



Politiques de protection sociale contre l'insécurité alimentaire : quels enjeux pour les paysans ?

L'idée de lutter contre la faim dans les pays les moins avancés par la mise en place de systèmes d'aide sociale aurait pu paraître extravagante il y a seulement quelques années. Elle est pourtant de plus en plus débattue et encouragée dans les milieux de l'aide publique au développement, comme en témoigne l'adoption récente du rapport « protection sociale pour la sécurité alimentaire » par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, et sa faisabilité fait l'objet d'un nombre croissant d'études. A titre d'exemple, les programmes de « transferts en espèces », c'est-à-dire de distribution d'argent à des populations en insécurité alimentaire, se multiplient dans les pays d'Afrique subsaharienne. En Ethiopie, un programme d'aide sociale à grande échelle pour lutter contre l'insécurité alimentaire est en place depuis 2005 et donne des résultats appréciables. L'idée ne date certes pas d'hier, mais la protection sociale apparaît désormais comme une solution « innovante » et radicale contre la faim persistante. Ce mouvement peut potentiellement bousculer les habitudes et les manières de penser le développement rural et les politiques agricoles dans les pays les moins avancés. Cette synthèse s'interroge sur l'affirmation actuelle de cette stratégie sociale pour la sécurité alimentaire : certaines de ses causes, et certaines de ses conséquences possibles sur les acteurs et les politiques du développement rural, en particulier dans les pays Sahéliens.

I. De quoi parlons-nous ?

Qu'est-ce que la protection sociale ? La protection sociale est avant tout un projet politique de solidarité nationale. Il s'agit pour un Etat, pour une société, de s'organiser pour que personne ne reste sans soutien devant les drames que sont le chômage, la mauvaise santé ou la pauvreté (la faim étant comprise comme une de ses expressions ultimes). Les dispositifs varient selon les pays, par leur ampleur et par leur forme. « Assurance sociale » (pour laquelle chacun cotise pour ses droits), « assistance sociale » (aide aux populations pauvres, sans cotisation préalable, on parle aussi d'« aide sociale » ou de « filets »), font partie des éléments que l'on retrouve le plus souvent dans les systèmes de protection sociale. Inscrite dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme, la protection sociale a pourtant traversé l'histoire de nombreux pays en provoquant toujours de vifs débats. Même dans les pays où elle est instaurée, elle reste en question car son financement pose régulièrement problème. Ciment des nations pour les uns, elle conduit à des dépenses publiques injustifiées pour d'autres, qui craignent d'alimenter des logiques d'assistanat. Elle fait partie de ce qu'on appelle les « politiques sociales », avec l'éducation, la santé, le logement. Traditionnellement instituée dans des pays industrialisés, elle se développe fortement aujourd'hui dans les pays émergents (Brésil, Inde, Chine).

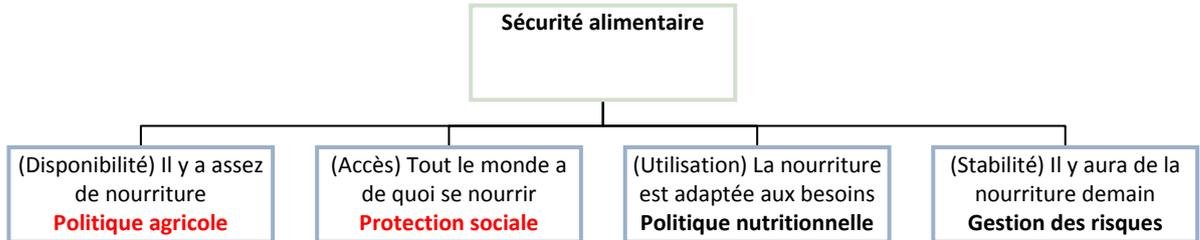
Qu'appelle-t-on « protection sociale pour la sécurité alimentaire » (PS/SA) ? Cette expression désigne un ensemble de propositions débattues aujourd'hui, visant à « réduire la vulnérabilité en instaurant des politiques et des programmes de protection aux niveaux social et productif, qui tiennent compte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ». Un cadre conceptuel de référence a été formulé récemment par le groupe d'experts pour le CSA (HLPE, [R1]). Il décrit en quoi la protection sociale peut contribuer à l'atteinte de la sécurité alimentaire dans les pays en développement. La PS/SA s'intéresse en particulier aux mécanismes et instruments relevant de l'aide sociale (filets sociaux) aux populations rurales pauvres et des politiques agricoles inclusives, car l'insécurité alimentaire sévit encore le plus souvent à l'écart des villes, dans des zones paupérisées où le travail informel et l'agriculture dominant. Si cette approche est originale dans les pays d'Afrique subsaharienne c'est parce que jusqu'à maintenant, pour atteindre la sécurité alimentaire on mettait l'accent soit sur des programmes d'aide sociale en période de crise alimentaire (instruments « sociaux » utilisés ponctuellement), soit sur des actions de développement agricole et économique. La démarche par la protection sociale cherche à concilier ces deux approches, et entraîne un large débat sur le choix, et l'articulation nécessaire entre les instruments de politique « sociales » et « agricoles » à mettre en œuvre pour prémunir plus efficacement et plus durablement les population contre l'insécurité alimentaire.

