

Agriculture et protection sociale en Éthiopie: politique foncière et sortie de la pauvreté

L'agriculture et la protection sociale sont inextricablement liées en Éthiopie. Si la petite agriculture paysanne est l'activité de subsistance dominante pour la majorité des Éthiopiens, elle est également une source majeure de pauvreté et d'insécurité alimentaire. En termes de politique agricole, la conviction du gouvernement selon laquelle l'agriculture constitue l'épine dorsale et la principale source de croissance économique se reflète dans son approche de la terre, envisagée comme le « filet de sécurité » pour les ménages ruraux, ceci justifiant l'interdiction faite à ces derniers de vendre leurs terrains. En termes de protection sociale, le fait que les agriculteurs soient les principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire a alimenté la crainte du gouvernement quant à une « dépendance » ancrée dans les mentalités rurales : cela explique la prédominance des projets de travaux publics, envisagés comme le mécanisme d'intervention de prédilection, ainsi que les récents changements dans l'approche des filets de sécurité, qui privilégient désormais les transferts de fonds plutôt que l'aide alimentaire, avec des prévisions tablant sur une amélioration des

conditions des bénéficiaires de transferts prévisibles dans les 3-5 ans.

Le discours sur les politiques agricoles et de protection sociale en Éthiopie peut être résumé par le dilemme suivant : dans un environnement à haut risque, le gouvernement doit-il adopter des stratégies conservatrices telles que l'autosuffisance alimentaire, visant à réduire une insécurité alimentaire chronique mais maintenant les populations les plus pauvres dans la pauvreté, ou doit-il mener une politique agressive de croissance fondée sur les exportations pour permettre une sortie de la pauvreté ? Les récentes déclarations de politique, notamment le Plan de développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté (PASDEP / Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty), font état de l'impatience du gouvernement quant aux échecs de la première approche, et indiquent un changement d'orientation clair dans la politique agricole, privilégiant désormais la promotion de la commercialisation et des exportations. Le Programme de filet de sécurité productif (PSNP / Productive Safety Net Programme) indique

également une perte de patience au terme de décennies d'aide alimentaire qui n'auront pas même permis d'assurer la sécurité alimentaire la plus élémentaire. On voit donc émerger deux fronts dans la lutte contre la pauvreté rurale, avec d'une part le PSNP qui injecte des liquidités dans une économie agraire fragile, et d'autre part le PASDEP qui soutient les chaînes de commercialisation et les cultures de rente qui permettront de générer des revenus supplémentaires (gouvernement éthiopien, 2007). Il s'agit-là d'un abandon clair de l'approche « survivaliste », fondée sur la priorité aux cultures vivrières et les interventions d'aide alimentaire en cas de production défailante.

La présente note de synthèse avance l'idée que les politiques de développement agricole et de protection sociale sont devenues de plus en plus synergiques en Éthiopie, explorant à cet effet la relation complexe entre la petite paysannerie et la terre, et analysant les intentions et impacts du Programme de filet de sécurité productif (PSNP) et du programme pilote d'assurance agricole indexée sur les conditions météorologiques.

AGRICULTURE ET PROTECTION SOCIALE: COMPLÉMENTARITÉ OU CONVERGENCE?

Dans le passé, les politiques agricoles et les interventions de protection sociale menées en Éthiopie étaient uniquement liées par le fait que l'aide humanitaire est essentiellement rendue nécessaire car il fallait bien répondre à l'échec des récoltes. Confrontés au problème d'une agriculture conjuguant faiblesse des intrants et faiblesse des productions, les responsables politiques pouvaient supposer que les agriculteurs pâtissaient de contraintes d'accès aux intrants, et que la solution résidait donc dans une intensification de la petite agriculture afin de maximiser les rendements. Pourtant, les initiatives ayant consisté à accorder des prêts d'accès aux intrants, dans le cadre d'un « filet de sécurité de

soutien à la productivité », ont échoué en Éthiopie lorsque la sécheresse mettait les paysans dans l'incapacité de rembourser leurs dettes. Qu'il soit ciblé sur l'agriculture ou sur la protection sociale, aucun investissement ne semble permettre de relever le défi posé par l'instabilité de l'environnement naturel de l'Éthiopie, en particulier les fluctuations de la pluviométrie.

