

Mettre à profit la protection sociale pour réduire la vulnérabilité et promouvoir la croissance économique au Kenya

Au-delà de la réduction des risques et de la vulnérabilité, les mesures de protection sociale (PS) peuvent également favoriser l'activité productive et la croissance économique. Ce document explore comment les politiques PS peuvent être mises à profit pour traiter les principaux aspects du risque et de la vulnérabilité, et pour promouvoir la croissance économique dans l'agriculture.

Risque et vulnérabilité

La notion de risque est généralement appliquée à des événements qui peuvent d'une manière ou d'une autre être couverts par une assurance. Les risques sont associés aux chocs et aux situations de stress, qui peuvent être extérieurs au ménage (mauvaise récolte, par exemple), ou internes (comme la perte de travail pour cause de maladie).

Les particuliers ou les ménages qui sont susceptibles d'être affectés négativement par de tels événements sont dits vulnérables. Les personnes très vulnérables sont généralement défavorisées par des circonstances telles que le manque

Encadré 1 : Stratégies d'adaptation par des personnes vulnérables

On recense trois grandes stratégies de subsistance déployées par les ménages pauvres pour répondre aux situations de stress :

- 'Maintien': des actions sont prises pour préserver les niveaux de vie dans une optique de 'survie'. Ces actions pourront inclure l'emprunt de denrées alimentaires à des membres de la famille, l'adoption de cultures de subsistance à faible risque, etc. Dans les cas extrêmes, les gens risquent de tomber dans une situation de pauvreté chronique.
- 'Renforcement': des investissements sont réalisés afin d'accroître la productivité des activités existantes.
- 'Diversification': les activités existantes sont mises à contribution pour accumuler des actifs et ainsi permettre ultérieurement des investissements dans d'autres activités de subsistance, plus rémunératrices, par exemple des activités non-agricoles, des projets agro-alimentaires ou l'émigration.

Source: Dorward et al., (soumis)

Tableau 1: Avantages et inconvénients du ciblage

Source : Shepherd et al.

Mécanismes de ciblage	Coûts administratifs	Susceptibilité aux erreurs d'inclusion et d'exclusion	Aspects politiques
Subordonné à la vérification des ressources	Élevé	Faible, à condition que des informations précises puissent être obtenues	Le degré de contrôle nécessaire pourra être difficilement accepté; politiquement, pourra être la seule façon d'obtenir l'acceptation des élites.
Indicateurs de substitution	Moyenne ²	Moyenne	
Base communautaire	Faible pour le gouvernement; élevé pour la communauté locale, qui doit prendre des décisions délicates.	Variable. La transparence et la flexibilité nécessaires sont difficiles à réaliser dans la pratique.	Risque de capture par les élites locales et de reproduction des discriminations existantes. Risque d'exacerber les divisions communautaires.
Auto-ciblage	Faible	Faible si la conception est bonne. Le ciblage ne constitue généralement pas la caractéristique principale de la conception	Risque d'induire une stigmatisation des ménages les plus pauvres et socialement exclus

de moyens, des revenus faibles et variables, une forte proportion de personnes à charge et/ou des réseaux d'entraide sociale faibles.

Le choix de la méthode à appliquer dans la gestion des risques dépendra de la nature et de l'ampleur du risque. Ces mesures pourront par exemple inclure le soutien aux programmes de micro-financement, l'assurance maladie, les prestations de retraite, les allocations pour personne handicapée ou encore des programmes d'alimentation scolaire.

Définition de la protection sociale

Les interventions de PS peuvent être classées dans l'une des quatre catégories suivantes: protection; prévention; promotion; transformation.

- **Les mesures de protection** portent sur l'assistance assurée dans les situations de privation. Ces mesures incluent par exemple l'aide sociale destinée aux personnes étant dans l'incapacité de travailler et les prestations de retraite. Les autres mesures de protection peuvent être classées comme des services sociaux (services de santé gratuits, par exemple).
- **Les mesures de prévention** visent à éviter la privation et agissent directement sur des questions relatives à la réduction de la pauvreté. Ces mesures incluent l'assurance sociale destinée aux groupes économiquement vulnérables et, pour l'agriculture, les

stratégies de diversification des cultures ou des revenus.

