

L'intérêt des transferts monétaires dans la lutte contre la précarité



© Adrienne Surprenant / Collective Item for Action Against Hunger

Dernière mise à jour le 12 mai 2020

Selon les derniers chiffres disponibles fournis par la DGCS, 5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire en 2017, soit plus du double qu'en 2009, qui comptait 2,6 millions de bénéficiaires. Selon une étude des banques alimentaires réalisée par l'institut CSA ¹, 71% des foyers bénéficiaires de l'aide alimentaire vivent sous le seuil de pauvreté, et disposent de ressources mensuelles estimées à 821 euros. Ces foyers fragiles estiment réaliser une économie de 96 euros par mois grâce à l'aide alimentaire (+4% par rapport à 2016) ². L'alimentation est la variable d'ajustement ³ dans le budget de nombreux ménages en France et 22% des ménages français déclarent avoir des contraintes sur leur alimentation du fait de leur revenu limité ⁴.

La précarité alimentaire est un accès restreint à l'alimentation, dont la principale barrière est financière.

Cette précarité risque d'augmenter avec des besoins alimentaires et non alimentaires accrus ⁵ du fait de la crise sanitaire actuelle et de ses conséquences économiques. Ces besoins ne vont cesser d'augmenter en France dans les prochains mois ⁶ ⁷. Il convient donc d'anticiper et d'expérimenter des solutions viables dans le temps, en complément de l'aide alimentaire actuelle. Ces solutions devront permettre d'adapter au mieux l'aide apportée aux personnes précaires, de couvrir leurs besoins de base et de leur apporter un soutien nécessaire selon leur situation. Ce document présente l'intérêt des transferts monétaires pour lutter contre la précarité notamment alimentaire en France. Il se base sur des études internationales sur les effets et impacts de ces modalités d'aide.

« La principale raison pour laquelle les pauvres sont pauvres, c'est qu'ils n'ont pas assez d'argent, et il n'y a rien d'étonnant à ce que leur donner de l'argent soit un formidable moyen de réduire ce problème » ⁸

Charles Kenny, économiste ⁹

DEFINITION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Ensemble des programmes d'assistance qui prévoient la distribution directe aux bénéficiaires d'un instrument de paiement (argent en espèces ou coupons) sans remboursement. Cela exclut les transferts de fonds d'individu à individu et la microfinance ¹⁰.

¹⁰ (Données issues du glossaire 2019 du Cash Learning Partnership, disponible sur leur site calpnet.org)

¹ CSA 2019, Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S. partenaires de la FFBA enquête 2018

² Ibid, 4.

³ Terminologie citée par Lola Guillot représentant Ingénieur Sans Frontière - Agristat au Contre-Sommet G7 le 23 août 2019, [capture vidéo disponible <https://www.youtube.com/watch?v=K1XhipELFIM>]

⁴ ATD Quart-Monde, « Se nourrir lorsqu'on est pauvre : Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité », 2016

⁵ FAO, Q&A: COVID-19 pandemic – impact on food and agriculture [disponible en avril sur <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>]

⁶ Andy Sumner Chris Hoy and Eduardo and Ortiz-Juarez for United Nations University – World Institute for Development Economics Research Working Paper 2020/43, “Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, April 2020

⁷ Selon diverses projections complémentaires de l'OIT, la Banque Mondiale, le FMI et l'OCDE présentées au cours de différentes discussions internationales se reposant notamment sur les documents suivant du FMI « World Economic Outlook, April 2020 : The Great Lockdown, April 2020 », de l'OIT « ILO Monitor : COVID-19 and the world of work. Second edition Updated estimates and analysis, April 2020 ».

⁸ Charles Kenny, « For fighting poverty, cash is surprisingly effective », Bloomberg Businessweek, 3 juin 2013 [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-03/for-fighting-poverty-cash-is-surprisingly-effective>]

⁹ Actuellement “senior fellow and the director of technology and development” au Center for Global Development et précédemment “senior economist” à la Banque Mondiale

Une aide moins coûteuse que l'aide en nature, avec des effets positifs sur l'économie locale

1. Une utilisation vertueuse du transfert reçu

Dans l'ouvrage de référence « Just give money to the poor » de 2010 ¹¹, des chercheurs de l'université de Manchester, fournissent d'innombrables exemples de cas où des distributions d'argent sans conditions ou faiblement conditionnées ont donné les résultats suivants (i) les foyers font bon usage de l'argent, (ii) la pauvreté décline, (iii) les effets bénéfiques à long terme se mesurent en termes de revenus, de santé ou d'impôts et (iv) ces programmes coûtent moins chers que leurs alternatives d'aide en nature.