« Politique foncière » et protection sociale en Éthiopie

Si les régimes successifs ont identifié la source de la stagnation économique de l'Éthiopie et de la vulnérabilité de son agriculture, ils ont toutefois aussi cherché à s'appuyer sur les petits exploitants comme vecteurs de croissance économique, d'instauration de la sécurité alimentaire (pour les ménages comme pour le pays dans son ensemble) et de réduction de la pauvreté. La clé, pour comprendre ce paradoxe, réside dans la politique foncière.

Le renversement de l'empereur Haïlé Sélassié, après la famine de 1974, a marqué la fin d'un système semi-féodal dans l'agriculture éthiopienne. Le régime marxiste du Derg estimait que l'inégalité régnant sur la possession des terres et les relations du travail, basées sur le métayage, était injuste et était la cause de la vulnérabilité persistante de l'Éthiopie vis-à-vis de la famine. Le Derg a alors mis en œuvre une transformation agraire radicale, avec la confiscation et la redistribution égale de toutes les terres entre chaque habitant dans les collectivités rurales. L'intention était à la fois égalitaire et économique : il s'agissait de donner à tous les ménages ruraux les moyens de parvenir à une augmentation durable de la productivité agricole et des revenus. La terre était également envisagée comme une sorte de filet de sécurité : tant que les familles rurales bénéficiaient d'un accès garanti à la terre, elles conservaient la possibilité de générer une agriculture de subsistance. En ce sens, la redistribution des terres pouvait être

considérée comme une forme rudimentaire de protection sociale. Depuis que le Derg a été renversé en 1991, le gouvernement EPRDF a toujours résisté à l'émergence d'un marché foncier rural. Le gouvernement craint en effet que le fait d'autoriser les petits exploitants à revendre leurs terres ne convertisse cette ressource de subsistance essentielle en un actif liquide, qui deviendrait alors immanquablement monétisé au fil des « ventes de détresse », ultimes moyens de se procurer des denrées alimentaires durant les périodes de crise, notamment les sécheresses, contraignant alors des millions de petits paysans à quitter leurs terres, concentrant les terres agricoles entre les mains d'une minorité de riches propriétaires terriens, et déplaçant la pauvreté rurale vers les bidonvilles urbains.

En dépit de la réforme agraire, les moyens de subsistance basés sur l'agriculture demeurent extrêmement précaires en Éthiopie, ce qui soulève des doutes quant au fait de savoir si la non-transférabilité des droits fonciers constitue un « filet de sécurité » ou une « trappe de pauvreté ». La redistribution des terres a également contribué au déclin de la protection sociale informelle dans l'Éthiopie rurale, notamment lorsque la « péréquation de la pauvreté » a rompu les relations patron-client qui liaient les familles pauvres et riches : de tels liens constituent certes un facteur d'exploitation, mais ils permettaient également aux « clients » vulnérables de se tourner vers leurs « patrons » pour demander de l'aide en temps de crise.

Le Programme de filet de sécurité productif (PSNP)

Le PSNP octroie des transferts de fonds ou de vivres à quelque huit millions d'Éthiopiens pendant six mois chaque année, en passant soit par des « travaux publics », soit par un « soutien direct » auprès des ménages soumis à des

contraintes de main d'œuvre. Trois objectifs sont poursuivis :

1. Éliminer les fluctuations excessives de consommation alimentaire chez les ménages sujets à l'insécurité alimentaire ;
2. Protéger les avoirs des ménages en minimisant l'adoption de « stratégies d'adaptation » néfastes ;
3. Renforcer les avoirs communautaires grâce à des travaux publics de « développement »

Le gouvernement estime que les participants au PSNP amélioreront leurs conditions et pourront ainsi sortir du programme dans les cinq années à compter de son lancement en 2005, en passant par des liaisons avec des « programmes de vulgarisation pour les ménages », qui visent à faciliter la diversification vers différentes activités agricoles et non agricoles, et à générer des flux de revenus complémentaires pour les familles paysannes. Cela constitue une reconnaissance du fait que les petits transferts de fonds ou de vivres sont plus susceptibles d'être consommés qu'investis, tandis que les avoirs construits dans le cadre d'activités de travaux publics contribuent à l'instauration d'un environnement plus propice (routes de desserte stimulant les échanges commerciaux, par exemple) au lieu de générer directement des revenus supplémentaires. Il s'ensuit que le PSNP lui-même doit être évalué principalement du point de vue de sa capacité à lisser la consommation alimentaire des ménages et à protéger les avoirs des ménages. Les données disponibles pour ces deux effets sont positives et significatives. Une enquête menée auprès de 960 ménages participant au PSNP a ainsi permis de conclure que la quasi-totalité des transferts alimentaires étaient consommés, tandis que la plupart des transferts de fonds étaient utilisés pour acheter des vivres. L'enquête a également révélé que les non-participants étaient plus susceptibles que les ménages PSNP d'épuiser leurs avoirs (en particulier le bétail) pour acheter

