou une autre (dans l'application de la loi, la perception de la taxe sur les marchés, la prestation de services éducatifs et de santé, l'aide en espèces ou les transferts en nature).

Fabrication de légitimité – ressources et expertise

Avec la mondialisation, les espaces politiques se multiplient désormais avec plus d'acteurs (nationaux et transnationaux). Parallèlement aux multiplicités d'acteurs dans l'arène politique, il y a les questions de légitimité. La légitimité concerne les personnes mandatées par la loi ou les normes pour mener à bien certaines activités et initiatives. Les acteurs nationaux comme les politiciens ont un pouvoir de

veto les obligeant à participer aux processus politiques tandis que le gouvernement détient des mandats bureaucratiques. Alors que les organisations internationales, à la différence des acteurs nationaux, peuvent manquer de ce pouvoir de veto ou de pouvoir bureaucratique pour exécuter certains programmes, des organisations comme GiveDirectly tirent leur légitimité des ressources qu'elles détiennent. Dans le cas de l'expérimentation de transfert monétaire, les ressources qu'elles apportent à l'espace politique sont les finances et les connaissances. Le soutien et les ressources financières d'organisations de premier plan dans le développement comme l'USAID et la Fondation Bill et Melinda Gates ont donné une légitimité supplémentaire à GiveDirectly.

De plus, leur orientation internationale est perçue par certains comme un marqueur d'expertise. Les ressources dont elles disposent leur permettent de pénétrer et de contourner les bureaucraties gouvernementales et de mener des expérimentations, s'engager dans des processus d'élaboration de politiques et même, dans certains cas, mettre en œuvre leurs propres politiques sans tenir compte des structures existantes. Comme d'autres expérimentations de politique sociale, GiveDirectly a contourné les structures et institutions gouvernementales et mis en place ses structures propres. L'interaction et la reconnaissance des autres programmes gouvernementaux de transferts monétaires sont minimes dans les documents ou les rapports de l'organisation. L'idée de « donner directement de l'argent » est présentée comme une nouveauté. En outre, la « création » d'idées nouvelles confère aux organisations internationales la légitimité de l'expertise.

Outre le mépris pour les institutions existantes, un autre mécanisme que les expérimentateurs utilisent pour renforcer leur légitimité est un processus de dépolitisation (Ouma et Adésinà, 2019). Le processus implique d'éloigner les élites politiques des programmes en décrivant l'expérimentation politique comme technique. Comme les organisations qui ont promu l'adoption des transferts monétaires au Kenya, GiveDirectly a limité l'interaction avec les élites politiques et a tenté de les garder à l'écart des expérimentations. L'idée est que la participation des politiciens aux programmes est néfaste car elles tomberaient sous le coup de politiques de favoritisme (Mkandawire 2015). Cependant, de telles affirmations tendent à délégitimer le rôle des politiciens dans les décisions politiques tout en offrant un espace aux organisations internationales pour mener des expérimentations, au mépris des réalités de l'économie politique. En évitant toute interaction avec des considérations liées à l'économie politique (importantes dans l'élaboration de politiques), les prescriptions politiques découlant des expérimentations peuvent parfois être moins significatives (Das 2020). En outre, en dépolitisant les expériences de politique sociale, l'adoption ou la mise à l'échelle des politiques est compromise, car ce sont les politiciens qui affectent les budgets aux programmes et aux politiques. Comme le note Drèze (2020), si les preuves sont une question scientifique, la politique est une décision politique et est donc intrinsèquement politique. La dépolitisation est donc contre-productive pour les expérimentations visant à éclairer les décisions politiques.

De plus, même si des expérimentations sont menées pour éclairer l'adoption

de politiques, il n'est pas clair dans le cas des ECR au Kenya comment et dans quelle mesure le gouvernement a adopté les recommandations des expérimentations politiques. Les ONG ne peuvent pas étendre les programmes au niveau national, et les expérimentations, si elles sont menées par des ONG, devraient être étendues ou adoptées par les gouvernements. D'après l'expérience GiveDirectly dans les comtés de Siaya et de Homa Bay, on ne sait pas comment l'expérimentation pourrait éclairer la politique puisque que le gouvernement faisait déjà des paiements en espèces réguliers à diverses catégories de la population. De plus, les expérimentations contrôlées présentent une interprétation biaisée de la réalité, ce qui rend difficile, pour les gouvernements, de tirer des leçons de politique. Des expériences menées par les organisations internationales et les ONG sont menées dans des conditions presque parfaites et artificielles (Ravallion 2020). Elles peuvent impliquer des dépenses importantes, une technologie coûteuse, un personnel bien formé et d'autres ressources dont les gouvernements ne disposent pas. L'intensification ou l'adoption de prescriptions politiques issues des expérimentations posent des défis aux gouvernements. Compte tenu du montant des transferts effectués dans les comtés de Homa Bay et de Siaya, il serait impossible pour le gouvernement du Kenya de rivaliser. Et comme les agences gouvernementales participant aux expérimentations sont limitées, l'adoption de politiques à partir de ces expériences peut ne pas intéresser les décideurs. De plus, les prescriptions politiques des expérimentations peuvent être mal alignées avec les plans nationaux ou être contraires aux besoins de politique sociale nationale (Hoffmann 2018).