Si la majorité de ces exemples sont tirés des pays du Sud, un certain nombre de recherches et d'études du monde entier ¹² avaient déjà permis d'établir des corrélations entre l'argent versé sans condition et la réduction du taux de criminalité, de la mortalité infantile, de la malnutrition, des grossesses adolescentes, de l'absentéisme scolaire mais aussi de l'amélioration des résultats scolaires, de la croissance économique et de l'égalité entre les genres.

Une expérience de revenu minimum garanti a été menée durant 2 ans dans la ville de Dauphin au Canada (projet Mincome). Les données analysées dans les années 2010 indiquent ¹³ : (i) une augmentation du travail au global, (ii) une diminution des taux de natalité et des congés maternité allongés, (iii) des mariages plus tardifs, (iv) une amélioration des performances scolaires et des études plus longues et surtout (v) une baisse importante du nombre d'hospitalisation avec une chute des violences conjugales et des pathologies psychiques. Ces résultats se retrouvent aussi dans les essais de revenu universel de cinq villes des États Unis à la même époque.

2. Un effet multiplicateur positif sur l'économie locale

Contrairement à l'aide en nature, l'argent liquide circule dans l'économie locale, les transferts d'argent créent une valeur économique au-delà de la valeur nominale de l'apport initial. Cet « effet multiplicateur » est généralement compris entre 1,5 et 2,5 ¹⁴. Ceci est dû à l'augmentation de la demande accrue des bénéficiaires sur le marché.

¹¹ Hanlon J et al, "Just give money to the poor", Kumarian Press, 2010

¹² Notamment citées dans le livre de Bergman R, « Utopies réalistes : en finir avec la pauvreté », 2017 pour la version française aux éditions du Seuil.

¹³ Forget E, "The town with no poverty", Université du Manitoba, février 2011

¹⁴ Bailey S et Harvey P, ODI, State of evidence on humanitarian cash transfers, Background Note for the High-Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, March 2015

3. Un coût-efficacité intéressant

De plus, l'aide à travers des transferts monétaires est souvent moins coûteuse, notamment sur des aspects logistiques, que l'aide en nature (économie moyenne de plus de 25%) ¹⁵.

Les coûts de logistique tels que le transport, la manutention, le stockage ainsi que la mobilisation d'un volume important des ressources humaines représentent des charges incompressibles de l'aide en nature. Les transferts monétaires plus flexibles et rapides (on peut penser à des cartes rechargeables à distance) permettent de dégager du temps pour un meilleur accompagnement des personnes récipiendaires.

C'est une aide qui permet aussi de limiter les coûts liés à la perte de la revente ou à la non-utilisation des biens en nature distribués.

Par exemple, en 2019, lors d'une étude menée par Action contre la Faim auprès des bénéficiaires de colis d'Août Secours Alimentaire dans le Nord de Paris : 28.5% des personnes se forcent à manger des denrées qu'ils n'apprécient pas, 80% en échangeant ou en donnent, 11% en laisse sur place, 5% en jettent à la poubelle ¹⁶.

Cette option est aussi plébiscitée depuis longtemps par les Nations Unies, notamment le Programme Alimentaire Mondial, qui assure que les transferts monétaires et les bons sont particulièrement utiles dans les situations où la population n'a pas les ressources nécessaires pour acheter les produits alimentaires disponibles sur le marché – c'est-à-dire dans les cas où c'est l'accès à la nourriture et non la disponibilité des produits qui pose problème ¹⁷.

L'aide sous forme de transfert monétaire permet une plus grande intégration dans l'économie locale des personnes récipiendaires.

Une aide moins stigmatisante permettant plus d'autonomie des récipiendaires

1. Une aide moins stigmatisante

Les populations précaires en France ressentent une honte à avoir recours à l'aide alimentaire. Ce stigma existe notamment du fait d'une absence de choix sur leur alimentation que ces familles ressentent comme un manque de dignité ¹⁸.

