

Agriculture et protection sociale en Afrique

Les propositions suivantes sont généralement acceptées:

1. Les progrès réalisés dans la réduction de la faim et de l'insécurité alimentaire en Afrique sont d'une lenteur inacceptable.
2. La faim et l'insécurité alimentaire sont les principaux obstacles à la réduction de la pauvreté en Afrique.
3. La pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire sévissent encore de façon prédominante dans les zones rurales en Afrique.
4. L'agriculture reste un secteur clé dans les stratégies déployées par les ménages ruraux pour sortir de la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
5. Un engagement renouvelé en faveur de la vulgarisation agricole et de la recherche est nécessaire de toute urgence.

Cette logique conduit à une approche « à deux voies » pour réduire la faim en Afrique (FAO 2003):

1. Promouvoir la production agricole et le développement rural, en mettant l'accent sur les petites exploitations ;
2. Faciliter l'accès direct aux denrées alimentaires, notamment grâce à des interventions de protection sociale.

Une combinaison de mesures est nécessaire pour atteindre ces deux objectifs. Cette note de synthèse évalue les synergies et conflits pouvant surgir entre les politiques de protection sociale et de développement agricole dans dix

domaines, en commençant par les contextes politiques pour finir par les processus d'élaboration des politiques.

Contextes

Pour explorer les liens entre protection sociale et développement de la petite agriculture en Afrique, il est nécessaire de bien cerner deux grandes problématiques : la sous-performance de l'agriculture africaine ; et les forces et limites de l'agenda actuel en matière de protection sociale. Au moins quatre facteurs expliquent la persistance de la sous-performance agricole en Afrique:

- Échec des prescriptions du « consensus de Washington » (concernant en particulier le retrait de l'État et l'importance excessive accordée aux mécanismes du marché pour résoudre l'insécurité alimentaire), étant soit interprété comme un mauvais diagnostic du problème, soit attribué à une mise en œuvre imparfaite (partielle, lente, réticente et manquant de consistance) des réformes de libéralisation agricole par les gouvernements africains ;
- Déficits graves et continus concernant les ingrédients essentiels d'un environnement propice à la production et au commerce agricoles (infrastructures routières, systèmes de transport, information, technologie, etc.) ;
- Manque de protection des petits agriculteurs face à la concurrence internationale déloyale

(notamment les subventions agricoles et le protectionnisme pratiqués par les pays occidentaux), aux pressions croissantes de la mondialisation, etc.

- Conditions agro-écologiques défavorables et conditions météorologiques imprévisibles (faible fertilité des sols, sécheresses ou inondations récurrentes) : il s'agit-là d'une réalité inéluctable en Afrique, mais qui se trouve aujourd'hui exacerbée par une tendance récente à la multiplication des aléas climatiques sous l'effet du changement climatique.

On peut retracer l'historique des réponses de protection sociale face aux échecs du développement agricole en deux grandes périodes. L'« ancien agenda de protection sociale » se caractérisait par un interventionnisme étatique visant à corriger les déficits de production et les défaillances des marchés. Ces interventions incluaient notamment :

- Gestion de réserves de céréales nationales stratégiques ;
- Politiques pan-territoriales et pan-saisonnières de régulation des prix des denrées alimentaires ;
- Subventions aux engrais, semences et crédits pour les agriculteurs ;
- Agences de commercialisation parapubliques, menant explicitement une mission de sécurité alimentaire, passant par la vente subventionnée d'intrants et de denrées alimentaires et des achats garantis auprès des agriculteurs.
- La suppression de ces interventions au titre des conditionnalités d'ajustement structurel durant les années 1980 et 1990 a ouvert la voie au « nouvel agenda de protection sociale », qui n'intervient pas sur les marchés mais vise plutôt à compenser les personnes pauvres et vulnérables des défaillances de production et des marchés, d'abord dans le cadre de programmes d'aide alimentaire et de travaux publics puis, plus récemment, par des transferts de fonds ciblés. Une question non résolue reste toutefois la mesure dans laquelle cet instrument

de protection sociale, très en vogue aujourd'hui, prend véritablement en compte le spectre large et complexe des vulnérabilités auxquelles sont confrontés les petits paysans.

Complémentarités et arbitrages sur les instruments

Le défi des interventions de protection sociale en faveur des agriculteurs consiste à maximiser les synergies et à minimiser les conflits entre les objectifs de protection et de promotion des moyens de subsistance. Cela peut être réalisé de plusieurs manières.

