

Projet Passerelle

Contribuer à la réduction de la précarité par un dispositif pilote de transfert monétaire couplé à un accompagnement social relais

- Un impact sur la sécurité alimentaire et sur le bien-être semble s'observer et invite à approfondir le lien entre ces deux aspects
- Un transfert monétaire peu ou non restreint s'oriente principalement vers des dépenses alimentaires tout en s'adaptant au fonctionnement de chacun (utilisation d'espèces, désendettement, recapitalisation des articles essentiels au foyer)
- L'expérimentation invite à observer les effets sur le long-cours d'un tel dispositif afin de questionner la stabilisation des effets sur la sécurité alimentaire des personnes
- Transfert monétaire ne rime pas avec dépersonnalisation de l'aide, elle peut et doit être couplée d'un espace d'écoute et d'information personnalisé apprécié par les bénéficiaires

Contexte

Les effets combinés de la crise du Covid-19 et de la crise russo-ukrainienne ont largement impacté les ménages les plus précaires sur le plan alimentaire, 1^{ère} variable d'ajustement du budget. En témoigne la hausse des nouvelles inscriptions aux distributions alimentaires, +7,3% au printemps 2021¹. Il est aussi indispensable de considérer le non-recours massif à l'aide alimentaire ainsi que les limites de cette aide qui ne permet pas de couvrir tous les besoins et de s'adresser aux causes profondes de l'insécurité alimentaire². La prévalence de l'insécurité alimentaire était estimée à 8 millions de personnes en France³, chiffre considéré comme sous-estimé⁴ et loin des données estimant le nombre d'utilisateurs de l'aide alimentaire entre 2 et 4 millions⁵. La mesure de l'insécurité alimentaire n'est pas uniformisée et régulière en France, et l'impact sur l'état de la sécurité alimentaire des ménages fréquentant les dispositifs d'aide alimentaire est rarement mesuré via des indicateurs d'insécurité alimentaire par les acteurs de cette dernière.

Action Contre la Faim (ACF) et la Fondation de l'Armée du Salut (FADS) ont mis en place un projet⁶ pilote pour expérimenter une assistance nouvelle combinant un coup de pouce financier sous forme de transfert monétaire (TM) et un accompagnement social pour faciliter l'accès aux droits et tendre vers une solution plus pérenne pour les ménages.

ACF est familière du contexte humanitaire international, où le montant total des transferts monétaires a atteint, en 2019, 17,9% de l'aide humanitaire internationale⁷. En France, où les chèques service prennent une place croissante, les différents diagnostics soulignent la préférence des populations bénéficiaires pour ces solutions⁸ qui laissent l'utilisateur choisir en fonction des préférences alimentaires, de ses convictions personnelles ou contraintes. Plus flexibles et plus rapides, avec moins de charges

¹ DREES, *Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021*, 2021

² Terra Nova, *Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs*, Novembre 2021.

³ ANSES, *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3)*, 2014-2015

⁴ Terra Nova, *Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs*, Novembre 2021

⁵ INSEE, *Enquête Aide Alimentaire*, Juin 2022

⁶ Le projet est financé par le plan de relance et des levées de fonds respectives des deux structures

⁷ CALP Network, *La situation mondiale des transferts monétaires en 2020*, 2020

⁸ Interlogement93, *Aide alimentaire en Seine-Saint-Denis : Etat des lieux et analyse des besoins*, Février 2022

⁹ ACF, *Enquête exploratoire multisectorielle*, Décembre 2020

incompressibles (transport, manutention), les conditions de déploiement d'un TM permettent de dégager du temps et de la ressource pour un meilleur accompagnement des personnes bénéficiaires.

De nombreuses recherches ont mis en évidence l'impact positif du transfert monétaire dans la lutte contre la pauvreté, sur la bonne utilisation de l'assistance et son effet long-terme¹⁰ et sur l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages¹¹ dans des projets d'urgence et de développement. **En laissant une liberté de choix favorisant l'autonomie et la dignité, le transfert monétaire se profile comme une solution intéressante à porter par les acteurs associatifs en France pour répondre à la fois aux enjeux de non-recours et de précarité alimentaire.** Mais pour quel impact sur la sécurité alimentaire des ménages et avec quel suivi/évaluation ? Quelle influence des modalités retenues ?

Question de recherche : explorer la faisabilité et la pertinence d'outils de mesure des impacts d'un dispositif combinant un transfert monétaire (TM) et un accompagnement social sur la sécurité alimentaire et le bien-être des ménages.

