

Adopter une approche multisectorielle et structurelle

La mise en place d'un système de protection sociale adéquat et répondant à la situation devrait être envisagée. Nous tenterons de tracer quelques lignes de réflexion relatives aux prises en compte de la réalité socioculturelle et institutionnelle, puis aux défis et contraintes à la fonctionnalité de ce système.

III.9.1 Une réponse communautaire en termes de protection sociale

La participation communautaire dans les activités de protection sociale est un aspect de la protection sociale qui n'est pas la moindre. A Madagascar, la famille et la communauté détiennent un rôle très prégnant dans la vie de l'individu, elles demeurent une sorte de filet de sécurité et même en ville, l'esprit d'entraide qui peut en découler est toujours propice pour les individus.

L'allocataire n'a plus seulement à établir qu'il respecte les conditions créant l'ouverture d'un droit à l'assistance ; il doit s'engager dans des activités qui prouvent sa volonté de sortir d'une situation de dépendance ; il est soumis à une obligation de performance. (MOREL 2000). L'assistance peut s'avérer efficace si elle est connectée à la sphère de la famille.

NIYIBIZH⁴⁴ (V), en 2000, dans son *Etude du problème des sans abri de la ville d'Antananarivo*, a précisé que « *l'insertion n'est pas seulement une obligation faite au bénéficiaire en contre partie de la prestation qu'il touche mais c'est en même temps une obligation pour la collectivité qui doit se mobiliser pour proposer des « contrats d'insertions » adaptés à la situation du destinataire* »

Les interventions ciblées des ONGs, associations auprès des groupes vulnérables spécifiques tels que les handicapés, les sans-abri, les orphelins, etc. demeurera faible tant que le Gouvernement ne s'applique pas à établir un programme dans le cadre duquel des contrats d'intervention seraient octroyés à des ONG ayant les compétences requises mais aussi une participation communautaire. Ceci nécessiterait l'établissement de normes pour la prestation de services dans chaque zone et la mise en place d'un mécanisme d'octroi de contrats et de supervision.

Enfin, les programmes qui explorent les facteurs favorisant la survivance de la famille élargie, dans laquelle les échanges de services et de biens doivent être envisagés. Ainsi ces initiatives peuvent inspirer la naissance ou maintenir la survivance des solidarités communautaires qui, autrefois, englobaient le voisinage, est plus circonscrite aujourd'hui.

« Les événements importants jalonnant l'existence, les naissances mais, plus encore, les mariages et les deuils, sont encore l'occasion de larges retrouvailles familiales ». (CONDON 1999 : 129)

Assiste-t-on à un retrait de l'État au profit de la société civile ou bien plutôt à une tentative de revitalisation des solidarités au sein de cette dernière ? (HELTFTER 2009). Est-t-il envisageable de penser à une autre forme de solidarité nationale pour constituer un filet de sécurité pour la population précaire ?

III. 9. 2 Les défis d'une politique de protection sociale adéquate

C'est grâce à des réflexions sociologiques sur la pauvreté que des décisions internationales et des politiques mondiales sur l'approche de pauvreté ont changé. PAUGAM parle de centrer l'étude des pauvres sur l'acteur, GODINOT (2010 : 21) rappelle que « *il y a dix ans, la Banque mondiale réalisait une enquête auprès des populations en situation de pauvreté, exceptionnelle par sa démarche et son ampleur, puisqu'il s'agissait de solliciter* »

⁴⁴ NIYIBIZH V. , *L'étude du problème des sans abri de la ville d'Antananarivo* », mémoire de maitrise, département de sociologie, faculté DEGS, université d'Antananarivo, 2000

les voix des pauvres » et de recueillir leur opinion dans une cinquantaine de pays en développement »

L'approche de PAUGAM a tout le mérite puisqu'il a permis de clarifier et de systématiser une approche que D.SCHNAPPER⁴⁵ qualifie d'«heuristiquement féconde». PAUGAM a permis notamment de remettre en question les principes de la politique sociale en France, actuellement basée sur l'assistance. La protection sociale et la question de la sécurité sociale en France sont connues par son déficit.⁴⁶