Définition de la protection sociale

« Un ensemble spécifique d'actions pour pallier la vulnérabilité des populations par la sécurité sociale, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité ; par l'assistance sociale, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie ; et par des efforts d'inclusion qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. » (Union européenne, 2010). D'autres définitions incluent l'accès à des services de base, surtout les soins de santé, ainsi que le soutien aux moyens d'existence des pauvres, comme les subventions aux intrants agricoles. (HLPE, [R1]).

Politique agricole ou protection sociale pour la sécurité alimentaire ?

Il n'y a pas d'opposition entre l'action sociale et les politiques agricoles pour la sécurité alimentaire. Pour lutter efficacement contre la faim, il est souvent nécessaire de poursuivre plusieurs sous-objectifs en même temps : stimuler la production, veiller aux fluctuations des prix, venir en aide aux plus pauvres par des politiques de redistribution sociale. La difficulté consiste souvent à bien doser chacune de ces politiques complémentaires. La définition « standard » de la sécurité alimentaire prend bien en compte ces deux dimensions agricole et sociale. Le schéma ci-dessous est une façon (simplifiée) d'illustrer les relations entre les deux approches [R4]. Il reprend le cadre conceptuel qui fait consensus au plan international, faisant reposer la sécurité alimentaire sur quatre piliers (disponibilité, accès, utilisation, stabilité). Les politiques de protection sociale pour la sécurité alimentaire se rattachent principalement au pilier de l'accès à l'alimentation (chacun est-il en mesure soit d'acheter soit de produire la nourriture dont il a besoin pour vivre ?), tandis que les politiques agricoles se préoccupent davantage de la disponibilité de l'alimentation (y a-t-il assez de nourriture produite (ou importée) et est-elle bien répartie sur le territoire ?).

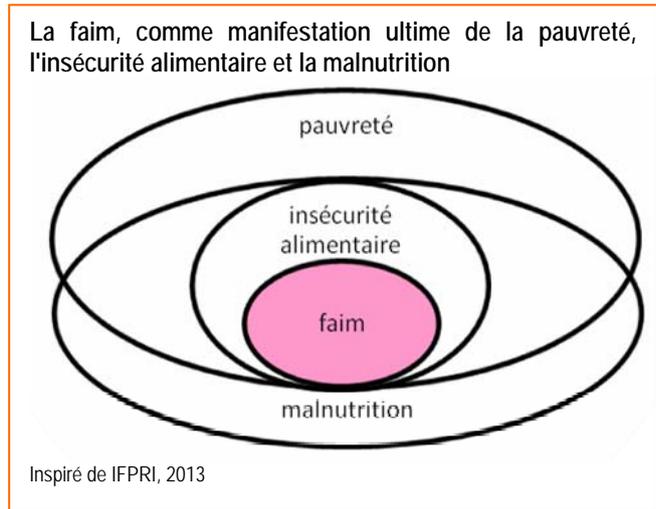


Si les objectifs semblent complémentaires, les choses sont moins claires sur le plan de la mise en œuvre et des instruments à privilégier. Certains instruments seront plus pertinents que d'autres selon les contextes (par exemple entre une crise d'accessibilité ou une crise de disponibilité de la nourriture). Certaines mesures sociales et agricoles peuvent aussi se contredire. Certains instruments sont présentés comme relevant à la fois des politiques agricoles et de la protection sociale (subventions d'intrants, transferts d'outils, transferts d'argent, etc.) et pourraient donc faire double emploi. Il existe un débat important sur le choix des instruments de politiques sociales et agricoles à utiliser ainsi que sur leur bonne articulation.