Pensées supplémentaires

L’Afrique a longtemps été le lieu de toutes sortes d’expérimentations. L’Afrique est un lieu idéal pour les expérimentations en raison de lacunes structurelles dans la réglementation des protocoles de recherche que les organisations qui mènent des expérimentations peuvent exploiter pour mener des expérimentations qui peuvent être nuisibles ou contraires à l’éthique (Hoffmann 2018), et pour des expérimentations qui ne peuvent pas être menées dans les pays d’où sont originaires les promoteurs d’ECR. Parfois, les expérimentations ont peu à voir avec les sites où elles sont menées mais offrent aux chercheurs des opportunités de publication. Les expérimentations vérifiant (par exemple) si donner de l’argent aux pauvres améliore leur vie sont des a priori, car l’amélioration des moyens financiers d’un ménage améliore principalement la qualité de vie. Bien sûr, les gens sont plus heureux lorsqu’ils reçoivent de l’argent (Egger et al. 2019), on n’a besoin d’aucune expérience contrôlée randomisée pour le démontrer.

Comme le note Kabeer (2020), les publications liées aux ECR rapportent rarement des détails cruciaux sur les défis et sur ce qui s’écarte de la conception de la recherche. Cela apporte dans la discussion des questions sur la transparence des prescriptions politiques qui découlent des expérimentations, prescriptions qui peuvent nuire au bien-être

en Afrique (voir Muller dans ce numéro). Outre le manque de pouvoir de veto discuté ci-dessus, la plupart des organisations internationales engagées dans des travaux de développement sur le continent, en particulier sur les ECR et les transferts monétaires, manquent également de légitimité avec le peuple. Leurs actions peuvent donc saper les normes sociales de réciprocité et de résilience communautaire (Adésinà 2011), car la plupart des expérimentations menées s’appuient sur des prescriptions politiques qui tentent de renforcer la résilience individuelle plutôt que de s’appuyer sur le soutien et la résilience communautaires existants. Le succès des expérimentations repose sur un témoignage personnel du changement et des récits «avant et après» (voir <https://live.givedirectly.org/>) plutôt que sur des changements aux barrières structurelles qui perpétuent la pauvreté.

Références

- Adésinà, J. O., 2011, ‘Beyond the social protection paradigm: social policy in Africa’s development’, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d’études du développement*, 32(4), pp. 454–470. doi: 10.1080/02255189.2011.647441.
- Das, S., 2020, ‘(Don’t) leave politics out of it: Reflections on public policies, experiments, and interventions’, *World Development*, 127, p. 104792. doi: 10.1016/j.worlddev.2019.104792.
- Drèze, J., 2020, ‘Policy beyond evidence’, *World Development*, 127, p. 104797. doi: 10.1016/j.worlddev.2019.104797.
- Egger, D. et al., 2019, *General Equilibrium Effects of Cash Transfers: Experimental Evidence from Kenya*. w26600. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, p. w26600. doi: 10.3386/w26600.
- Hoffmann, N., 2018, ‘When are experiments corrupt?’, *Journal of Contemporary African Studies*, 36(4), pp. 532–552. doi:10.1080/02589001.2019.1579893.
- Hoffmann, N., 2020, ‘Involuntary experiments in former colonies: The case for a moratorium’, *World Development*, 127, p. 104805. doi: 10.1016/j.worlddev.2019.104805.
- Kabeer, N., 2020, ““Misbehaving” RCTs: The confounding problem of human agency”, *World Development*, 127, p. 104809. doi: 10.1016/j.worlddev.2019.104809.
- Kombe, M. M. et al., 2019, ‘Community perspectives on randomisation and fairness in a cluster randomised controlled trial in Zambia’, *BMC Medical Ethics*, 20(1), p. 99. doi: 10.1186/s12910-019-0421-7.
- Mkandawire, T., 2015, ‘Neopatrimonialism and the Political Economy of Economic Performance in Africa: Critical Reflections’, *World Politics*, 67(03), pp. 563–612. doi: 10.1017/S004388711500009X.
- Muller, S. M., 2015, ‘Causal Interaction and External Validity: Obstacles to the Policy Relevance of Randomized Evaluations’, *The World Bank Economic Review*, 29(suppl 1), pp. S217–S225. doi: 10.1093/wber/lhv027.
- Ouma, M. et Adésinà, J., 2018, ‘Solutions, exclusion and influence: Exploring power relations in the adoption of social protection policies in Kenya’, *Critical Social Policy*, pp. 1–20.
- Ravallion, M., 2020, ‘Highly prized experiments’, *World Development*, 127, p. 104824. doi: 10.1016/j.worlddev.2019.104824.