

Cash transfer à Madagascar

Homme d'action et de projets dans le monde entier, **BERNARD TARDIEU** a été chef d'entreprise puis - depuis 2008 - ingénieur et expert. Il est membre du CA de la Fondation ATD Quart Monde. **XAVIER GODINOT**, volontaire permanent, a été délégué d'ATD Quart Monde pour la région Océan Indien, en poste à Madagascar de janvier 2008 à fin décembre 2010. Il a été signataire de la première convention avec l'UNICEF.

Les auteurs évaluent l'attribution inconditionnelle et régulière d'une allocation à des familles malgaches en grande pauvreté, et les conditions d'un impact positif de ce projet pour ces familles.

L'UNICEF, la Poste malgache et le Mouvement ATD Quart Monde à Madagascar ont mené un projet-pilote, de 2010 à 2012, financé par l'UNICEF : le projet *Cash Transfer*, consistant en des transferts monétaires (allocations) à destination de familles vivant sur la décharge industrielle d'Andramiarana, située en périphérie de la capitale Antananarivo.

Il s'agissait d'expérimenter dans quelle mesure l'octroi d'un revenu minimum à des familles en situation de pauvreté extrême permet d'améliorer leurs conditions de vie.

Des familles vivant de la récupération

Au départ, l'activité qui justifiait l'implantation des familles sur le site était le tri et la récupération des matériaux mis en décharge. Une telle décharge est structurée : les matériaux qui ont le plus de valeur sont prélevés sur la route avant d'arriver à la décharge. Les métaux d'abord sont prélevés avec l'accord du chauffeur, puis le bois. Ce qui arrive à la décharge est constitué surtout de déchets de tissus et plastiques. C'est de ces déchets-là que vivait la population d'Andramiarana. Mais la crise arrivant, la baisse de l'activité industrielle a considérablement réduit la quantité et la qualité des déchets. Chaque famille avait donc la nécessité impérieuse de trouver de nouvelles Activités Génératrices de Revenu (AGR).

En janvier 2012, le projet bénéficiait à 150 familles, ce qui représentait 716 personnes, dont 447 enfants.

Le transfert des allocations aux familles était inconditionnel¹,

1. Il y a eu un changement entre la première année où ATD Quart Monde a insisté devant les familles sur le caractère inconditionnel du *Cash Transfer* et sur la confiance qu'on leur faisait pour l'utiliser au mieux, avec de fortes incitations collectives et la deuxième année, où ATD a davantage insisté sur le caractère conditionnel du CT.

mais lié à un programme d'incitations collectives fortes animé par du personnel dédié (volontaires d'ATD et travailleurs sociaux) : la scolarisation des enfants (frais de scolarité), l'adhésion à une mutuelle de santé, l'AFAFI, l'accès à la citoyenneté par l'obtention de cartes d'identité pour les adultes et de copies d'acte de naissance pour les enfants (la majorité des enfants n'ont aucun document d'identité et n'existent pas administrativement), la volonté de mettre en place une ou plusieurs Activités Génératrices de Revenu par famille. Des formations ont été dispensées pour lancer puis structurer ces activités.

Le projet *Cash tranfert* en chiffres

La première année, le montant distribué par le bureau de la Poste malgache le plus proche de la décharge était de 15 887 Ar + 4 000 Ar² par enfant de moins de 6 ans et 6 000 Ar pour les plus de 6 ans. Les familles sans enfants ou les célibataires étaient acceptés. Tous se présentaient au bureau de poste munis du document d'identité avec photographie fabriqué par ATD Quart Monde, dont la poste avait une copie pour vérification. En effet un grand nombre de parents ne disposait alors d'aucun document d'identité officiel. La deuxième année, le *Cash transfer* a été réservé aux familles avec enfants et la somme par enfant est passé de 4 000 à 8 000 Ar. Les familles reçoivent donc entre 11,5 \$ et 36 \$ par mois selon le nombre d'enfants. Les parents ont été invités à décider qui, de l'homme ou de la femme, percevait le *Cash transfer*. Le choix s'est massivement porté sur les femmes (136 femmes et 14 hommes en janvier 2012). La gestion se fait souvent conjointement par les deux parents.