- **Les mesures de promotion** visent à accroître les revenus réels et les capacités, cela passant par un large éventail de programmes d'amélioration des moyens de subsistance, ciblés sur des ménages ou individus (micro-finance, par exemple).

- **Les mesures de transformation** visent à prendre en compte les préoccupations d'équité sociale et d'exclusion (action collective en faveur des droits des travailleurs, par exemple). Ce type d'intervention inclura ainsi les changements de réglementation visant à protéger les groupes vulnérables contre la discrimination ou encore les campagnes de

Tableau 2 : Protection sociale et stratégies de développement agricole

<p>(1) Protection sociale engendrée par l'agriculture et la croissance agricole:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prix de sortie et interventions sur le marché (par ex. : instauration d'un prix plancher pour certains produits) • Subventions aux intrants (engrais, semences, produits agro-chimiques, etc.) • Subventions de crédit • Développement des infrastructures (routes, installations de stockage, etc.) • Évolution technique (par ex. : variétés hybrides) • Réforme agraire (par ex. : installation de squatters) • Services d'élevage (vaccinations, etc.) 	<p>(2) Protection sociale indépendante du développement agricole:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques de développement agricole incluent : • Suppression des tarifs et des réglementations protégeant les monopoles d'État • Démantèlement ou privatisation des entreprises parapubliques • Suppression du contrôle des prix • Évolution technique et développement des infrastructures • Les instruments de protection sociale incluent : • Transferts de fonds inconditionnels • Aide alimentaire (aide saisonnière) • Travaux publics (routes, ponts, etc.) • Transferts de fonds conditionnels (participation à un programme, par exemple) • Vivres contre éducation (par exemple pour l'éducation des filles)
<p>(3) Recours à la protection sociale en faveur du développement agricole (instruments étant moins explicitement focalisés sur l'aide sociale)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurance du risque • Instruments de renforcement de la résilience (programmes de reconstitution des stocks, par exemple) • Programmes de travaux publics (routes d'accès en milieu rural, par exemple) • Programmes « intrants contre travail » (par ex. : fonds d'achat de semences, renforcement des capacités) 	<p>(4) Protection sociale via l'agriculture (priorité accordée à des actions spécifiques plutôt qu'au développement agricole)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmes ciblés sur certains intrants • Certains aspects de la redistribution agraire • Certains transferts de fonds (transferts de fonds pour la sécurité alimentaire, par exemple) • Programmes « intrants contre travail » • Source : Adapté d'une publication de Sabates-Wheeler et al., (2007).

Source: Adapted from Sabates-Wheeler et al., (2007).

sensibilisation (campagnes de lutte contre la stigmatisation liée au VIH/SIDA, par exemple).

Les programmes de protection sociale sont un outil sous-exploité qui permet pourtant de parvenir à des résultats rapides et à moindre coût sur la faim, la pauvreté et l'inégalité des revenus. Ils sont complémentaires des autres formes d'assistance en soutenant les ménages que l'on ne parvient pas à toucher au moyen des grands programmes de développement et de réduction de la pauvreté.

Protection sociale et croissance

La protection sociale peut contribuer directement à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté en permettant des transferts de redistribution qui ont pour effet d'augmenter les revenus et de faciliter la consommation des populations pauvres. Cela leur permet également de s'impliquer dans une prise de risque modérée, et de protéger au lieu d'éroder leurs avoirs lorsqu'elles sont confrontées à des chocs affectant leurs moyens de subsistance.

La protection sociale peut également entraîner une contribution indirecte, par le biais d'une création de ressources (programmes de travaux publics ou d'alimentation scolaire, par exemple) ou en induisant des multiplicateurs de revenu ou d'emploi. La croissance économique joue également un rôle critique pour la PS dans la mesure où elle génère des revenus supplémentaires et constitue la base d'une augmentation des recettes publiques.

La PS peut également stimuler les marchés locaux. L'instauration de prestations de retraite ou d'autres allocations pourra ainsi par exemple aider les personnes dans le besoin à participer aux marchés locaux en achetant des produits ou services locaux. Cela est particulièrement

Encadré 2: La protection sociale au Kenya

Malgré des niveaux de pauvreté et de vulnérabilité élevés et en augmentation, la protection sociale est, seulement aujourd'hui, en train de devenir une priorité au Kenya. Des plans sont en cours pour étendre les systèmes de remplacement des revenus de bases et autres mesures de protection à une base plus large de travailleurs. Un nouveau régime national d'assurance santé est en cours de mise en œuvre, visant à mettre en place une couverture d'assurance sociale universelle obligatoire pour chaque citoyen.

