

Promouvoir l'agriculture pour la protection sociale ou la protection sociale pour l'agriculture?

(ii) Approches politiques et questions émergentes

Lerisque et la vulnérabilité sont des facteurs importants dans l'enfermement des populations rurales pauvres dans leur situation de pauvreté. Les politiques de développement agricole et de protection sociale peuvent toutes deux contribuer à une croissance qui bénéficiera aux populations les plus défavorisées et les plus vulnérables.

Dans ce second article consacré aux relations entre agriculture et protection sociale, nous passons en revue les principales interactions qui interviennent entre les politiques de protection sociale et de développement agricole. Nous décrivons également quatre approches stratégiques visant (avec des degrés de réussite divers) à prendre en compte ces interactions, en précisant les principaux instruments politiques qui leur sont associés, ainsi que les problématiques de conception et de mise en œuvre posées par les instruments abordés.

Les interactions entre la protection sociale et l'agriculture sont importantes et complexes

Diverses interactions importantes et complexes agissent entre les politiques et interventions de

protection sociale et de développement agricole, notamment:

- Impacts multiples des interventions sur un large éventail d'éléments constitutifs des moyens de subsistance ;
- Multiplicité des modalités d'action de ces interactions : « sur les moyens de subsistance », c'est-à-dire sur les différents éléments constitutifs des moyens de subsistance, sur les changements de comportement et sur les améliorations de productivité ; « entre les moyens de subsistance », c'est-à-dire en modifiant les structures de prix et les relations sociales, politiques et économiques qui prévalent à divers niveaux (individu, foyer, communauté, district, national, régional, mondial) ;
- Variation des impacts et des interactions entre les différents individus, foyers, communautés, etc., en fonction des conditions agro-écologiques, sociales, politiques et économiques et du contexte historique ;
- Diversité des caractéristiques et impacts d'une large palette d'instruments de politique, des contextes et des modalités de mise en œuvre ;

- Objectifs politiques multiples, contestés, parfois complémentaires, parfois conflictuels, avec une multiplicité de parties prenantes. Les processus qui affectent les choix, la conception et la mise en œuvre des politiques sont souvent mal compris;
- Incertitude et manque d'information concernant: conditions prévalant dans les zones rurales; ressources disponibles pour les interventions politiques; changements possibles concernant les conditions et ressources; effets probables des interventions.

Approches stratégiques des politiques de développement agricole et de protection sociale

L'encadré 1 propose quatre grandes approches stratégiques pour la protection sociale, le développement agricole et les instruments politiques leur étant couramment associés. Les trois premières approches sont associées, respectivement, aux politiques de développement menées sous l'impulsion de l'État durant la période post-indépendance, aux premières politiques de libéralisation, et au nouvel agenda de croissance

et de protection sociale (cf. Point Info 1 sur la protection sociale).

Si les politiques visant à promouvoir la protection sociale par le développement agricole ont obtenu des résultats remarquables dans la stimulation d'une croissance généralisée dans certains pays (principalement asiatiques), ils ont en revanche lamentablement échoué dans d'autres pays (principalement en Afrique) en raison d'une mise en œuvre inadéquate, faible et coûteuse. Lorsqu'elles ont abouti, ces stratégies, qui assuraient notamment des services complémentaires visant à promouvoir la production agricole, ont également instauré un certain degré de protection sociale systémique en termes d'assistance et de gestion des risques, cela pour les producteurs comme pour les consommateurs pauvres.

Les approches indépendantes du développement agricole et de la protection sociale ont, pour l'essentiel, produit des résultats médiocres dans la stimulation d'une croissance agricole fondée sur les cultures vivrières dans les économies rurales pauvres qui n'ont pas encore atteint un certain seuil de transformation de

Encadré 1.

A. Promotion de la protection sociale (*notamment*) par l'agriculture et le développement agricole:

- Interventions sur les prix à la production et les marchés
- Subventions aux intrants et systèmes de livraison
- Aides au crédit et systèmes de livraison
- Développement des infrastructures
- Changement technique
- Réforme agraire
- Services zootechniques
- Coordination complémentaire assurée entre les services agricoles qui fournissent également une certaine protection sociale

B. Protection sociale *indépendante* du développement agricole:

Les politiques de *développement agricole* incluent:

- Suppression des tarifs et des réglementations protégeant les monopoles d'État
- Démantèlement ou privatisation des entreprises parapubliques
- Développement des infrastructures
- Suppression du contrôle des prix
- Changement technique et infrastructure
- Les instruments de protection sociale incluent:
 - Transferts de fonds inconditionnels
 - Aide alimentaire
 - Travaux publics
 - Transferts de fonds conditionnels
 - Vivres pour l'éducation

C. Recours à la protection sociale en faveur (*entre autres*) du développement agricole (instruments étant moins explicitement focalisés sur l'aide sociale):

- Assurance du risque
- Instruments de renforcement de la résilience
- Programmes de travaux publics
- Contributions aux programmes de travail

D. Protection sociale via (*notamment*) l'agriculture (priorité accordée à des actions d'aide sociale directes plutôt qu'au développement agricole):

- Programmes ciblés sur certains intrants
- Certains aspects de la redistribution agraire
- Certains transferts de fonds
- Contributions aux programmes de travail

l'agriculture. Les succès limités obtenus dans le domaine des cultures de rente présentent par ailleurs le risque d'encourager une croissance inéquitable et un certain dualisme économique. Les stratégies visant à faire avancer le développement agricole par la promotion de la protection sociale font face à d'importants problèmes liés au niveau élevé des coûts de transaction, à l'anti-sélection et au risque subjectif dans les programmes d'assurance-récolte et de micro-financement déployés dans les zones rurales pauvres.