Pauvreté, insécurité alimentaire, malnutrition, faim

Le schéma ci-dessous aide à comprendre les relations entre les concepts de pauvreté, insécurité alimentaire, malnutrition et faim, qui sont autant de formes de vulnérabilité (il y en a d'autres : par exemple la vulnérabilité aux risques climatiques). La pauvreté ne se résume pas à l'insécurité alimentaire, car on peut manger à sa faim et être pauvre. De même la malnutrition peut toucher des populations non pauvres. L'insécurité alimentaire est un peu plus

quelqu'un qui souffre de la faim est nécessairement pauvre, en situation d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Tout comme la pauvreté, l'insécurité alimentaire ou la malnutrition, la faim peut être chronique (durable) ou passagère. Ces situations requièrent à la fois des politiques structurelles et des mesures spécifiques en temps de crise (ou d'urgence).



large que la faim, puisqu'elle prend en compte le risque que la faim survienne demain ou les carences nutritives. En revanche

Protection sociale / SA et agriculture familiale

Les approches et stratégies « sociales » pour lutter contre l'insécurité alimentaire abordent beaucoup les problèmes de la faim ou des risques alimentaires sous l'angle de la pauvreté, c'est-à-dire du niveau de revenu des ménages et plus généralement des moyens dont ils disposent pour vivre ou se nourrir (les « moyens d'existence » : les différents revenus, mais aussi par exemple un lopin de terre permettant de cultiver etc.). Elles proposent des instruments pour augmenter la production à des fins de subsistance ou le pouvoir d'achat des populations pauvres de façon à les mettre durablement à l'abri de la faim. Elles concentrent donc leur attention sur ces catégories de ménages « pauvres », et par extension aux questions d'inégalités entre les ménages. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, la faim sévissant d'abord dans des zones rurales où l'agriculture prédomine (même si les choses évoluent), les approches sociales de l'insécurité alimentaire vont s'intéresser fortement aux exploitations familiales d'agriculteurs ou d'éleveurs « pauvres », ou déficitaires, c'est-à-dire qui ne produisent pas suffisamment pour subvenir à leurs besoins alimentaires toute l'année.

II. D'où vient la protection sociale pour la sécurité alimentaire ?

A. La protection sociale, un projet ancien qui a souffert de la libéralisation

Un projet en sourdine depuis les années 1980 [R5]. La protection sociale dans les pays à faibles revenus n'est pas une idée nouvelle. Dans le monde du développement et de la solidarité internationale, elle a été promue fortement après la seconde Guerre

mondiale et jusque dans les années 1960 puis a connu une éclipse pendant la période du « consensus de Washington » et des ajustements structurels. La doxa des années 1990 réfutait la pertinence d'un projet social dans les pays en développement et

prônait la réduction de la couverture des populations au strict minimum, en prenant appui sur des arguments aussi bien économiques (il faut privilégier les dépenses « productives »), moraux (« il vaut mieux apprendre à pêcher que donner du poisson ») que financiers (la protection sociale n'est pas finançable dans les pays à faible revenu). Dans les années 1990 cependant, est apparue la nécessité de concevoir et de mettre en place des « filets de sécurité » pour faire face aux conséquences parfois brutales des politiques libérales.

La naissance des filets de sécurité dans les pays à faible revenu, notamment en Afrique, est donc à relier avec les orientations libérales mises en œuvre dans ces années. Ils ont d'abord été conçus et utilisés dans des contextes de crise

alimentaire dans une optique « curative ». Il ne s'agissait plus d'intervenir sur l'organisation des marchés comme dans les décennies précédentes mais plutôt d'atténuer les effets indésirables de la libéralisation des marchés, les seules interventions publiques admises étant les filets de sécurité en cas de crise. Le recours aux filets de sécurité naît à l'origine dans un cadre de pensée fort éloigné du cadre de la protection sociale, celle-ci se concevant comme un droit, prévisible et durable (ayant court aussi bien pendant les crises que hors période de crise). Selon certaines acceptions récentes (« *transformative social protection* »), la protection sociale vise même à transformer en profondeur la société et l'économie, et donc à agir justement sur les causes structurelles de la pauvreté et des inégalités sociales.

Définition des « filets sociaux ».

