

# Agriculture et protection sociale au Ghana: un « saut » vers l'inconnu?

**M**algré des progrès impressionnants dans la réduction des niveaux de pauvreté au plan national, la pauvreté chronique et la vulnérabilité des moyens de subsistance persistent au Ghana, en particulier parmi la petite paysannerie des régions du nord. Cette note de synthèse passe en revue les mécanismes de protection sociale visant à atténuer la vulnérabilité des familles paysannes ghanéennes, du « PAMSCAD » des années 1980 à la Nouvelle stratégie nationale de protection sociale (SNPS) et au Programme de transferts monétaires LEAP (Livelihoods Empowerment Against Poverty / Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté).

## PAUVRETÉ, MOYENS DE SUBSISTANCE ET VULNÉRABILITÉ DANS LE NORD DU GHANA

L'engagement systématique du Ghana en matière de réforme économique et politique a produit des résultats de développement impressionnants depuis les années 1980. Le taux de pauvreté par habitant est ainsi passé de 52 % en 1991 à 28 % en 2005, et le Ghana devrait atteindre l'OMD1 d'ici à 2010. Ces gains cachent cependant des disparités à l'intérieur du pays. En 2005, les trois régions du nord concentraient en effet 45 % de la population pauvre du pays, pour seulement 22% du total de la population

nationale. On voit donc que la relation entre pauvreté et agriculture doit être analysée de manière plus fine au Ghana. Si l'on a enregistré une baisse rapide de la pauvreté chez les agriculteurs pratiquant des cultures d'exportation (producteurs de cacao, principalement dans les régions du centre et du sud), la pauvreté demeure en revanche élevée parmi la paysannerie de subsistance, dont les activités se concentrent sur les cultures vivrières, représentées de façon disproportionnée dans les régions nord, Upper East et Upper West.

Les ménages qui tirent leurs revenus de subsistance de l'agriculture sont vulnérables non seulement aux chocs climatiques (sécheresses, inondations, feux de brousse), mais aussi à la volatilité des marchés (saisonnalité des prix alimentaires, hausse des prix des intrants) et aux risques sanitaires (maladies, malnutrition). Les agriculteurs prennent des mesures pour réduire leur exposition aux risques (diversification des sources de revenus grâce à l'émigration et aux envois de fonds, recours à des variétés de semences améliorées, multicultures). Lorsqu'un choc survient, les ménages sont contraints d'adopter des « stratégies d'adaptation », qui peuvent notamment inclure : cession de certains avoirs (y compris le bétail) ; rationnement de la consommation alimentaire ; retrait des enfants de l'école ; émigration ; sollicitation de l'assistance

des familles, des organismes communautaires ou des ONG. L'agriculture est bien souvent une trappe dans laquelle bon nombre de ménages sont enfermés et qui les empêche de sortir de leur situation de pauvreté, ceci s'expliquant par la faiblesse des niveaux d'actifs, qui réduit les possibilités d'épargne et d'investissement, à fortiori dans un environnement à haut risque où les divers chocs les contraignent régulièrement à liquider leurs avoirs tout simplement pour assurer leur survie.

### **Pourquoi la culture de semi-subsistance domine-t-elle toujours l'agriculture dans le nord du Ghana?**

Dans les années 1970, le nord du Ghana était perçu comme une région qui avait le potentiel d'approvisionner l'ensemble du pays en produits agricoles. L'État a donc établi de grandes exploitations rizicoles commerciales, investi dans des projets agro-alimentaires et soutenu les petits exploitants grâce à des services de mécanisation subventionnés et de distribution d'engrais, avec en plus le soutien des marchés via la Ghana Food Distribution Corporation (GFDC). Ces interventions ont cependant fini par être évaluées comme coûteuses et inefficaces, et ont été supprimées au titre des réformes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990. Les activités rizicoles se sont effondrées après la suppression des subventions et la libéralisation des marchés, entraînant une montée en flèche des importations de marchandises et un déplacement de la production nationale. Ces événements ont laissé les régions du nord déboussolées, sans stratégie agricole ou de développement claire.