1. Soulager les contraintes de liquidité : Les transferts sociaux sont utilisés non seulement pour les besoins de consommation des ménages de petite exploitation, mais également pour les investissements réalisés dans l'agriculture et l'entrepreneuriat. Cela implique que les transferts sociaux permettent de soulager les contraintes liées au crédit agricole, et ainsi l'achat d'intrants et autres biens agricoles (bétail, par exemple).
2. Génération d'effets multiplicateurs grâce à l'approvisionnement local : Les programmes d'alimentation scolaire, par exemple, peuvent avoir plusieurs avantages : (1) ils transfèrent les denrées alimentaires vers les enfants défavorisés (aide sociale); (2) ils assurent une protection contre les chocs de consommation (assurance sociale); (3) ils constituent un investissement dans la formation du capital humain (promotion des moyens de subsistance). Des risques de conflit avec l'agriculture existent toutefois potentiellement : (1) les enfants paysans instruits finissent bien souvent par quitter le monde agricole ; (2) les produits alimentaires importés peuvent compromettre la production et les marchés alimentaires locaux. S'ils sont bien conçus, les programmes d'alimentation scolaire peuvent cependant générer des synergies positives : (1) les agriculteurs instruits deviennent plus productifs;

(2) l'achat de denrées alimentaires locales produit des incitations pour les agriculteurs, des marchés pour les négociants et des emplois pour les restaurateurs locaux.

3. Effets multiplicateurs des transferts de fonds : Les transferts de fonds permettent d'acheter des biens et services, de créer des emplois et de dégager des revenus. Un projet de transfert de fonds au Malawi a ainsi généré un multiplicateur régional de 2,1, induisant un renforcement de la demande qui a principalement bénéficié aux marchands de village et aux petits paysans. Les transferts de fonds peuvent cependant avoir des effets négatifs (inflation) si les marchés sont faibles, au moins jusqu'à ce que les injections de capitaux contribuent à renforcer les marchés et à stabiliser les prix.

Timing et saisonnalité

1. La saisonnalité de la production agricole entraîne des problèmes de faim saisonniers et un sous-investissement, voire une décapitalisation, dans les petites exploitations. Une solution envisageable est la mise en place de « filets de sécurité productifs » (programmes « intrants-contre-travail », par exemple).
2. La saisonnalité des prix des marchandises augmente les coûts de l'accès aux denrées alimentaires ; elle réduit également les revenus lorsque ceux-ci sont dégagés dans le cadre de « ventes de détresse ». Les solutions incluent notamment une stabilisation des prix alimentaires ou l'indexation des transferts de fonds sur les prix des denrées alimentaires.
3. La saisonnalité du marché du travail entraîne un chômage saisonnier ou des conflits entre les besoins de main d'œuvre en ferme et hors ferme. La solution ne réside pas dans des projets de travaux publics conventionnels (dont les calendriers de mise en œuvre sont souvent inopportuns), mais plutôt dans des « programmes de garantie de l'emploi »

fondés sur la demande, tels qu'ils peuvent se pratiquer en Inde.

Seuils et effets d'échelle

1. Seuils d'actifs : L'inadéquation des actifs engendre des « trappes à pauvreté » (par exemple, si deux bœufs sont nécessaires pour le labour, alors la possession d'un seul bœuf est inférieure au seuil). Les questions liées aux seuils d'actifs peuvent être traitées dans le cadre de transferts d'actifs productifs, tels que des programmes de repeuplement du bétail.
2. Seuils de prix : Certaines activités ne deviennent rentables qu'à partir d'un prix particulier. Les seuils de prix peuvent interagir négativement avec les seuils d'actifs : dans le PSNP mis en œuvre en Éthiopie, les mesures de soutien à la subsistance visant à augmenter la production (par exemple le miel) risquent d'inonder les marchés et de provoquer un effondrement des prix.
3. Seuils de marché : Les défaillances de marché sont causées par de faibles niveaux d'activité commerciale, des coûts de transport et de transaction élevés, la faiblesse des institutions chargées de l'application du droit des contrats, et des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement. Les solutions incluent un soutien auprès des acteurs du marché (systèmes d'information, par exemple), le renforcement des institutions, et l'instauration d'une cohérence des politiques entre l'État et le secteur privé.
4. Effets d'échelle : Le fait qu'un grand nombre de personnes agissent de façon similaire peut affecter (positivement ou négativement) leurs environnements opérationnels : ainsi la récolte excessive de ressources naturelles pourra dégrader un environnement physique ; ou un nombre excessif d'agriculteurs vendant des produits risque d'entraîner une chute des prix sur les marchés locaux. De manière plus générale, les cercles vicieux de type « faible densité de population / faible activité

économique» nécessitent une attention particulière jusqu'à ce que des économies d'échelle soient réalisées.