Les activités de protection sociale sont concentrées sur la réduction de la vulnérabilité ou de la souffrance humaine dans cinq grands domaines, à savoir : (i) faim et extrême pauvreté ; (ii) éducation des enfants ; (iii) maladies et santé humaine ; (iv) logement ; et (v) établissements humains.

Les questions de protection sociale sont gérées par de nombreux acteurs dans les différentes régions du pays et à différents moments. Le manque de coordination entre ces différents organes induit une dilution de l'impact des actions, des conflits et des problèmes de désorganisation.

Les autres problèmes affectant la protection sociale au Kenya incluent notamment le manque de contrôle et les « chapardages » et autres fuites affectant l'aide, ainsi que les difficultés liées à la durabilité et à l'extension des actions menées.

important dans les régions éloignées, où la demande est faible ou stagnante.

Protection sociale et développement

Les programmes de protection sociale jouent un rôle beaucoup plus large que la simple prise en charge temporaire du droit à l'alimentation. L'établissement d'un lien entre la PS et la promotion des moyens de subsistance peut servir d'« échelle », en ouvrant des



Photographie: David Hughes

opportunités de « renforcement » pour les personnes non-actives ou moins actives, que cela soit dans le cadre d'un emploi indépendant ou salarié.

La PS peut également contribuer directement à la stabilité sociale et politique, à condition toutefois que sa couverture soit large et que l'attribution des prestations soit jugée équitable. La stabilité et l'instauration d'un « contrat social » fort permettront à leur tour de poser des bases de croissance solides. Cela pourra être accompli par l'intégration d'objectifs de réduction des risques et des vulnérabilités aux politiques ou programmes de promotion.

Les investissements peuvent avoir des impacts positifs et négatifs substantiels sur les risques encourus par les ménages pauvres et vulnérables étant engagés sur le plan économique. Les responsables politiques

doivent par conséquent conserver la promotion des moyens de subsistance et la croissance comme des critères importants permettant d'évaluer l'utilité des programmes de protection sociale.

Types d'instruments de PS dans l'agriculture

Différents instruments de PS peuvent être utilisés pour réduire la vulnérabilité dans le domaine de l'agriculture. Ces instruments incluent notamment les filets de sécurité, les instruments de sécurité sociale, les mesures du développement humain, les mesures visant le marché du travail et les services de micro-finance.

Les filets de sécurité sont conçus pour prévenir les situations de dénuement et aider les gens à faire face aux urgences. Ils incluent notamment les programmes de distribution



alimentaire et les travaux publics. La distribution alimentaire est souvent utilisée comme dernier recours, lorsque les autres dispositifs de protection ont échoué ; elle présente cependant un risque d'introduction de distorsions sur les marchés et de dépression de la production. En instaurant une assurance contre certains risques, les travaux publics et les garanties d'emploi peuvent encourager la prise de risque et le renforcement de la productivité, surtout si de telles initiatives sont menées sur une période de plusieurs années.

Les instruments de sécurité sociale incluent notamment les subventions alimentaires et les transferts de fonds. Les subventions alimentaires sont un moyen efficace d'améliorer l'état nutritionnel des groupes vulnérables ou de protéger les populations en période de crise. Les coûts de stockage peuvent cependant être plus chers et la nourriture peut être soumise aux vols ou chapardages.

Les programmes de transfert de fonds visent à fournir une protection sociale de base aux personnes qui ne parviennent pas à subvenir à leurs propres besoins. Les transferts

de fonds peuvent toutefois induire des problèmes d'inflation en cas de mauvais fonctionnement des marchés.

Les mesures de développement humain peuvent permettre d'éviter les chocs engendrés par la destruction du capital humain, par exemple dans les situations où les populations pauvres réagissent aux chocs en retirant leurs enfants de l'école ou en réduisant leur consommation alimentaire.

Les mesures de marché du travail sont un autre instrument qui vise à prévenir la chute des personnes employées dans une situation de pauvreté. L'agriculture se caractérise par un recours important à l'emploi informel, avec des niveaux d'insécurité élevés et des niveaux de revenu faibles. Les mesures de marché du travail visent à protéger les ouvriers agricoles.