L'agriculture dans ces régions reste dominée par les cultures vivrières de subsistance (maïs, riz, sorgho, mil, manioc, igname). Pourtant, l'analyse des budgets de récolte révèle que les revenus dégagés par les cultures de rente à valeur plus élevée (arachide, par exemple) dépassent largement ceux générés par les activités vivrières (culture intercalaire

maïs-sorgho, par exemple) au cours d'une saison moyenne ; tandis que, durant les années les plus difficiles, le rendement d'une culture intercalaire maïs-sorgho est comparable à celui de l'arachide. Cela suggère que la production vivrière ne constitue pas une stratégie de maximisation du profit. Il existe deux explications plausibles à cette persistance de la préférence des petits agriculteurs pour les cultures céréalières : un ethos culturel de l'autosuffisance alimentaire prévalant dans les communautés paysannes ; et la crainte d'être dépendant vis-à-vis de marchés faibles et peu fiables pour les denrées alimentaires, avec des prix qui peuvent atteindre des niveaux inabordables durant les épisodes de faim sévères.

### **BREF HISTORIQUE DES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE AU GHANA**

On ne saurait parler d'évolution systématique pour décrire l'histoire des politiques et programmes de protection sociale au Ghana : elle se caractérise au contraire par son aspect irrégulier et inconsistant, reflétant en cela la diversité des agendas et intérêts des différentes parties prenantes au fil du temps.

Des programmes d'aide alimentaire d'urgence, de type « vivres-contre-travail » et d'alimentation scolaire ont été déployés pendant des décennies au Ghana, avec l'appui des donateurs, cela au moins depuis la crise alimentaire de 1983/84. L'aide alimentaire a également été monétisée de manière à appuyer les activités agricoles génératrices de revenus, notamment la transformation de l'huile de palme, la commercialisation des céréales et le développement des exportations non traditionnelles. Le Programme alimentaire mondial (PAM) vise à éliminer progressivement l'aide alimentaire importée à l'horizon 2010, dans le sillage du programme d'alimentation scolaire mis en place par le gouvernement, celui-ci

s'approvisionnant au niveau local afin de stimuler la production agricole.

Le programme de protection sociale le mieux visible au Ghana est le Programme d'action pour atténuer le coût social de l'ajustement (Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment / PAMSCAD), lancé en 1987/88 et conçu comme un filet de sécurité pour les Ghanéens ayant été négativement affectés par les réformes d'ajustement structurel, en particulier les agriculteurs ne prenant pas part à des activités d'exportation et les fonctionnaires mis à pied. Le PAMSCAD comportait cinq catégories de projets : création d'emplois ; initiatives communautaires ; aide aux personnes redéployées ; prise en compte des besoins fondamentaux des groupes vulnérables ; et éducation. L'efficacité du PAMSCAD a cependant souffert de faiblesses de conception et d'une capacité d'exécution limitée, en particulier dans les zones rurales. Il n'a en outre pas permis de cibler les plus pauvres, suscitant des critiques selon lesquelles le PAMSCAD était en fait essentiellement un programme politique, visant à proposer une indemnisation aux fonctionnaires mis à pied.

Dans les années 1990, l'approche Vision 2020 visait à « développer un système d'assistance sociale complet, durable et rentable, concernant en particulier les personnes défavorisées et vulnérables » (gouvernement du Ghana, 1997 : 78). Au lieu de cela, cependant, une mauvaise coordination entre les grandes institutions et le caractère inadéquat des allocations budgétaires ont fait qu'aucun système d'aide sociale n'a dans les faits été mis en place durant la période de planification.

Les familles de petits exploitants étaient l'un des 13 groupes identifiés comme vulnérables et exclus dans la Stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana (SRPG), qui a remplacé la Vision 2020 en insistant sur la faiblesse des revenus et le manque d'alternatives économiques dans les régions du nord. Malgré

cela, la plupart des propositions de la SRPG (notamment : extension des régimes de sécurité sociale, rénovations des bidonvilles urbains) ne prenaient pas en compte les familles paysannes pauvres. La SRPG II (2006-09) définit quant à elle un cadre de politique sociale pour l'intégration des personnes vulnérables et exclues dans le développement des ressources humaines.