Méthodologie

Le projet pilote Passerelle est déployé sur 1 an dans plusieurs quartiers prioritaires de Montreuil, au profit de 200 ménages. **Le projet a été réparti en deux phases opérationnelles de 4 mois** chacune sur des territoires distincts et 100 ménages.

Dans une volonté d'aller au plus près de ménages éloignés des radars sociaux institutionnels, **l'identification des bénéficiaires** a été réalisée par des acteurs de proximité (associations de quartier et centres sociaux), qui avaient notamment participé à des initiatives locales d'aide alimentaire pendant le confinement. Un travail de concertation et de dialogue a été engagé avec ces acteurs pour définir les critères de sélection : ménages en situation de logement, en situation régulière, peu ou pas connus des services sociaux, en difficulté financière.

Le soutien financier a été versé mensuellement sur des cartes de paiement à chaque ménage pendant 4 mois afin de couvrir leurs besoins nutritionnels pendant deux semaines, en se basant sur le montant minimum de 3,85€/personne/jour¹². La collecte de fonds a permis de couvrir les besoins au-delà de ce strict minimum pour réévaluer le montant à **4,5€/personne/jour pendant deux semaines, soit 63€/personne/mois**¹³.

Suite à la publication d'un appel d'offres, **plusieurs dispositifs de TM ont été utilisés** afin de nourrir un premier travail de test opérationnel et d'évaluation comparative.

Environ la moitié des ménages bénéficiaires ont reçu une **carte Nickel**, qui ouvre de fait un compte courant et permet d'utiliser l'argent versé de façon **non-restreinte**, c'est-à-dire permettant le **retrait d'espèces, et le paiement en ligne ou en magasin**.

Les autres bénéficiaires ont reçu une **carte Cohésia, carte de paiement partiellement restreinte pouvant être utilisée dans toutes les enseignes référencées par MasterCard** comme des enseignes **d'alimentation** (boulangerie, boucherie, épicerie, supermarché, restaurant), **de santé** (pharmacie, médecin, hôpital), **d'énergie** (station essence), **de transports publics** (RATP, SNCF) **ou de certains services** (blanchisserie, poste, impôts).

¹⁰ Hanlon, Barrientos & Hulme, *Just Give Money to The Poor*, Kumarian Press, 2010.

¹¹ Commission européenne, *Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim*, 2012

¹² Maillot M, Vieux, Delaere, Luch, Darmon, *Dietary changes needed to reach nutritional adequacy without increasing diet cost according to income: An analysis among French adults*, Plos One, 2017.

¹³ Montant réévalué à la hausse suite à l'inflation pour les bénéficiaires de la phase 2 (juin-septembre 2022) à 65€/mois/personne

Les personnes dans l'incapacité de présenter une pièce d'identité en cours de validité (3% des bénéficiaires) ont reçu des carnets de **chèques service**.

Une orientation sociale individuelle a été mise en place pour l'ensemble des usagers du dispositif permettant d'orienter au mieux les personnes dans leurs droits/démarches et vers les dispositifs et services adéquats.

Une ligne téléphonique dédiée, opérée par l'équipe projet, a permis aux ménages de faire remonter leurs interrogations ou incompréhensions quant à l'utilisation des cartes tout au long du projet. Ce lien téléphonique, complémentaire des enquêtes de suivi a été utilisé par 48% des ménages.

Un **suivi et monitoring rapproché** via un **cycle de 4 enquêtes (Tableau 1)** est respecté à chaque phase pour évaluer les profils et besoins des bénéficiaires et mesurer l'impact du projet. Le processus d'enquête est proposé de façon non obligatoire et anonyme à l'ensemble des ménages qui signent une fiche de consentement. Elles ont été administrées majoritairement en présentiel par des bénévoles formés au préalable par ACF. La conception des questionnaires et l'étude qualitative ont été réalisées avec le soutien de l'INRAE UMR MoISA dans le cadre d'un accord cadre de partenariat pour la mise en place d'une étude pilote sur ce projet opérationnel.

Tableau 1 : Description des 4 temps d'enquête

Enquête	Modalité de passation	Axes
Baseline/début de projet	Dans les centres sociaux au moment de la distribution des cartes	évaluation des besoins, des profils des bénéficiaires, indicateurs de sécurité alimentaire et de bien-être
Suivi post-distribution	Par téléphone 3 semaines après la réception du 1 ^{er} TM	suivi de l'utilisation des TMs et évaluation de la satisfaction des dispositifs 1 mois après le premier versement
Midline/ mi-projet	Dans les centres sociaux après la réception du 3 ^e TM	suivi des indicateurs de sécurité alimentaire, et de bien-être, de l'utilisation et satisfaction des TMs et des dispositifs
Endline/ fin de projet	Dans les centres sociaux, 2 mois après la réception du 4 ^e TM	mesure de l'impact du projet, des orientations effectuées et suivi des indicateurs clés de sécurité alimentaire, amélioration du bien-être.