Les services de micro-financement peuvent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de protection sociale, de par leurs effets en termes de lissage des revenus, de facilitation des investissements de production ou d'instauration d'un tampon de sécurité contre les chocs. De tels programmes peuvent cependant parfois

exclure les plus pauvres, et peuvent même aggraver les risques auxquels sont confrontées les populations défavorisées, par exemple lorsque les défauts de remboursement entraînent la confiscation de biens essentiels.

Argent ou vivres?

Lors de la conception des transferts sociaux, la décision la plus importante porte sur la nature du transfert : argent ou nourriture. Ces deux mécanismes pourront avoir des impacts différents sur la sécurité alimentaire des ménages et le fonctionnement des marchés locaux.

Un transfert de fonds sera ainsi approprié lorsque les marchés alimentaires fonctionnent correctement et lorsque l'accès aux denrées alimentaires est la cause fondamentale des problèmes de faim. Les transferts de fonds favorisent également le développement des marchés locaux, cela non seulement pour les denrées alimentaires mais également pour les autres marchandises.

Les transferts de fonds sans restriction permettent aux ménages pauvres d'investir et de dépenser sur ce qu'ils considèrent comme le plus important. Néanmoins, qu'ils soient en espèces ou en nature, les transferts peuvent entraîner une situation de dépendance en décourageant la recherche du travail rémunéré ou générateur de revenus.

Une approche fondée sur l'accès aux produits alimentaires, par exemple au moyen de bons d'alimentation ou de transferts de fonds soumis à restriction, pourra également être appropriée si les marchés alimentaires fonctionnent correctement et si l'accès aux denrées alimentaires est la cause fondamentale des problèmes de faim. Cette approche permettra également de favoriser le développement des marchés locaux, principalement pour les produits alimentaires.

Les approches fondées sur l'accès aux produits alimentaires sont souvent

politiquement acceptables dans la mesure où il est très difficile de se déclarer opposé à la distribution de nourriture aux personnes qui souffrent de la faim. Les transferts fondés sur l'accès aux produits alimentaires sont également plus difficiles à détourner vers des consommations indésirables (alcool, par exemple).

Les transferts fondés sur l'accès aux produits alimentaires se caractérisent par des coûts de transaction moins élevés que les mesures basées sur la distribution directe en produits alimentaires, mais plus élevés que les mesures de transfert de fonds. La restriction imposée sur les dépenses consacrées aux produits non alimentaires présente cependant également le désavantage de limiter les dépenses d'investissement. La limitation des dépenses peut par ailleurs inciter d'autres comportements négatifs, comme par exemple la revente des bons d'alimentation sur le marché noir.

Les approches fondées sur la distribution alimentaire sont fondamentalement différentes. Elles sont plus adaptées lorsque la cause fondamentale de la situation de faim est une offre insuffisante de denrées alimentaires. Dans de tels cas, les transferts de fonds conduiront en effet simplement à une inflation si les marchés ne fonctionnent pas correctement ou, pire, si la nourriture n'est tout simplement pas disponible, comme cela peut être le cas dans les situations de grande urgence.

Les programmes fondés sur la distribution alimentaire sont en outre plus acceptables sur le plan politique. Là encore, l'aide alimentaire est difficile à détourner vers des consommations indésirables. Élément important : l'aide alimentaire est généralement fournie gratuitement et ne présente donc aucun coût pour le gouvernement concerné.

La disponibilité de l'aide alimentaire peut en revanche induire le choix d'un programme non optimal du point de vue du pays concerné. Par ailleurs, comme avec les approches fondées sur l'accès à la nourriture, la distribution de l'aide

alimentaire en nature limite l'investissement ou l'épargne de la part des bénéficiaires ; elle peut également stimuler d'autres comportements négatifs, notamment la tricherie ou la revente des aliments distribués.

On voit donc que la conception des programmes de protection sociale doit être guidée par une évaluation des besoins et objectifs intégrant les spécificités du contexte. Les transferts pourront être effectués en espèces dans certaines circonstances, en nature dans d'autres.