### **Protection sociale via le développement agricole : Sasakawa Global 2000**

Le programme Global 2000 (« SG 2000 ») est souvent considéré comme une intervention de protection sociale, dans la mesure où il vise à assurer la sécurité alimentaire des ménages en stimulant la production alimentaire par des subventions sur les intrants agricoles. SG 2000 a été lancé au Ghana en 1986 et mis en œuvre par le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture. Des colis de semences et d'engrais ont été distribués dans le cadre d'un système de crédit renouvelable, remboursable sous forme de graines après la récolte ; les agents de vulgarisation étaient par ailleurs incités à sélectionner les agriculteurs les plus « entrepreneurs » et jugés les plus susceptibles d'être en mesure de rembourser. Le succès initial du programme, en termes de nombre de participants, de superficie exploitée avec des semences améliorées et de rendements des cultures, a cependant été gâché par le caractère inadéquat des institutions, incapables de suivre le rythme de son expansion, passant de 40 parcelles d'essai en 1986 à 76 000 agriculteurs en 1989 (avec sur la même période une forte chute du taux de recouvrement des prêts, passé de plus de 90 % à 44 %). Le SG 2000 a été remanié en 1990/91. Il a pour cela été limité à 5 000 parcelles, avec une focalisation accrue sur les cultures plus diversifiées (riz, manioc, niébé) et l'implication de marchands privés (principalement dans la distribution des intrants). Les problèmes ont cependant persisté et des enseignements majeurs ont

été tirés de ces échecs. Il est ainsi par exemple établi que la faiblesse des marchés peut, dans un contexte de hausse de la production, conduire à un effondrement des prix et à des faillites en masse parmi les agriculteurs qui participent à des programmes fondés sur le crédit agricole.

## PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE ACTUELLEMENT EN PLACE

Les politiques et programmes publics de protection sociale comprennent actuellement les éléments suivants au Ghana :

- Transferts sociaux : aide aux enfants ayant besoin de soins et de protection particuliers ; subventions proportionnelles pour l'équipement scolaire de base ; alimentation scolaire ; alimentation complémentaire ; exonérations pour raisons de santé ;
- Interventions sur le marché du travail : normes nationales en matière de droit du travail ; législation sur le salaire minimum ; règlements visant à protéger les droits des travailleurs ;
- Programmes d'assurance sociale : régimes de sécurité sociale et de retraite (pour les travailleurs du secteur formel), régime national d'assurance santé (introduit en 2003) ;
- Aide humanitaire : gestion des catastrophes, aide alimentaire d'urgence.

Le système comporte cependant les lacunes suivantes : couverture limitée ; soutien insuffisant au secteur informel ; faiblesse des mécanismes de ciblage ; insuffisance des liaisons intersectorielles et de la coordination ; faiblesse des capacités institutionnelles ; faiblesse du rapport investissement/rendement et de l'efficacité économique ; et reconnaissance limitée des problématiques liées aux rapports homme/femme.

## La stratégie nationale de protection sociale au Ghana

En 2007, le gouvernement a publié une Stratégie nationale de protection sociale (SNPS), qui vise à « aider à sortir de l'exclusion sociale les personnes les plus vulnérables vivant dans des

situations d'extrême pauvreté et à renforcer leur capacité à revendiquer leurs droits et prérogatives afin de mieux gérer leurs moyens de subsistance » (gouvernement du Ghana, 2007). La SNPS entend améliorer la coordination, la couverture et l'impact des interventions de protection sociale au Ghana, en ciblant les 15 % de la population recensés comme « extrêmement pauvres ». Le principal instrument de la SNPS est un programme de subventions sociales baptisé Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté (Livelihoods Empowerment Against Poverty / LEAP), qui vise à aider les populations pauvres à « surmonter les risques sociaux et la vulnérabilité ». Les agriculteurs de subsistance et les pêcheurs constituent le plus grand des cinq groupes ciblés par le programme LEAP, représentant près de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires. Le SNPS prévoit que le LEAP assure des transferts de fonds inconditionnels (d'une valeur de 8 USD par ménage et par mois) pour les « personnes sans capacité de production ». Pour les autres bénéficiaires, quatre types de conditionnalité sont imposés :

- Scolarisation et fréquentation des écoles par tous les enfants d'âge scolaire ;
- Enregistrement de tous les membres du ménage dans le système national d'assurance maladie ;
- Enregistrement des naissances et vaccination de tous les nouveau-nés ;
- Aucun enfant ne prenant part aux « pires formes de travail infantile ».