Plusieurs indicateurs de sécurité alimentaire ont été retenus pour suivre le niveau de précarité alimentaire des ménages :

- Indicateur de suffisance alimentaire pour raisons financières
- Indice domestique de la faim (Household Hunger Scale HHS) – indicateur mesurant la perception de la faim des personnes interrogées via 3 questions et à leur fréquence d'apparition le mois précédent
- Indice de stratégies d'adaptation alimentaire qui recense la fréquence de 5 comportements sur les 7 derniers jours affectant négativement la consommation alimentaire (portion réduite, réduction des repas, priorisation...)
- Indice de diversité alimentaire minimale pour les femmes (DAMF) qui interroge les aliments consommés par les femmes au cours des dernières 24 heures

Des indicateurs de bien-être sont également utilisés et interrogent le lien entre la santé mentale et les effets du projet sur la précarité alimentaire. Deux échelles visuelles (échelle de détresse et de soutien social) ont été utilisées, ainsi que l'indice de bien-être de l'OMS¹⁴.

Une étude qualitative est déployée en parallèle pour collecter des éléments sur le rapport des personnes à l'aide alimentaire, interroger l'impact du TM sur le budget, sonder les mécanismes d'endettement et de désendettement... Des entretiens individuels semi-directifs ont été menés avec 8 représentants de ménage. Enfin, toutes les données collectées sont croisées avec les données d'utilisation anonymes et compilées des cartes (dates, montants, lieux de dépenses, modalités de paiement). Elles viennent largement confirmer les données déclaratives obtenues lors des enquêtes, gage d'une bonne qualité des informations obtenues.

Résultats

A ce jour, le cycle d'enquête de la première phase (janvier-avril 2022) est achevé. Sur 82 ménages bénéficiaires, 77 ménages avaient accepté de participer au cycle d'enquêtes de suivi. Sur ces 77 ménages, 48 ont pu participer à toutes les enquêtes, soit un taux d'attrition de 38%. L'analyse des données a néanmoins été faite sur l'ensemble des ménages ayant accepté de participer (n=77), puisque l'étude du profil des personnes n'ayant pas pu suivre les trois enquêtes a pu démontrer qu'elles ne présentaient pas de caractéristiques suffisamment singulières pour biaiser les résultats et ainsi justifier de les exclure de l'échantillon étudié.

Le cycle d'enquête de la deuxième phase (juin-nov 2022) a été entamé et permet de présenter certaines données partielles. **Nous présenterons donc ici le profil des bénéficiaires et les données obtenues quant à l'utilisation faite avec les transferts monétaires sur l'ensemble du projet, avant d'analyser seulement les résultats d'impact observés sur la première phase.**

Profil des ménages bénéficiaires

- Des ménages d'une taille moyenne de 4,3 personnes avec beaucoup de familles monoparentales
- Des vulnérabilités multidimensionnelles :
 - Economiques :
 - Faible taux d'emploi (plus de 50% des ménages qui n'ont aucun membre en situation d'emploi) ;
 - Fort recours aux minimas sociaux (RSA, allocations familiales, AAH)
 - 50% de ménages en situation d'endettement
 - Santé : 1/3 des ménages déclarent un membre en situation de handicap
 - Psychologiques : environ 50% des ménages se situent en dessous du score inquiétant (risque dépressif) de l'échelle de bien-être de l'OMS.
- 20% des bénéficiaires déclarent avoir régulièrement recours à l'aide alimentaire malgré des privations :
 - 80% des bénéficiaires sont en situation d'insuffisance alimentaire pour raisons financières, dont 1/3 de manière quantitative¹⁵
 - 1/4 des bénéficiaires est en situation de faim modérée ou faim sévère selon l'indice domestique de la faim

¹⁴ WHO-5 Well-being index

¹⁵ Ayant déclaré avoir souvent ou parfois une quantité insuffisante de nourriture (« pas assez à manger »)

- 50% des bénéficiaires parents déclarent régulièrement réduire leur consommation au profit des enfants¹⁶
- Seul 52% des référents des ménages déclaraient, sur la base de leurs repas pris la veille¹⁷, avoir une alimentation suffisamment diversifiée

Utilisation des transferts monétaires

Des dépenses alimentaires...