Pour ces deux types de transferts, un certain degré de détournement d'une consommation alimentaire vers une consommation non-alimentaire est probable. Les effets de tels détournements peuvent être positifs ou négatifs. Les effets positifs peuvent notamment inclure l'achat de matériel agricole ou de vêtements d'école. Le principal détournement négatif concerne l'alcool.

Ciblage

Un programme de protection sociale peut être universel ou ciblé. La première approche met l'accent sur l'universalité des indemnités, la seconde sur la nécessité de venir en aide aux personnes pauvres, vulnérables ou marginalisées.

L'argument en faveur des indemnités universelles porte sur le fait que le ciblage est trop coûteux, et que les classes moyennes et les élites seront plus susceptibles de soutenir un programme dont elles bénéficient également. Le principal argument en faveur des interventions ciblées repose sur la question des coûts, et sur la possibilité d'éviter les détournements vers les populations non-pauvres.

Les donateurs comme les gouvernements sont par ailleurs plus enclins à soutenir des interventions ciblées. On peut tirer les

enseignements suivants d'un certain nombre de programmes :

- Les coûts liés à l'exclusion de certaines populations d'un programme peuvent être beaucoup plus élevés que les économies pouvant résulter des pratiques de ciblage.
- Les personnes pauvres bénéficiaires sont moins nombreuses dans un régime ciblé que dans un régime universel si les prestations sont capturées par les mieux nantis.
- Il est préférable de cibler des communautés entières plutôt que des individus. Lorsque les catégories sont simples (par exemple l'âge), les prestations doivent être universelles.
- Les pays pauvres disposent généralement d'une capacité administrative moindre, et il est donc particulièrement important de préserver la simplicité du ciblage.
- Bien que le ciblage ne soit souvent pas la meilleure approche, il pourra cependant être privilégié pour des raisons de coût. Il existe quatre types de mécanismes de ciblage, que l'on peut classer selon la méthode utilisée pour identifier les bénéficiaires : niveau des ressources ; indices de substitution ; ciblage communautaire et ciblage par auto-sélection. Le tableau 1 résume les avantages et les inconvénients de chacune de ces approches

Protection sociale (PS) et politiques de développement agricole

Il existe quatre grandes approches stratégiques en matière de protection sociale et de développement agricole (voir tableau 2).

Les stratégies de protection sociale et de développement agricole peuvent générer de la croissance tout en assurant une protection pour les producteurs et les consommateurs. Cela fut ainsi le cas au Kenya durant les trois premières décennies suivant son indépendance (c'est-à-dire avant la libéralisation), durant lesquelles le gouvernement contrôlait la production et la

commercialisation des principaux produits agricoles.

Les stratégies indépendantes de développement agricole font référence à l'ère de la libéralisation économique et aux premières politiques de protection sociale. Dans ce scénario, le développement agricole profite essentiellement à un nombre relativement restreint d'agriculteurs entrepreneurs, et impose de fortes exigences en matière de protection sociale, du point de vue du nombre de personnes à prendre en charge, et de l'ampleur et des sources des ressources à déployer pour ce faire.

La PS déployée dans une optique de développement agricole s'applique principalement durant les premières phases de croissance, en menant une action sur l'investissement. Il s'agit ici notamment de mesures de prévention, de promotion et de transformation (voir ci-dessus). Plus spécifiquement, il s'agira notamment de mécanismes d'assurance, de travaux publics et de programmes de micro-crédit.

Les stratégies qui visent à assurer une protection sociale via l'agriculture sont des programmes spécifiques visant à promouvoir l'agriculture

dans le but de réaliser des impacts particuliers et immédiats en matière de PS.

Financement de la protection sociale

Il est important que les programmes de protection sociale soient financés sur des budgets multi-annuels et prévisibles, conservés pour être déployés dans le cadre d'une réponse rapide et opportune aux problèmes de sécheresse émergents. De tels fonds assureront l'efficacité de la gestion, de la coordination et de la prise de décision, et permettront de veiller à ce que le soutien puisse être assuré de façon continue.

Le financement de la protection sociale nécessite une réorientation des dépenses depuis d'autres secteurs, une augmentation des recettes ou un soutien extérieur. L'assurance sociale ne constitue pas une option politique viable pour des pays à faible revenu comme le Kenya. L'élimination des exonérations fiscales indirectes pourra être plus prometteuse. Pour les pays à faible revenu, le financement extérieur est vital.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **John Omiti** 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.