## Complémentarités potentielles entre le LEAP et le développement agricole

Si les subventions LEAP sont octroyées aux 15 % les plus pauvres sur la base d'un critère national d'« extrême pauvreté », il s'ensuit que 38 % des personnes vivant dans les trois régions du nord doivent normalement percevoir ces transferts de fonds. La plupart de ces ménages prennent part à une agriculture de subsistance, et un accès à ces aides sociales pourrait leur

permettre d'investir dans le développement de leur production agricole et de leur bétail. Un accès garanti aux denrées alimentaires durant la « période de faim » devrait permettre d'améliorer les niveaux de santé et de productivité. L'accès aux subventions permettra également de réduire les contraintes au désinvestissement pour faire face aux chocs, permettant ainsi aux ménages de conserver et développer leurs avoirs de production au fil du temps. Le niveau relativement faible des subventions LEAP ne permettra cependant probablement pas de financer l'exploitation de terres ou l'embauche de main d'œuvre supplémentaires, de sorte que toute augmentation de production agricole éventuellement induite par le LEAP restera vraisemblablement modeste. Les impacts sur l'agriculture pourraient être renforcés si les subventions LEAP étaient concentrées durant la saison productive, avec (par exemple) une somme forfaitaire octroyée avant la plantation, permettant aux bénéficiaires de se procurer des services de labourage (pour étendre la superficie cultivée) ou des semences améliorées ou engrais (pour augmenter les rendements). Des versements complémentaires au cours de la saison agricole pourraient par ailleurs financer l'embauche de main d'œuvre ou tout simplement permettre aux ménages de s'alimenter suffisamment pour rester en bonne santé et pouvoir maximiser leur propre potentiel de travail.

Compte tenu des incertitudes qui entourent la réponse productive envisageable de la part des bénéficiaires d'aides sociales, il n'est pas possible de prédire l'impact du LEAP sur les marchés alimentaires régionaux. Les prix des denrées alimentaires pourront augmenter comme baisser, selon que les éventuelles productions supplémentaires induites par les subventions sociales sont supérieures ou inférieures à la demande supplémentaire stimulée par les dites subventions. Si le gain de production est supérieur au gain de consommation, alors la baisse induite sur les prix alimentaires réels engendrera des bénéfices

pour les ménages pauvres. Si en revanche les prix augmentent, cela érodera la valeur réelle des subventions perçues par les bénéficiaires et désavantagera de nombreux « non-bénéficiaires ».

Précisons pour finir que les aides sociales ne sont qu'une étape vers la sortie des ménages agricoles de leur situation d'extrême pauvreté. Même si ces ménages décident d'investir une grande partie de ces capitaux supplémentaires dans leurs fermes, l'agriculture de semi-subsistance dans le nord du Ghana ne saurait constituer, dans l'état actuel des choses, une voie de sortie fiable de la pauvreté. Une amélioration des politiques agricoles est nécessaire, de même que des investissements supplémentaires dans l'irrigation, les routes rurales, la vulgarisation et les services vétérinaires. Dans la mesure où la plupart des petits exploitants pauvres se trouvent également en deçà des « seuils d'actif critiques », une politique judicieuse pour compléter les subventions sociales et aider les bénéficiaires à sortir de la pauvreté pourrait consister à proposer des services de traction animale, ainsi qu'à octroyer des subventions ou des prêts pour l'acquisition de bœufs, de bétail ou de charrues.

## CONCLUSION

Cette étude de cas de l'agriculture dans le nord du Ghana éclaire des questions plus larges autour de la vulnérabilité de la petite paysannerie, de la protection sociale et des politiques de développement agricole. Les conclusions tirées ici sont également pertinentes pour des systèmes de semi-subsistance agricole similaires existant ailleurs en Afrique.

1. La forte vulnérabilité de l'agriculture et les risques commerciaux (perçus) encouragent une orientation vers les activités de subsistance chez les petits exploitants, bien que celles-ci ne constituent pas une stratégie de maximisation des revenus et perpétuent en fait leur situation de pauvreté.
2. La diversification des cultures, dans la mesure où elle aide les petits exploitants à franchir des seuils d'actif, et la stabilisation des prix

alimentaires contribueront à la fois à la croissance agricole et aux retombées positives de la protection sociale.

3. Des synergies positives peuvent être réalisées entre les transferts sociaux en numéraire et la politique agricole (les premiers permettant d'équiper les ménages pauvres, contribuant ainsi à terme au renforcement de cette dernière, mais des interventions complémentaires sont essentielles pour atténuer les contraintes liées aux avoirs de production et les risques agricoles et commerciaux.

#### Sources:

Gouvernement du Ghana (1997) « Ghana Vision » 2020 : premier Plan de développement à moyen terme (1997-2000), Accra : Commission nationale de planification du développement  
Gouvernement du Ghana (2007), Stratégie nationale de protection sociale, Accra : Ministère de la Main-d'œuvre, de la Jeunesse et de l'Emploi

#### 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](http://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](mailto: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.