Les différentes données montrent que le **soutien financier est principalement orienté vers des dépenses d'alimentation** (déclaré par 95% des répondants, et 85% du montant total dépensé en enseigne alimentaire sur la carte Cohésia). Lors de l'enquête de suivi réalisée en phase 2 (juillet 2022), **88% des répondants connaissant leur budget alimentaire déclaraient que l'aide reçue avait couvert la moitié ou plus de leurs courses alimentaires pour le mois.**

Ces dépenses d'alimentation vont aussi bien vers de la diversification des produits consommés que vers l'augmentation de la quantité ou de la qualité de nourriture. L'aide reçue a permis d'éviter les situations ponctuelles – mais structurelles – de “monotonie alimentaire” en fin de mois, en soutenant la prise régulière de repas tout en proposant davantage de produits pouvant faire plaisir, notamment aux enfants : desserts, biscuits, restauration rapide¹⁸. Les répondants mentionnent pouvoir acheter davantage de fruits et légumes frais, et constituer des stocks alimentaires de produits secs ; 35% ont déclaré avoir diversifié les produits consommés. La hausse de qualité de la nourriture concerne particulièrement la viande : près de 50% déclarent avoir utilisé leur carte pour effectuer des achats à la boucherie, plutôt qu'en enseigne hard discount.

...mais pas uniquement

Les dépenses alimentaires sont majeures mais non exclusives : les dépenses pour les produits d'hygiène et d'entretien sont largement mentionnées (46% des répondants¹⁹), de santé en pharmacie ou en consultation médicale (16%), pour l'achat de tickets de transport public (13%) ou l'achat de vêtements (13%). On note aussi une part non négligeable de ménages (10%) qui déclarent avoir pu épargner pour un achat d'électroménager (four, micro-ondes). En somme, le dispositif semble permettre à chacun d'organiser ses dépenses selon ses besoins et ses habitudes, avec une grande variété observée dans le nombre moyen de transactions mensuelles effectuées avec la carte.

Une préférence pour une modalité flexible, non restreinte et en liquide

L'analyse comparative des réponses entre les bénéficiaires de la modalité non-restreinte (carte Nickel) et les autres (carte Cohésia) ne laisse pas apparaître de nette différence en termes de structuration des dépenses effectuées. L'étude qualitative semble confirmer cette idée que les dispositifs et leurs contraintes afférentes ne dictent finalement que très peu le comportement des personnes, qui s'organisent et priorisent leurs usages de l'excédent budgétaire délivré par le transfert en fonction de

¹⁶ Indice de Stratégie de Survie

¹⁷ Le DAMF est un indicateur nutritionnel qui interroge le régime alimentaire des femmes adultes sur les dernières 24 heures. Lors de l'enquête, les personnes sont interrogées sur tous les aliments consommés la veille, en se focalisant sur 10 groupes alimentaires. On estime alors un % de personnes atteignant le seuil de prévalence de diversité alimentaire, à savoir 5 groupes ou plus consommés. En dessous on estime que les personnes peuvent présenter des risques de carences en fer et vitamine A, et par extension sont sujettes à des risques d'anémie fréquentes.

¹⁸ A noter que ce projet pilote a été porté sans activité complémentaire de sensibilisation nutritionnelle, élément qui doit nourrir la réflexion quant à la duplication d'une telle initiative

¹⁹ Selon l'enquête de suivi réalisée en juillet 2022 dans la deuxième phase de projet, 1 mois après la réception du premier transfert monétaire, auprès de 76 ménages bénéficiaires

leurs besoins et des contraintes du moment. Ils répartissent à cet égard leurs dépenses entre compte courant et support de transfert, leur permettant d'allouer le surplus délivré par le projet dans les postes de dépenses qui leur semblent nécessaires.

Une nette préférence toutefois semble se dégager pour la modalité non-restreinte, autant dans les données quantitatives issues des enquêtes par questionnaire que dans les retours des entretiens semi-directifs. A contrario, malgré les explications, beaucoup d'échecs de transactions ont été observés avec la carte Cohésia dans des enseignes non éligibles. La **possibilité de retirer des espèces avec la carte Nickel est particulièrement appréciée** par les usagers, qui ont culturellement l'habitude de contrôler le budget, de régler leurs courses et factures en espèces. Le retrait d'espèces permet notamment de faire ses courses au marché, mais aussi d'avoir moins de difficultés sur la consultation du solde disponible, ou encore de faciliter la répartition intra-familiale (e.g argent de poche).

Impact du projet

L'utilisation de plusieurs indicateurs de sécurité alimentaire a permis de diversifier les perspectives et d'observer une concordance cohérente des évolutions captées par ces derniers.

Amélioration alimentaire pendant le projet...