Complémentarités et séquençage des politiques

Lorsque les marchés sont faibles et la vulnérabilité élevée (comme cela est le cas dans la plupart des pays d'Afrique), une approche séquencée est nécessaire pour le développement de la petite agriculture.

1. Immédiat : En l'absence de marchés efficaces, des filets de sécurité sociale doivent être mis en place (et des transferts alimentaires pourront être justifiés).
2. Moyen terme : Développer les marchés et infrastructures ruraux, en veillant toutefois à maintenir des mesures de protection sociale sensibles au marché.
3. Long terme : Une fois les marchés et marchands bien établis et les infrastructures rurales en place, les politiques fondées sur les mécanismes du marché peuvent promouvoir la sécurité alimentaire et la croissance économique rurale.
4. L'une des raisons pour lesquelles les réformes du « consensus de Washington » ont souvent échoué en Afrique tient au caractère inapproprié de leur séquençage : la libéralisation a supprimé le soutien de l'État à l'agriculture avant que les marchés ne soient suffisamment développés et que les infrastructures essentielles ne soient en place.

Prévisibilité et prise de risque

Si elle n'est pas couverte par une assurance, l'exposition au risque enferme les petits agriculteurs dans des activités agricoles à faible risque et à faible productivité, tandis que la faiblesse des revenus et des avoirs encourage les comportements d'aversion au risque chez les agriculteurs pauvres : en d'autres termes, la pauvreté perpétue la pauvreté. L'investissement agricole et une prise de risque modérée peuvent être encouragés en mettant en place un système

efficace de filet de sécurité ou d'assurance sociale, à titre de protection face aux chocs futurs. Les interventions envisageables sont les suivantes : (1) Transferts sociaux prévisibles ; (2) systèmes de garantie d'emploi ; (3) régimes d'assurance agricole indexés sur les conditions météorologiques.

Ciblage

Un dilemme auquel sont confrontés en permanence les décideurs politiques tient à la définition de la population à viser : faut-il cibler les agriculteurs les plus pauvres (pour protéger la consommation de subsistance) ou les paysans un peu moins défavorisés (pour promouvoir la croissance agricole) ? Une solution peut consister à cibler différents groupes au moyen de différents instruments : transferts de fonds prévisibles pour les populations pauvres à main-d'œuvre limitée ; programmes saisonniers vivres/fonds-contre-travail pour les pauvres « économiquement actifs » ; régimes d'assurance agricole indexés sur les conditions météorologiques pour les agriculteurs menacés par les récoltes défaillantes. Les programmes universels tels que les subventions aux intrants sont en général politiquement populaires, mais ils souffrent de fuites importantes vers des bénéficiaires non pauvres.

Il convient ici d'établir une différenciation entre deux catégories de bénéficiaires : ceux qui ont un « potentiel de progrès » (petits agriculteurs, par exemple) et ceux qui n'en ont pas (personnes économiquement inactives). Une stratégie de sortie sera appropriée pour les politiques qui ciblent le premier groupe, mais pas pour le second, qui aura besoin d'un soutien permanent.

Considérations d'économie politique

La décision d'investir dans la protection sociale ou dans l'agriculture, ainsi que le choix de l'instrument déployé, impliquent des coûts économiques et des coûts d'opportunité ; mais ce sont aussi des

choix politiques opérés par les gouvernements et les donateurs. L'extension de la protection sociale en Afrique reste confrontée à de nombreux obstacles, notamment : (1) Craintes des élites sur la question de la « dépendance » ; (2) transferts sociaux perçus comme étant « inabordables » ; (3) perceptions négatives des élites quant aux « pauvres indigents » ; (4) idéologies des donateurs (opposition systématique aux subventions et aux organismes parapublics, par exemple). Les solutions à ces contraintes incluent : (1) « co-responsabilité » (c.-à-d. imposer des conditionnalités sur les transferts sociaux) ; (2) viser la réalisation de progrès tangibles chez les bénéficiaires (les transferts doivent permettre de générer une croissance des revenus pour certains agriculteurs) ; (3) faire évoluer les mentalités (campagne de promotion de la protection sociale en tant que droit des citoyens, par exemple). Les considérations de clientélisme politique peuvent également influencer le choix de l'instrument et la répartition des subventions.