Le système de protection sociale constitue un dispositif particulier de lutte contre la pauvreté, dans ce sens chaque pays se doit de trouver le « bon système qui répond à leur réalité socioéconomique et aussi culturelle. L'exemple de deux pays la France et les Etats-Unis analysé dans l'ouvrage de MOREL S. (2000) révèle l'importance d'une prise en compte de la réalité et de l'histoire pour répondre à une logique.⁴⁷

La protection sociale est « *l'expression de coutumes assistancielles différentes* ». La spécificité naît de l'histoire de chacun des pays qui a produit une culture, des coutumes, des institutions au travers desquelles se sont définies deux statuts économiques de la pauvreté et deux modes de contrôle social des pauvres.(FREYSSINET 2001).

Pour faire face à un risque d'assistanat caractérisé par la paupérisation de la population et une augmentation de nombre de ménages à « assister », un changement plus structurel doit s'opérer. « Les personnes assistées par les centres sont des couches rejetées par le système C'est pourquoi, au lieu de concentrer tous les efforts sur les aspects palliatifs de l'accompagnement vers l'insertion, il faut d'abord procéder au changement du système ». (Propos avancés par un Responsable d'une plate forme d'ONG).

A l'instar des mesures de travail social préconisées précédemment, la politique sociale devrait prioriser l'aspect de prévention ou de réinsertion plutôt qu'une politique d'assistance. En effet, cette dernière a pour conséquence de rassembler une population destinée, à vivre

⁴⁵ SCHNAPPER D., «Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux», Revue Française de Sociologie, 1989.

⁴⁶ PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, Paris, 2005 est un document consistant qui retrace l'évolution du système d'aide sociale en France, notamment les modalités des cotisations sociales et leur transformations progressives. Il met en exergue la situation relative au déficit de la sécurité sociale.

Selon BARBIER (2008) le système français, depuis les justifications politiques du RMI, s'est révélé structurellement inapte à l'universalisme authentique en matière d'assistance et d'accompagnement des personnes sans emploi

⁴⁷ En 1988, la France inventait le Revenu minimum d'assistance (RMI). La même année exactement, les Etats-Unis adoptaient l'*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), vaste programme de transfert monétaire en faveur des pauvres.

pendant de nombreuses années dans les réseaux de l'action sociale. PAUGAM (2008) note que même les dispositifs palliatifs comme le RMI qui, bien que contribuant à atténuer l'extrême misère, se révèle incapable en lui-même d'enrayer ni de prévenir le processus de disqualification.

Une bonne compréhension des systèmes nationaux de protection sociale requiert préalablement la connaissance du contexte culturel dans lequel ces systèmes s'inscrivent⁴⁸ (DONNE 2008, BARBIER, 2008⁴⁹)

Au niveau national, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ont œuvré pour élaborer et développer une stratégie de protection sociale appropriée pour faire face aux divers risques et chocs confrontés par Madagascar. À la suite de la crise politique de 2002, plusieurs étapes et démarches ont été menées pour mettre en place une stratégie au vue de mieux orienter les politiques et les dépenses publiques en ciblage des risques et la réduction de l'extrême pauvreté. Cette stratégie était destinée à compléter les politiques nationales de développement en mettant l'accent particulièrement sur les besoins des plus vulnérables⁵⁰.

A la base, cette stratégie présentait quelques avantages, d'abord elle souhaitait établir un cadre institutionnel et politique en vue d'améliorer la coordination entre les programmes et d'assurer la couverture des groupes vulnérables prioritaires notamment à l'amélioration des programmes de ciblage. Un intérêt particulier à l'évaluation et à la conception d'intervention pour combler les écarts identifiés a été avancé.

Les structures d'assistance en cas de désastre pourraient se voir renforcer par la coordination entre les équipes nationales de gestion de désastre dans différents ministères et l'examen de la faisabilité de l'établissement d'un fonds d'urgence efficace et transparent en cas de désastre.

⁴⁸ Voir également BARBIER J.-C., *La précarité. Une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale*, *Revue française de sociologie*, vol. 46, 2005 :351-371.