Lors de l'enquête midline réalisée en mars 2022 après la réception du 3e et avant-dernier versement mensuel, le nombre de personnes en **situation d'insuffisance alimentaire quantitative pour raisons financières** avait diminué de moitié, de même que le nombre de personnes en **situation de faim modérée ou sévère**. Dans la même période, le nombre de personnes déclarant avoir été en capacité de satisfaire l'intégralité des besoins essentiels avait aussi plus que doublé (de 18 à 41%). On notait aussi une hausse de la consommation de fruits et de légumes frais, et de viande ou de poissons, impactant positivement la diversité des repas. Ces résultats ont été observés sur un échantillon de bénéficiaires ayant répondu aux trois principales enquêtes de suivi, et **les résultats présentés sont significatifs au seuil de 0.05%**.

Tableau 2 : Prévalence des indicateurs de sécurité alimentaire aux différents temps d'enquête

Chiffres phase 1	Baseline (janvier)	Midline (mars)	Endline (juin)
Insuffisance alimentaire quantitative	34%	16%	30%
HHS - faim modérée et sévère	27%	14%	17%
DAMF (% au-dessus du seuil de diversité alimentaire minimale)	51%	68%	44%

...non stabilisée, une fois le TM terminé

Les améliorations observées fléchissent nettement en juin, 2 mois après la fin de l'aide, dans un contexte de forte inflation. La part de bénéficiaires en situation d'insuffisance alimentaire quantitative est revenue au même stade que lors de l'enquête baseline, de même pour l'indice de diversité alimentaire. Concernant les situations d'insécurité alimentaire critiques (indice domestique de la faim), l'effet rechute semble moindre, évolution qui toutefois est sur un faible échantillon donc difficile à analyser.

Lors de l'enquête de fin de projet, 72% des ménages déclaraient ne plus être en capacité de faire certaines dépenses essentielles depuis l'arrêt de l'aide, et parmi eux 69% mentionnaient l'alimentation, et 28% le loyer. A cet égard, beaucoup ont évoqué un début d'effacement de dette locative (ou autre) qui avait été entamé avec le projet sans être abouti. L'analyse des dynamiques de désendettement est complexe : si la part des ménages endettés reste stable tout au long du projet, une **stabilisation du niveau d'endettement nominal** semble s'observer, le remboursement d'emprunts contractés auprès des proches permettant de rester dans le circuit des dettes informelles²⁰. L'accompagnement social proposé dans le cadre du dispositif a eu un certain impact sur les dettes "institutionnelles" via la mise en relation faite avec les services sociaux des bailleurs pour négocier des plans d'apurement de dette locative.

Un impact également social et psychologique

L'impact de l'accompagnement social reste délicat à mesurer quantitativement. Se dégage toutefois un effet mobilisateur de remise en confiance permis par les rendez-vous de diagnostic social individuels organisés. Ce lieu d'écoute, organisé dans un lieu de confiance proche du domicile (centre social de quartier), a permis de donner de l'information ciblée et adaptée aux personnes. Lors de l'enquête endline, **59% des répondants déclaraient avoir le sentiment d'être mieux informés sur leurs droits**.

On note que **l'évolution des indicateurs de santé mentale se distingue nettement de celle des indicateurs de sécurité alimentaire**. Malgré une légère rechute des différents indices psychologiques entre la midline et la endline, **leurs niveaux restent bien meilleurs qu'avant le début du projet**. Par exemple, la part de répondants en deçà du seuil inquiétant de bien-être retenu par l'OMS a baissé de -25% entre janvier et juin 2022.

Enfin, la **différenciation des effets du dispositif en fonction du degré de précarité alimentaire** des ménages semble suggérer que le dispositif est plus efficace sur les bénéficiaires en situation de précarité alimentaire et économique importante. En témoigne l'évolution positive du niveau de bien-être captée par l'indicateur de l'OMS lors de l'enquête midline, qui est plus forte pour les membres de la classe « précarité alimentaire forte » (+57 % en moyenne, contre seulement 2% pour les membres de la classe « précarité alimentaire faible »). Il en est de même pour l'évolution des indicateurs de sécurité alimentaire, pour lesquels l'amélioration est plus importante chez les personnes en situation de précarité alimentaire modérée et forte.

²⁰ La mise en perspective des données quantitatives et qualitatives montre que les personnes tendent à appréhender différemment les dettes institutionnelles et les dettes contractées dans le cadre du réseau interpersonnel, qui semble pousser les répondants à ne pas déclarer les dettes « informelles » lors de l'administration des questionnaires, limitant alors l'analyse des données statistiques sur les effets d'endettement/désendettement.