¹⁵ Selon les études présentées par ODI au sommet mondial de l'humanitaire de 2016 Overseas Development Institute & Center for Global Development, doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid, Report of the High-Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, September 2015

¹⁶ ASA et ACF, 2019, Étude conjointe ACF – ASA : profil, besoins alimentaires, utilisation du colis distribué et enquête de satisfaction des bénéficiaires de la distribution alimentaire d'Août 2019 – Centre ASA Paris 18ème

¹⁷ PAM, Fighting Hunger Worldwide Factsheet, « Assistance alimentaire sous forme de transferts monétaires et de bons », 2010 [<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp247679.pdf>]

L'enjeu de la dignité ¹⁸

La personne en grande pauvreté n'atteint que difficilement le statut de consommateur et doit alors se tourner vers le circuit de l'aide alimentaire. Ce circuit est souvent réservé uniquement aux personnes à bas revenu, il s'enracine comme un circuit d'approvisionnement parallèle pour les non-consommateurs. Or, si l'aide alimentaire permet de répondre à l'urgence que rencontrent ces personnes pour se nourrir, les bénéficiaires expriment la difficulté morale de se tourner vers elle et d'en dépendre. Ont été relevés la honte de devoir entrer « dans le monde de l'assistance » et de perdre une partie de son autonomie, la difficulté d'accepter la gratuité, la difficulté de devoir passer d'un organisme à un autre pour se nourrir et nourrir les siens ou encore la difficulté d'être contraint et accompagné dans ses choix.

« Moi j'ai déjà été consommatrice des Restos du cœur et du comptoir alimentaire du Secours catholique et tout ça, des Banques alimentaires. Il y a des choses qui sont bien mais il y a des choses qui ne sont pas bien. (...) C'est quand même mieux que les gens, ils achètent dans les magasins ou dans les épiceries sociales parce qu'ils ne tendent pas la main. Moi je dirais que tout le monde a droit à manger et tout le monde a droit à acheter. »

2. Une aide permettant le choix

Aussi l'aide à travers des transferts monétaires est la plus plébiscitée dans l'aide humanitaire car préférée par les populations bénéficiaires pour la flexibilité qu'elle apporte ¹⁹. Cette aide permet ainsi aux familles bénéficiaires de faire leurs propres choix en matière d'alimentation en fonction (i) des préférences alimentaires (goûts, habitudes, ...), (ii) de suivi des convictions personnelles (religieuses, végétariens, ...), (iii) des régimes spéciaux (allergies, intolérances, problématiques de santé,...), (iv) des contraintes particulières (temps, cuisine, handicap, ...) et enfin (v) de répondre aux injonctions liées à l'éducation à la santé (équilibre nutritionnel, « 5 fruits et légumes par jours », ...). L'aide grâce aux transferts monétaires est par le choix qu'elle donne, plus adaptée aux enjeux nutritionnels.

Limites en termes d'équilibre nutritionnel par manque de moyens ²⁰

Les messages de prévention et d'éducation à la santé représentent une source particulière de tensions autour de l'alimentation pour les plus pauvres qui éprouvent un sentiment d'impuissance face à de trop nombreuses préconisations ou interdits qui renforcent les difficultés rencontrées pour se nourrir et nourrir les leurs. « J'ai un sentiment de matraquage. Nous on est matraqué sur le poids, on est trop gros et le diabète et ce qu'on mange... » Ils ont qu'à acheter des fruits et des légumes et de la viande rouge », avec ce qu'on a pour vivre ! Ils rigolent non ? ». L'étude menée par Action contre la Faim et Aôût Secours Alimentaire confirment la recherche d'équilibre alimentaire des personnes précaires. Les personnes apprécient et demandent des produits frais et déprécient les produits transformés : les aliments les plus appréciés et demandés à l'unanimité sont les fruits et légumes frais, viande, œufs, yaourts et produits laitiers, riz/pâtes. En outre, 40% d'entre eux, du fait d'une pathologie ou de convictions religieuses, ne peuvent pas consommer les produits déjà transformés.

Utilisation des transferts monétaires de l'ADA (hors frais d'hébergement)

L'OFII indique que l'alimentation représente près de la moitié des dépenses (48%), 16 % sont consacrés à l'habillement, 10 % pour les services professionnels (bureau de tabac, librairie, bricolage etc.), 10 % pour les télécommunications (incluant les frais postaux), 8 % divers services non précisés, 4 % dans les stations-services, 2 % pour les transports et 2 % pour la santé ²¹.

Les transferts monétaires sont un type d'assistance plus digne car ils limitent généralement la stigmatisation des récipiendaires et permettent leur autonomisation par le choix des denrées de bases selon les besoins et les pratiques alimentaires spécifiques de leur ménage.