Ce terme désigne la panoplie d'instruments d'aide sociale directe aux populations démunies (assistance sans contribution financière). Dans les pays d'Afrique subsaharienne, ils peuvent être mis en œuvre par différents types d'acteurs, généralement dans une optique de gestion/réponse aux crises. Parmi les nombreux instruments sociaux utilisés fréquemment contre l'insécurité alimentaire on peut citer : l'aide alimentaire (au sens large : distributions de vivres, subventions sur les prix des produits alimentaires, bons ou coupons, alimentation scolaire...), les transferts monétaires (distribution d'argent assortis ou non de conditions -*cash transfer*-), les travaux publics (*cash for work, food for work*) [R10]. Le choix de l'outil dépend du contexte et de l'objectif recherché. Chacun de ces outils a des inconvénients et des avantages. On recourt de plus en plus à des combinaisons d'outils. Les filets sociaux de sécurité ne doivent pas être confondus avec la protection sociale qui est un projet politique et qui peut recourir à d'autres outils (mécanismes assuranciers par exemple). A la différence d'un filet de sécurité « ponctuel », une mesure de protection sociale sera inscrite dans la loi et reconnue comme un droit (et donc prévisible et durable). En termes d'évolution dans l'utilisation de ces instruments, on peut dire que l'aide alimentaire directe (longtemps promue par les USA) reste importante mais décline (suite au plaidoyer des ONG notamment), les transferts monétaires et les cantines scolaires sont de plus en plus utilisés. Les travaux publics demeurent des outils très utilisés. A titre d'exemple, les travaux publics et l'alimentation scolaire auraient été les plus fréquemment utilisés pour répondre à la crise de 2008 dans les pays à faible revenu (HLPE, [R1]).

B. Les critiques à l'encontre des filets de sécurité ponctuels

La récurrence des crises. Dans certaines zones, au Sahel notamment, les crises se succèdent à un rythme de plus en plus rapproché, et le déploiement récurrent, massif et coûteux de filets de sécurité (certains instruments étant plus coûteux que d'autres) ne semble pas de nature à éloigner le spectre d'une nouvelle crise. Au contraire, on observe une fragilisation croissante des populations vulnérables, qui, de crise en crise sont amenées à adopter des stratégies de survie compromettant le futur [R7].

Des critiques politiques ou idéologiques : les mouvements militants considéraient que les « filets » de sécurité jetaient un voile pudique sur les causes profondes de la faim (injustice sociale et économique), tandis que l'orthodoxie libérale craignait l'encouragement d'une culture de la dépendance, la déstructuration des solidarités traditionnelles et l'arbitrage en défaveur de dépenses plus « productives » dans des pays à faible revenu [R1].

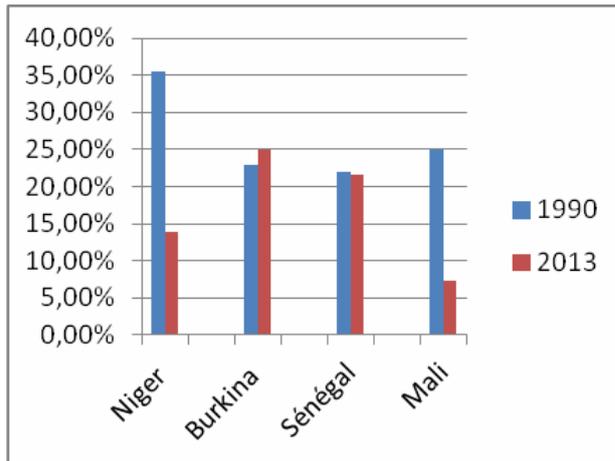
C. Les critiques à l'encontre des politiques de sécurité alimentaire (cas du Sahel)

La persistance de la faim dans le Sahel. La faim recule partout dans le monde à l'exception de certaines zones d'Afrique et d'Asie de l'Ouest où elle persiste voire augmente. C'est le cas d'un pays comme le Burkina Faso, dont les contreperformances en matière de lutte contre la faim sont préoccupantes, alors que les performances agricoles sont plutôt bonnes. C'est aussi le cas au Sénégal qui est parvenu à réduire significativement la pauvreté entre 2000 et 2013 (après une décennie catastrophique) mais dont le problème de la faim reste

Un rapport coût-efficacité insuffisant selon les bailleurs de fonds. La question financière pèse naturellement dans la réflexion sur la pauvreté, la faim et les politiques à mettre en œuvre pour les traiter : les dépenses de gestion des crises sont très élevées et se répètent de plus en plus fréquemment. Elles dépassent de loin les dépenses en direction des investissements et du développement agricole. Les bailleurs de fonds, qui parfois concourent à plus de la moitié des budgets des PMA, s'interrogent aujourd'hui. Deux chiffres rapportés par le bureau d'étude Issala sont à cet égard éloquentes : en 2007 et 2008, les dépenses du Niger dans la stratégie de développement rural (politique agricole) s'élevaient à 80 milliards de CFA. Les dépenses de gestion de la crise alimentaire de 2010 s'élevaient quant à elles à 250 milliards de CFA. De nombreuses études tendent à prouver que la prévention de la faim coûterait finalement moins cher que l'action sur les conséquences des crises (on parle du coût de l'inaction).