Ces montants peuvent paraître faibles : une famille avec deux grands et un petit reçoit 32 000 AR/mois, soit 15,6 \$/mois pour 5 personnes ou 0,1 \$/j/personne (le chiffre de 1,25 \$/j/personne est considéré par la Banque Mondiale comme le seuil de la pauvreté extrême). Est-il possible d'avoir un impact sensible sur l'avenir d'une famille avec une somme si modeste et un projet si bref (2 ans) ? Quel est le rôle de l'accompagnement ?

Un accompagnement nécessaire

La réussite du projet dépend de la qualité et de la constance du suivi et de l'accompagnement apporté par l'équipe d'ATD Quart Monde. Avant de commencer, les familles avaient été recensées dans une démarche très participative, sans laquelle il aurait été impossible d'identifier tous les bénéficiaires potentiels dans ces habitats de fortune. Les données correspondant à divers groupes avaient été collectées, l'analyse des besoins prioritaires avait été menée individuellement et collectivement. Des groupes de 10 à 15 bénéficiaires ont été constitués, animés par un ou deux responsables choisis par eux, pour permettre un meilleur suivi du projet. Une rencontre-partage des familles est organisée chaque mois, qui réunit en moyenne 100 personnes le premier samedi à Andramiarana. Chaque famille est suivie individuellement.

La présence sur place et l'accompagnement est la mission de

2. Ariary malgache (1 € = 3051 Ar).

plusieurs volontaires d'ATD Quart Monde Madagascar. Tout le monde les connaît, ils connaissent tout le monde. Autour d'eux toutes les familles ont pris en main leur destin collectif. Ceci se voit à travers les actions de nettoyage de ce village placé sur une digue perpendiculaire au fleuve Ikopa, entre deux zones humides partiellement plantées en riz, et le canal de drainage. L'évolution de ce village en 3 ans est impressionnante. Au début, les « maisons-sachets » étaient faites de déchets de bâches en plastique sur des branches. Petit à petit des maisons en briques ont été construites dont certaines avec un étage, avec portes et fenêtres et toit en tôle.

Des investissements diversifiés

En 2011, l'affectation du *Cash transfer*, selon les bénéficiaires est la suivante : 31% sont consacrés aux Activités Génératrices de Revenus, 27% à la scolarisation, 22% à l'habitat, 13% à l'alimentation, 7% à la santé (frais médicaux et mutuelle de santé AFAFI).

Les formations en élevage principalement (porcs, canards, poules) et en manipulation de machines industrielles ont permis aux bénéficiaires de créer leurs Activités Génératrices de Revenus. Certains ménages ont plusieurs AGR : en plus de l'élevage, certains fabriquent des briques et/ou font de la riziculture. C'est l'élevage des porcs qui demande le plus d'investissement : après une épidémie, une formation à la vaccination a été très suivie. Les animaux sont nourris principalement par les déchets alimentaires trouvés sur la décharge. L'élevage des canards concerne la moitié de la population. L'activité consiste à acheter des canetons (2 ou 3 canetons, puis plus) deux fois par an et à les nourrir 6 mois puis à les vendre. Quelques familles exploitent des petites parcelles de rizière, louées au propriétaire. La fabrication des briques se fait à partir de la terre de la rizière après la récolte. C'est une tâche lourde : il faut acheter le combustible, louer le terrain et prendre des salariés à certains moments. Les briques sont vendues à l'extérieur. Les maisons sont souvent construites avec les briques non vendues. Ces maisons représentent un réel actif économique valorisable dans le futur. Quatre petites épiceries et cinq gargotes se sont créées dans le village ainsi qu'un réparateur de vélos. L'analyse des modèles économiques de ces AGR est en cours. 56 familles dépendent encore totalement ou partiellement de la récupération et du recyclage des déchets (0,5 \$/journée de travail).