de la nourriture, ce qui suggère que de nombreux participants PPSAP (mais pas tous) sont efficacement protégés contre les « ventes de détresse » portant sur leurs avoirs (Devereux et al, 2006).

Le PSNP favorise également l'agriculture de subsistance, en passant d'une part par des activités de travaux publics qui augmentent ou stabilisent les rendements et les revenus agricoles (par exemple : irrigation à petite échelle, micro-barrages, conservation des sols et de l'eau), et d'autre part par l'investissement des transferts de fonds dans les exploitations des bénéficiaires. Les deux impacts sont toutefois limités : le premier en raison de la mauvaise qualité technique et d'un entretien insuffisant des actifs créés par les travaux publics ; le second en raison de la faible valeur et de l'irrégularité des décaissements durant la phase initiale du PSNP. Une évolution plus inquiétante concerne la baisse du pouvoir d'achat associé aux transferts de fonds PSNP, en raison de la hausse des prix alimentaires en Éthiopie, ceci étant en partie responsable d'une réaction négative de la part des participants contre les transferts de fonds et leur préférence, affirmée avec force, pour un retour à des transferts de vivres.

Assurance agricole indexée sur les conditions météorologiques

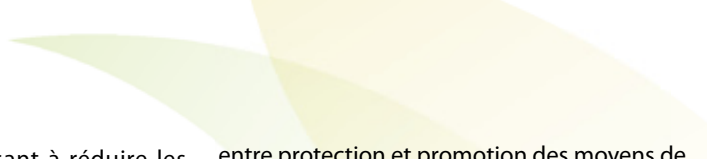
Les agriculteurs éthiopiens sont confrontés à des risques de sécheresses récurrentes, contre lesquelles la grande majorité est incapable de s'assurer. L'assurance permet pourtant d'instaurer à la fois la protection sociale des agriculteurs (garantie d'un filet de sécurité contre les récoltes défaillantes) et la croissance agricole (confiance nécessaire pour prendre des risques d'investissement modérés). Les marchés d'assurance font cependant défaut dans une grande partie de l'Afrique rurale, en raison des faibles revenus des petits exploitants, des asymétries d'information, du risque subjectif et des risques agricoles covariants. Les régimes d'assurance agricole indexée sur les conditions

météorologiques permettent d'éviter les problèmes liés au risque subjectif et à l'asymétrie d'information, les paiements étant déclenchés en fonction d'un indice calculé sur la base de la relation entre la pluviométrie, les récoltes (avec des données globales plutôt qu'individuelles) et les besoins humanitaires.

En 2006, le Programme alimentaire mondial a lancé le projet pilote d'assurance-sécheresse en Éthiopie. L'indice utilisé a été calculé à partir des données pluviométriques recueillies pendant 10 années dans les stations météorologiques de toute l'Éthiopie, puis étalonné en fonction de l'ampleur et du coût des activités de secours correspondantes, sur la base d'une corrélation observée de 80 % entre les niveaux de pluviométrie et le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire chaque année. Si la pluviosité totale est inférieure à un seuil prédéterminé durant la saison agricole, un paiement est déclenché pour financer les activités d'assistance. Ce mécanisme garantit la mobilisation rapide des secours, dans la mesure où les transferts sociaux peuvent être décaissés immédiatement après la récolte, ce qui permet de lisser la consommation alimentaire des ménages et d'assurer la protection de leurs avoirs (Hess et al. 2006). Aucun paiement n'a finalement été déboursé durant l'année pilote, la production agricole ayant été l'une des meilleures de l'histoire de l'Éthiopie. La viabilité à long terme d'un tel projet dépendra de la disposition des donateurs et du gouvernement à verser des primes d'assurance chaque année.