On voit là se dessiner les contours d'un axe de recherche important, portant sur une comparaison des coûts et de l'efficacité entre, d'une part, les approches plus génériques de croissance et de protection sociale qui avaient été utilisées dans le cadre des premières politiques de développement agricole conduites par l'État (interventions de stabilisation des prix alimentaires, par exemple) et, d'autre part, les approches plus récentes de protection sociale agissant à un niveau beaucoup plus ciblé. Des enseignements doivent également être tirés des succès et des échecs de l'engagement des États, des marchés et de la société civile dans ces différentes approches. Des enseignements doivent permettre d'identifier les différentes combinaisons d'instruments et de rôles des parties prenantes qui contribuent le mieux à la croissance (agricole et non-agricole) et à la protection sociale en fonction des contextes et qui pourraient, par exemple, permettre à l'approche « protection sociale via l'agriculture » de gagner en efficacité dans la promotion à la fois d'une croissance agricole durable et de la protection sociale.

Principaux enjeux des politiques de protection sociale et de développement agricole

Les approches poursuivies dans les politiques de protection sociale et de développement agricole ont radicalement évolué au cours des

quarante dernières années, bien souvent sous l'effet de modes « à taille unique » ayant cours au niveau international et ne reconnaissant pas les spécificités des différents contextes nationaux.

Des principes politiques clairs sont nécessaires pour permettre l'élaboration d'objectifs et d'instruments adaptés au contexte, complémentaires et flexibles, cela pour le développement agricole comme pour la protection sociale. Les principes contextualisés doivent notamment tenir compte des éléments suivants :

- Contraintes et opportunités dans les secteurs agricoles et non agricoles;
- Structures des modes de subsistance et opportunités, contraintes et risques avec lesquels les populations doivent composer;
- Conditions actuelles et dynamique de changement dans le développement des marchés et de la chaîne d'approvisionnement;
- Mécanismes existants de protection sociale (formels et informels);
- Capacités et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des interventions de développement agricole et de protection sociale;
- Caractéristiques, forces et faiblesses spécifiques des différentes interventions de développement agricole et de protection sociale eu égard aux effets produits dans les différents contextes.

L'accès et le prix des denrées alimentaires et l'impact du VIH/sida sont deux problèmes particuliers pour lesquels on peut établir des liens particulièrement forts et complexes entre agriculture et protection sociale.

Problématiques de conception et de mise en œuvre pour les instruments de protection sociale

Les instruments de développement agricole et de protection sociale doivent être conçus et mis en œuvre de façon à exploiter les synergies et à prévenir les conflits. Un certain nombre de

questions doivent pour cela être prises en compte:

- Le choix du type de transfert (par ex. : fonds, denrées alimentaires, intrants, coupons) doit prendre en compte : les effets multiplicateurs des différents types de transfert ; les objectifs spécifiques du programme ; les coûts pour le programme et pour le bénéficiaire ; et le développement des marchés et ses effets
- Le timing de l'action est essentiel pour l'agriculture saisonnière, et les interventions doivent soutenir, et non entraver, les stratégies mises en place par les personnes pour pallier aux vulnérabilités périodiques et exploiter les opportunités saisonnières.
- Échelle d'intervention : La taille et le nombre des transferts sont associés à des seuils et des effets multiplicateurs qui ont un impact important sur l'effet des interventions de protection sociale et de développement agricole sur les moyens de subsistance et les économies
- La conditionnalité engendre souvent des effets imprévus, qui doivent être pris en compte dans le cadre d'un arbitrage coût/bénéfice réalisé sur des objectifs multiples
- La stabilité et la fiabilité des programmes au fil du temps ont une influence critique

sur leur capacité à produire des bénéfices tangibles en termes d'assurance-risque, dans la mesure où elles affectent la confiance des populations concernant les possibilités d'accès aux services en cas de besoins

- Ciblage : L'efficacité du ciblage est fondamentale pour assurer la réussite d'une intervention de protection sociale non universelle ; elle est cependant difficile à réaliser et exige des moyens importants
- Les coûts augmentent fortement avec la précision du ciblage et l'éloignement de la population visée
- Économie politique des relations locales, nationales et internationales : Le financement, la conception et l'exécution des interventions de protection sociale et de développement agricole sont des activités à très forte connotation politique. Le soutien dont pourront bénéficier différentes initiatives dépendra de leurs objectifs et des intérêts respectifs des financiers, des exécutants et des bénéficiaires (prévus et imprévus). La cohérence et la prévisibilité des transferts sociaux exigent un engagement à long terme de la part des gouvernements nationaux et, dans les pays les plus pauvres, des donateurs et/ou des ONG.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Andrew Dorward, Rachel Sabates Wheeler, Ian MacAuslan, Chris Penrose Buckley, Jonathan Kydd et Ephraim Chirwa** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : www.future-agricultures.org

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UKT +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