Le *Cash transfer* a amélioré la situation alimentaire par rapport à la situation antérieure, mais cela n'est pas suffisant ni en quantité et ni en qualité. La majorité des ménages ne s'alimentent qu'une fois par jour et certains enfants ne mangent pas suffisamment.

Tous les ménages ont adhéré à la mutuelle de santé AFAFI. Le taux de consultation d'un médecin a augmenté. Les ménages hésitaient moins à s'adresser à un médecin ou au personnel AFAFI. Ils participent assez régulièrement aux séances de sensibilisation. La prise en charge des frais médicaux (remboursement, frais d'hospitalisation, réduction sur l'achat des médicaments) fait partie de l'assurance-maladie à laquelle tous les ménages ont souscrit. 52 % des familles

ont utilisé la mutuelle et se disent satisfaits. Le paiement de la mutuelle de santé AFAFI fait un an à l'avance représente 9 \$ par an et par famille.

La Jirama (eau et électricité) a établi une borne fontaine, et de l'eau potable est vendue quotidiennement à 0,013 \$/20 litres par une femme du village salariée pour cette tâche.

Le nombre d'enfants scolarisés est passé de 122 en 2010 à 206 en 2012. Le paiement de la scolarité représente 17 \$/an en Cours Primaire, 58 \$/an dans le privé, certains parents préférant payer à leurs enfants une scolarité dans l'enseignement privé, souvent de meilleure qualité que l'enseignement public. Certains enfants scolarisés grâce au *Cash transfer* ont abandonné leurs études, se trouvant trop âgés ; certains étaient complexés et n'ont pas voulu poursuivre, d'autres ont préféré travailler pour gagner de l'argent. Il y a eu des cas de grossesses précoces de très jeunes filles, ce qui, de fait, arrête leur scolarité.

Tous les adultes ont obtenu leur carte d'identité, sauf cinq, et tous les enfants ont obtenu leurs copies d'acte de naissance, grâce au soutien actif de l'assistante sociale salariée par le projet. Les parents ont pris conscience de l'importance d'avoir des documents administratifs reconnaissant leur statut de citoyen, ce qui leur donne des droits dans l'accès aux services de base. ATD Quart Monde a aidé la matrone à obtenir la certification qui lui donne le droit d'enregistrer chaque nouveau-né, afin qu'il ait sa copie d'acte de naissance.

Et pour la suite ?...

Le 31 Janvier 2012, comme prévu, le *Cash transfer* s'est arrêté. ATD Quart Monde a poursuivi sa présence active. Certains ménages ont prélevé sur les moyens destinés à la réalisation de leurs AGR (achat de poules, canards, pour remplacer ceux qui ont été vendus), pour utiliser l'argent pour d'autres dépenses (alimentation, scolarisation). Malgré la présence d'ATD Quart Monde, certains ménages n'ont pas anticipé cet arrêt qu'ils redoutaient, tandis que d'autres ménages ont su développer et diversifier leurs AGR, et maintenir leur autonomie. Les cotisations à l'AFAFI ont chuté de 148 à 17 au dernier trimestre. Beaucoup d'enfants n'ont pas été scolarisés.

Dans les années qui viennent, le lieu de la décharge devrait être supprimé et une rocade pourrait être construite. Les familles très vulnérables qui vivent encore de la décharge (qui est de plus en plus pauvre du fait de la crise économique) devront réussir une autre AGR ou se déplacer vers un autre lieu de décharge s'il en subsiste. Le village lui-même aura acquis une valeur patrimoniale qui permettra de valoriser les déplacements des familles.