⁴⁹ Barbier J.-C., *La Longue Marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le lien Social. 2008

⁵⁰ Le nouveau Gouvernement dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2003, suivi d'un second DSRP en 2006 et du Plan d'action de Madagascar pour 2007 à 2012 (MAP) a réaffirmé l'engagement du Gouvernement dans la protection sociale. Il définit une stratégie pour atteindre des Objectifs du Millénaire pour le Développement et apporter un appui aux couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. Un Comité technique de protection sociale (CTPS) composé de représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile a été créé en avril 2002. Le CTPS, avec l'appui de la Banque Mondiale, de l'UNICEF et du Gouvernement français a mis sur pied une stratégie de gestion des risques et de protection sociale finalisée en août 2007, finalement achevée par un plan d'action a aussi été achevé en février 2009. La nouvelle crise de 2009 a cependant empêché la mise en œuvre (ELDER and AI 2007)

Il est essentiel de renforcer le cadre institutionnel. Le rôle de l'Etat dans la formulation de la politique de protection sociale et de sa mise en œuvre constitue un défi de taille qu'il faut surmonter. Le gouvernement de part sa politique générale doit tenir compte de cet enjeu. Pour éviter tout empiétement de fonction au niveau des entités ministériels, il est essentiellement urgent de désigner un ministère de tutelle chargé de la responsabilité institutionnelle de la protection sociale et du ciblage des groupes vulnérables. Les désorganisations institutionnelles dans ce sens devraient être évitées⁵¹.

Ce renforcement institutionnel doit être accompagné d'une amélioration de la *coordination* entre secteur public et autres partenaires. Le système des Nations, les agences autonomes telles que le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) et l'Office National de Nutrition (ONN), les clubs de services, les congrégations religieuses, les ONG internationales et les associations locales, et d'autres initiatives privées doivent être coordonnées. Cette coordination est nécessaire pour éviter un saupoudrage sans effet palpable au niveau de la population mais cela permettrait également de surpasser les effets pervers d'un surdosage d'accompagnement au sein de la même cible.

Le nombre de groupe de population répondant aux normes d'assistés est de plus en plus nombreux donc, le besoin en protection sociale à Madagascar reste énorme. La stratégie de protection sociale de 2007 fournit une bonne base pour la construction de la nouvelle stratégie et d'un programme de protection sociale à long terme, mais il lui faudra subir une mise à jour significative.

Le gouvernement devra également prendre immédiatement l'initiative de définir un nombre limité d'activités de protection sociale prioritaires, en consultation avec la société civile, des chercheurs et avec l'appui des bailleurs de fonds.

Face à une situation chaque jour plus complexe, on ne peut que s'interroger sur les réponses qu'il convient d'apporter au travers des politiques publiques. La réduction de la pauvreté et de l'exclusion, la régulation des inégalités, la maîtrise des risques demandent en effet des solutions innovantes, de plus en plus diversifiées, qui imposent une mobilisation

⁵¹ Des changements au niveau de la responsabilité institutionnelle de la protection sociale n'ont pas avancé la situation, en 2004, elle a été assumée par le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et des Loisirs (MPSPL). Puis en janvier 2007, il a été dissous et remplacé par un Directeur de la Protection Sociale créé au sein du nouveau Ministère de la Santé, du Planning Familial et de la Protection Sociale. Les interventions furent alors réparties entre plusieurs ministères, sans aucune coordination, en mai 2009, le mandat pour la protection sociale fut affecté à un nouveau Ministère de la Population et des Affaires sociale avec l'appellation Ministère de la population et de la promotion féminine

sans précédente, au niveau local comme international, des décideurs, des chercheurs, de la société civile et de la communauté.