Conflits avec la protection sociale informelle

Selon l'hypothèse « d'éviction », les transferts publics risquent d'aboutir à un déplacement des transferts privés, avec à terme des avantages nets limités, tout en sapant des systèmes pourtant robustes de protection sociale « informelle ». On peut opposer trois arguments à cette hypothèse. (1) La plupart des transferts sociaux informels se font de « pauvres à pauvres », et s'effondrent sous le coup d'une aggravation de la pauvreté et de la vulnérabilité, ce qui renforce la nécessité d'une protection sociale formelle. (2) Les données empiriques issues des programmes de transferts de fonds ne permettent pas de conclure à une telle « éviction » des transferts privés. (3) Les transferts sociaux peuvent renforcer la protection sociale informelle : ainsi en Éthiopie et en Zambie, les bénéficiaires de fonds ont ravivé les clubs d'épargne, qui fournissent des services

d'auto-assurance et d'assurance mutuelle contre les chocs sur les moyens de subsistance.

Processus politiques

L'état du processus politique à différents moments reflète, pour chaque pays, non seulement les priorités et les débats en cours, mais également la trajectoire historique des choix politiques précédemment opérés. Ainsi, au Malawi, la domination de la « politique des engrais » dans les débats politiques récents reflète une préoccupation historique quant à l'approvisionnement en intrants des agriculteurs dans le pays. Le programme de « filet de sécurité productif » mis en place pour les agriculteurs éthiopiens est façonné par la longue histoire de l'Éthiopie en tant que bénéficiaire de programmes d'assistance d'urgence. Au Ghana, l'approche en matière de protection sociale est fondée sur une reconnaissance du fait que les régions du Nord n'ont pas profité des récents succès en termes de croissance économique nationale.

Les débats menés autour des politiques de développement agricole et de protection sociale ont été dominés par les gouvernements et les donateurs, en particulier dans les pays pauvres aux capacités limitées, où les bailleurs de fond sont souvent accusés d'imposer leurs choix politiques, avec un degré limité de consultation ou de prise en compte des agendas politiques nationaux. Cela soulève des questions quant au fait de savoir qui est le véritable « propriétaire » de ces politiques et programmes, comment renforcer l'implication des agriculteurs dans les décisions qui affectent directement leurs moyens de subsistance, et comment définir des rôles appropriés pour les différentes parties prenantes dans la conception, le financement et la prestation des interventions. Les gouvernements et les organismes donateurs doivent également réfléchir sur la pérennité de leurs engagements envers les agriculteurs, ainsi que sur les stratégies de sortie s'ils ne sont pas en mesure de s'engager sur un soutien financier et

technique à long terme pour les interventions qu'ils préconisent et/ou initient.

Conclusion

La réflexion menée sur la protection sociale des agriculteurs révèle qu'une série d'arbitrages doivent être négociés si l'on veut optimiser les synergies et minimiser les conflits entre les politiques de développement agricole et de protection sociale. Les arbitrages critiques à opérer incluent notamment:

1. Prix des denrées alimentaires peu élevés (protection sociale) ou plus élevés (production agricole).
2. Subventionner l'accès aux denrées alimentaires (transferts sociaux) ou investir dans la production alimentaire (subventions aux intrants).
3. Promouvoir l'agriculture de subsistance ou faciliter la diversification vers des activités non agricoles.
4. Programmes permanents ou programmes temporaires assortis de stratégies de sortie. Chacun de ces choix polarisés reflète des

objectifs distincts mais tout également importants. Dans la mesure du possible, des solutions différenciées doivent être recherchées en fonction des besoins des différents groupes de personnes. À terme, quelle que soit la configuration des politiques et instruments de développement agricole et de protection sociale effectivement mis en œuvre, ceux-ci doivent refléter une vision nationale cohérente pour l'avenir de la petite agriculture.

Sources: FAO (2003) « Vers une plus grande cohérence des initiatives de la FAO en matière de lutte contre la faim », Conférence de la FAO : 32ème session. Rome, 29 novembre - 10 décembre. <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/J0710e.htm> (accès le 15 janvier 2009)

Remerciements: Ce Point Info est une synthèse (rédigée par Stephen Devereux) d'un rapport d'atelier rédigé par Stephen Devereux et Benjamin Davis pour le projet FAO « Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development ». Le document de conception du projet, résumé dans le présent document, est publié par le Future Agricultures Consortium dans le document de travail Growth & Social Protection (Working Paper 01).

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Stephen Devereux** 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.