Conclusion

L'instauration de la sécurité alimentaire nécessite à la fois le développement (augmentation de la production et des revenus agricoles) et la protection des moyens de subsistance (gestion des risques pour stabiliser la production ou transferts sociaux pour lisser la consommation). Les politiques de sécurité alimentaire menées par le passé en Éthiopie ont impliqué (1) des



programmes agricoles visant à réduire les risques (diversification des cultures, par exemple) et (2) des interventions de type « filet de sécurité », consistant en des transferts sociaux opérés dans le cadre de travaux publics et visant à stimuler, directement ou indirectement, l'agriculture. Plus radicalement, deux gouvernements (Derg durant les années 1980 et EPRDF durant les années 2000) ont lancé des programmes de réinstallation qui ont déplacé des millions de petits paysans depuis les hautes terres à haut risque vers les basses terres à faible risque, avec comme double objectif le renforcement de la production agricole et la réduction des vulnérabilités agricoles. Ces interventions constituent des efforts visant à « établir un lien entre assistance et développement », un thème qui façonne également le nouvel agenda en matière de protection sociale, mettant l'accent sur la génération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté par le biais de transferts sociaux en numéraire plutôt que sur l'aide alimentaire.

L'inflexibilité des politiques foncières, associée au fait que la dernière redistribution des terres remonte désormais à une quinzaine d'années, a engendré des « trappes à pauvreté » et non un « filet de sécurité » pour les petits paysans des hautes terres à haut risque de l'Éthiopie. De nombreuses options permettent d'assouplir les allocations de droits fonciers sans entraîner d'effets d'aliénation complète et de commercialisation (enregistrement des biens fonciers ou consolidation de parcelles morcelées, par exemple); celles-ci peuvent potentiellement permettre de générer des synergies positives

entre protection et promotion des moyens de subsistance.

Le Programme de filet de sécurité productif est, pour finir, l'intervention qui concentre le plus d'attention et de ressources à l'heure actuelle. Les données recueillies dans les enquêtes citées plus haut confirment que les ménages bénéficiaires des transferts de fonds du PSNP utilisent l'argent reçu à la fois pour réduire leur déficit de consommation alimentaire et pour investir dans des activités agricoles et des projets de petite entreprise. Ces effets sur l'investissement restent toutefois limités par la profondeur des problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire parmi les ménages bénéficiaires, ainsi que par la faible valeur et l'irrégularité des décaissements opérés au titre des transferts PSNP. Il n'existe à ce jour que peu de données probantes témoignant de la viabilité à long terme des actifs créés dans le cadre des travaux publics PSNP. Pour maximiser le potentiel synergique du PSNP, il faut impérativement veiller à ce que les transferts soient prévisibles (conformes aux attentes) et ajustés en fonction de la hausse des prix des denrées alimentaires, et renforcer les liens avec les autres domaines d'intervention (agriculture, activités de subsistance hors ferme, éducation et santé). Le PSNP présente un grand potentiel, au même titre que le PASDEP, les régimes d'assurance agricole indexée sur les conditions météorologiques et d'autres initiatives en cours en Éthiopie, pour réaliser des synergies entre agriculture et protection sociale (renforcement de la sécurité alimentaire, croissance pro-pauvre et réduction de la pauvreté). Beaucoup dépendra de l'efficacité avec laquelle ces idées novatrices seront mises en œuvre dans les collectivités agricoles vulnérables.

Sources: Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Mulugeta Tefera et Hailemichael Taye (2006) 'Ethiopia's Productive Safety Net Programme: Trends in PSNP Transfers within Targeted Households', rapport pour le DFID Éthiopie, Brighton : Institute of Development Studies
Gouvernement éthiopien (2007) 'Ethiopia: Building on Progress – A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP), Vol.1', Addis Ababa: Ministère des Finances et du Développement économique
Hess, U., Wiseman, W. et Robertson, T. (2006) 'Ethiopia: Integrated Risk Financing to Protect Livelihoods and Foster

Development', document de travail, Rome : Programme alimentaire mondial

Remerciements: Ce Point Info est une synthèse (rédigée par Stephen Devereux) d'une d'étude de cas-pays (Social Protection and Agriculture in Ethiopia) préparée dans le cadre d'une étude commandée par la FAO sur le thème de la protection sociale et du soutien à la petite agriculture pour le développement (Stephen Devereux et Bruce Guenther / Janvier 2008). L'étude de cas-pays sur l'Éthiopie a été publiée par le Future Agricultures Consortium

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 - UK T +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.