¹⁸ Extrait de l'article publié en août 2015 dans la revue belge L'Observatoire qui présente les résultats d'une étude en cours de publication « se nourrir lorsqu'on est pauvre » par les éditions Quart Monde, menée par le mouvement ATD Quart Monde

¹⁹ Selon les études présentées par ODI au sommet mondial de l'humanitaire de 2016, Overseas Development Institute & Center for Global Development, Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid, Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, September 2015

²⁰ Extrait de l'article publié en août 2015 dans la revue belge L'Observatoire qui présente les résultats d'une étude en cours de publication « se nourrir lorsqu'on est pauvre » par les éditions Quart Monde, menée par le mouvement ATD Quart Monde

²¹ Informations transmises par l'opérateur de l'agence de services et de paiements(ASP), UP France cité dans <https://www.lacimade.org/carte-ada-pourquoi-faire-simple-quand-on-peut-faire-complice/>

Mythes et réalités sur les transferts monétaires

1. Contrer le risque de dépendance et de blocage de l'insertion

La sociologie de la rareté prouve que dans le manque, il est plus difficile de prendre des bonnes décisions car l'esprit est obnubilé par le manque. Et l'économiste Joseph Hanlon rappelle que « la pauvreté, c'est fondamentalement un manque d'argent. Ça n'a rien à voir avec de la bêtise » et il est « difficile de mouiller sa chemise quand on n'a pas de chemise »²². En 2009, la revue de recherche médicale The Lancet, déclarait « les plus récentes données sur les transferts d'argent, conditionnels ou inconditionnels, écartent largement l'argument selon lequel ces programmes empêchent des adultes de chercher du travail ou créent une culture de la dépendance qui perpétue la pauvreté intergénérationnelle ». Au contraire, quand les pauvres reçoivent de l'argent ils ont tendance à travailler davantage²³.

2. La « bonne » utilisation de l'aide

En 2009, une expérience a été proposée à Londres à treize hommes sans abri souvent toxicomanes d'accéder à des transferts monétaires sur simple demande à leur gestionnaire référent sans condition pour un budget total par participant d'environ 3000£. Dix-huit mois plus tard, neuf sur treize avaient un hébergement et étaient sur le point d'accéder à leur propre logement. Tous avaient amélioré leur solvabilité et leur statut économique en suivant des cours, des formations et/ou des cures de désintoxications. Ils avaient de nouveaux des liens avec leur famille et faisaient des projets d'avenir²⁴. Cette expérience londonienne a aussi permis de diviser par 5 à 8 le budget généralement alloué à cette population lors qu'elle a recours au système de charité habituel et aux services municipaux. Elle a été étendue en 2013 à une nouvelle population et semble donner des résultats similaires²⁵. The Economist conclut donc que « la manière la plus efficace de dépenser de l'argent pour les sans-abris est peut-être de le leur donner »²⁶.

Stratégie d'adaptation²⁷ : « Moi, je fais les courses pour le mois, parce que j'ai toujours peur. Au moins, s'il y a un gros imprévu, je sais que mes petites auront à manger pour le mois. »

La crainte que cette aide alimentaire soit utilisée pour l'achat de biens non prioritaires ou néfastes pour le ménage (alcool, cigarette, ...) ne se vérifie pas sur le terrain et est contredite par les scientifiques. D'après les différentes études²⁸ compilées dans la note de la FAO de 2016²⁹, la diversion vers des biens antisociaux est de l'ordre de 1% quand les besoins ont bien été identifiés et sont suffisamment couverts.

Ainsi ce type d'aide permet certes de l'autonomisation par le choix offert au ménage mais aussi une émancipation par le travail souvent permis par une charge mentale diminuée sur l'injonction à trouver de quoi nourrir la famille.

²² Hanlon J et al, "Just give money to the poor", Kumarian Press, 2010

²³ Voir editorial, "Cash transfers for children. Investing into the Future", The lancet, 27 juin 2009

²⁴ Hough J. et Rice B., "Providing personalised support to rough sleepers: an evaluation of the city of London pilot", Fondation Joseph Rowntree, 2010

²⁵ Blackender L. et Prestidge J., "Pan London personalised budgets for rough sleepers", Journal of integrated care pour la Fondation Joseph Rowntree, janvier 2014

²⁶ The Economist, « Cutting out the middlemen », 4 novembre 2010

²⁷ Extrait de l'article publié en août 2015 dans la revue belge L'Observatoire qui présente les résultats d'une étude en cours de publication « se nourrir lorsqu'on est pauvre » par les éditions Quart Monde, menée par le mouvement ATD Quart Monde

²⁸ Evans D et Popova A, World Bank Policy Research Working Paper n°6886, Cash Transfers and Temptation Goods, A Review of Global Evidence, May 2014

²⁹ FAO, UNICEF, Transferts monétaires : Mythes et réalités, 2016 ; infographie disponible : <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/fr/c/461732/>