III. 9. 3 Adopter une réponse multisectorielle face à un problème de fond

Il faut reconnaître au départ que le défi de protection sociale est de taille dans un pays où deux tiers (2/3) des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté. Une réponse adéquate au problème d'intervention des populations vulnérables doit aborder le problème de manière structurelle et doit agir sur le fonds. N'est-il pas temps de réfléchir sur un nouveau modèle de prise en charge et de système ? Ces situations de non-durabilité sociale ne peuvent alors être surmontées que par l'élaboration de nouveaux mécanismes de solidarité, d'assurance, de redistribution et, plus généralement, de renforcement de la capacité des personnes à se prendre en charge.⁵²

Autour du débat sur l'aide sociale en France, le sociologue Nicolas DUVOUX invoque que le vrai cancer de la société française, c'est le chômage de longue durée. CASTEL insiste que *«la progression de l'exclusion tient à l'aggravation de la déstabilisation de la condition salariale»* (Robert CASTEL cité par DEBORDEAUX 1994). L'assistance, c'est une des réponses à ce fléau, un palliatif. *« Si l'assistance se développe, c'est parce que le chômage reste massif et que son indemnisation n'a cessé de baisser depuis le milieu des années 1990 »* (op. cit.).

Le constat de ce sociologue insiste sur le fait que les causes structurelles doivent être prises en compte. La situation de vulnérabilité des familles constitue toujours un risque considérable de l'exclusion, de la marginalisation mais surtout de la dépendance de ces familles au système d'aide. (BARBIER, 2008)

La réinsertion serait beaucoup plus facile si l'État était en mesure de jouer son rôle, en assurant la sécurité des habitants, en construisant les infrastructures et routières et autres, en facilitant toutes les démarches pour l'acquisition des terrains, le développement de l'entrepreneuriat, la création d'entreprises et l'exonération des taxes.

En effet, selon l'EPM 2010, pour atteindre une incidence de pauvreté de moins de 5% en 2035, il faut une croissance annuelle de la consommation des pauvres de 10% en volume, soit un taux de croissance économique annuelle d'environ 15% jusqu'à cet horizon. Ainsi, au-

⁵² DUBOIS J-L., LACHAUD J-P., MONTAUD J-M., dans *Pauvreté et développement socialement durable* (2003) ont essayé de poser quelques pistes de réflexions sur un changement de paradigme autour de la protection sociale et la lutte contre la pauvreté en générale en se focalisant sur le social

delà d'une stratégie commune de protection sociale, des stratégies d'intervention intégrées plus larges s'imposent pour parvenir à bout du phénomène de pauvreté au fil du temps (RANDRIANKOLONA 2011)

Comme il a été développé, mis à part une amélioration du travail autour de l'accompagnement, il faut reconnaître que la question de la protection sociale relève d'un problème multisectoriel, plusieurs paramètres interdisciplinaires devraient être pris en compte pour appréhender la situation.

En effet, parler d'une politique sociale ne relève t-elle pas de la problématique du financement de la protection sociale, elle a un prix important, la réforme du financement de la protection sociale et l'articulation impôts-cotisations font aussi partie de la même dynamique systémique. On reconnaît que malgré la hausse de la vulnérabilité, le budget de la protection sociale a régressé depuis le début de la crise en 2009. Certains ONG disposent de financement propre mais leurs appuis ont également chuté à 5,1 millions \$US en 2010 (KONE, 2011). D'ailleurs, ces interventions semblent limitées puisque leurs dépenses sont estimées à seulement 5% environ des dépenses totales de protection sociale à Madagascar.

La banque mondiale a mis en place un nouveau cadre de protection sociale marquée par La vision de la Protection Sociale pour Madagascar en 2024 qui a objectif d'établir un système efficace de filets sociaux de sécurité qui réduit considérablement l'extrême pauvreté et qui renforce la résilience des pauvres aux catastrophes naturelles

Conclusion partielle

La dernière partie de ce travail s'est évertuée à apporter une réflexion prospective pour prévenir la dépendance de la population vulnérable aux programmes d'assistance. Les sociologues ne doivent pas se contenter de décrire le monde, ils se doivent d'agir sur le monde (ROGEL 2004). Parler de l'insertion et de la prise en charge des personnes en situation de précarité relève non seulement d'une politique publique de protection sociale au niveau global mais aussi d'une prise en compte de l'individu en tant qu'acteur et pas un simple sujet ou bénéficiaire d'aide. L'implication de la communauté dans cette démarche n'est pas la moindre car elle constitue une force de solidarité permettant à la population de développer l'échange.