La croissance et le développement du village d'Andramiarana mérite une analyse approfondie. Un mémoire de science politique à l'université de Bordeaux y est consacré. La croissance du village a été très rapide. L'existence du *Cash transfer* a joué un rôle notable dans l'attrait du village pour les nouveaux venus. Les derniers arrivants

n'ont pas bénéficié du *Cash transfer*. L'amélioration de l'habitat depuis les huttes en sacs plastique du début jusqu'aux maisons en briques avec toit et fenêtres d'aujourd'hui est manifeste. De nombreuses AGR sont durables. Les documents officiels sont devenus systématiques. En revanche les dépenses de scolarité et de santé posent plus de problèmes. Une formation à la gestion du budget familial est organisée. Pour une famille de 3 enfants, le paiement des cotisations pour la mutuelle et des frais de scolarité représente 60 \$/an. Pour 150 familles, soit 716 personnes dont 447 enfants, cela représente 9000 \$ par an, soit environ 0,034 \$ par jour et par personne (0,026 €/j/personne).

Les enquêtes faites en 2012 montrent que les bénéficiaires associent le projet aux changements positifs intervenus dans leurs vies. Le principe du *Cash transfer* suscite des controverses souvent vives parmi les ONG et les organismes de développement. Dans le cas présent, les sommes en jeu sont très modestes (0,1 \$/jour/personne) et pourtant les impacts sont notables. L'efficacité de ces sommes est grande car le coût de mise en œuvre est très bas. Le projet n'est pas fini. Il est maintenant indispensable d'analyser l'évolution globale de ce village depuis la fin du *Cash transfer* afin de déterminer quels sont les effets de cliquets conduisant effectivement à un développement récurrent pour les familles et quels sont les effets éphémères ou négatifs. Il faut aussi analyser avec soin ce qui est peut-être l'essentiel : la pratique d'accompagnement de l'équipe d'ATD Quart Monde, son efficacité et son coût.

Comme l'imaginaient les responsables d'ATD Quart Monde, ce projet a démontré les effets très positifs de l'octroi d'un revenu minimum à des familles en grande pauvreté, couplé avec une animation collective pour garantir la participation active des intéressés et renforcer les solidarités, et avec des formations pour renforcer les capacités de chacun. Ce projet a permis d'améliorer les conditions de vie des habitants d'Andramiarana, de renforcer leurs capacités comme acteurs économiques, d'affermir leur citoyenneté et de mieux préparer l'avenir de leurs enfants. Sa grande insuffisance est de n'avoir duré que 2 ans et de n'avoir touché qu'un nombre infime des ménages qui souffrent de la grande pauvreté à Madagascar. Sa force est de souligner l'urgence de créer des mécanismes de protection sociale à Madagascar, quasiment inexistant pour une majorité de la population.

Au cours d'un séminaire organisé dans les locaux de la Banque Mondiale à Antananarivo, les 14 et 15 février 2013, les délégués des familles du Quart Monde et les représentants institutionnels présents (Ministère de la protection sociale, UNICEF, Banque Mondiale, AFABI) ont demandé que soit élaboré et validé un plan intérimaire de protection sociale, avec des représentants des familles les plus démunies, reconnus par elles. Ce plan devrait être élaboré sur la base de projet de politique nationale de protection sociale existant (2007, mis à jour en 2009) et permettre la mise en œuvre des droits humains fondamentaux, en particulier les droits à l'éducation, à la santé et à l'emploi. Ils ont également demandé la

création d'une commission nationale de simplification des procédures administratives, avec implication des usagers, chargée de communiquer ses propositions aux différentes catégories d'usagers avec des moyens adaptés à chacune d'elles (presse, radio, télévision).

Ces travaux ont contribué à justifier la revendication d'ATD Quart Monde, que soit constitué dans tous les pays un socle de protection sociale durable qui ne laisse personne en arrière et favorise l'accès de chacun aux droits économiques et sociaux, culturels, civils et politiques. Cet objectif devrait être inscrit dans le cadre de développement d'après 2015, lorsque les Objectifs du Millénaire pour le Développement seront venus à échéance. ■