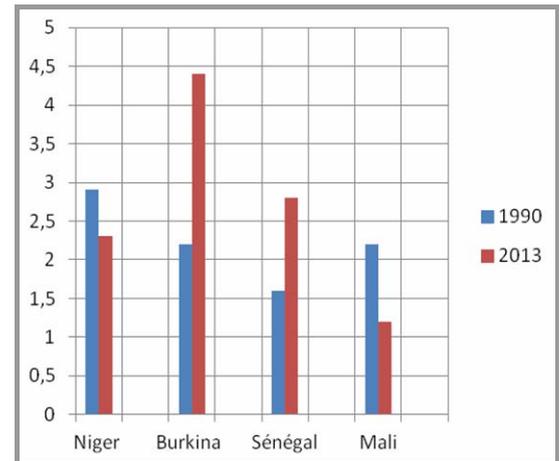
inchangé depuis les années 1990. L'ensemble du Sahel reste touché par la faim même si des pays comme le Niger et le Mali progressent rapidement (voir schéma ci-dessous, qu'il faut lire en gardant à l'esprit le boom démographique dans ces zones [R6]). Il faut dire que ces pays partaient de loin. La question se pose pourtant : un Burkinabé sur quatre a faim aujourd'hui, un Sénégalais sur cinq : pourquoi la faim persiste-t-elle dans ces zones ? L'efficacité des politiques de sécurité alimentaire en vigueur est nécessairement en cause.

Evolution de la part de la population souffrant de la faim dans 4 pays du Sahel entre 1990 et 2013



Source : FAO, Hunger Portal, 2013) [R6]

Evolution du nombre de personnes sous alimentées (en millions) dans 4 pays de Sahel entre 1990 et 2013



Des politiques de sécurité alimentaire orientées sur la production agricole. Hormis les filets de sécurité déployés en temps de crise, les politiques de sécurité alimentaire traditionnellement mises en place au Sahel restent dominées par une analyse selon laquelle la faim serait liée d'abord à une production alimentaire insuffisante (problème de disponibilité). Elles cherchent en priorité à encourager la production agricole pour entraîner une réduction de la faim et de la pauvreté, restant dans l'idée que les ruraux souffrant d'insécurité alimentaire sont principalement des ménages pratiquant l'agriculture de subsistance. Pourtant il semble qu'une part importante des ruraux ne dispose plus de moyens de production (terres, bétail, équipements) qui leur permettraient de saisir les aides publiques et d'accroître leur production. Selon cette analyse, en misant trop sur la production agricole (subventions d'intrants par exemple) et même la production végétale (le bétail est largement négligé alors qu'il serait un rempart essentiel contre la pauvreté) les politiques de sécurité alimentaire traditionnelles rateraient leur objectif [R4].

Une sous-estimation des problèmes d'accès à l'alimentation ?
En effet certaines études menées récemment par des organismes indépendants (par exemple les études d'Analyse Economique des Ménages HEA) ou par des organisations de producteurs (FONGS,

APESS) tendent à montrer qu'on fait erreur sur le diagnostic. Les populations qui souffrent de la faim vivent de moins en moins de l'agriculture : pour plus de la moitié des paysans au Sahel les récoltes ne suffisent plus pour se nourrir les douze mois de l'année. Certains observateurs hésitent à considérer encore les plus vulnérables de ces ménages comme des agriculteurs. Ils se rapprocheraient plutôt de la catégorie des ouvriers agricoles ou ruraux pluriactifs. Forcés de trouver des revenus non agricoles, ou de vendre leur force de travail, ils dépendent à plus de 50% du marché pour leur alimentation [R2] [R4].

Les études d'analyse économique des ménages (HEA) attirent l'attention sur la différenciation croissante des activités et des statuts au sein du monde rural Sahélien. Selon l'expert Seidou Bakari « les nantis représentent 15 % des ménages (23% de la population totale) et possèdent à eux seuls environ 47% des terres cultivées, 54% du cheptel petit ruminant et 70% du gros cheptel » [R2] [R4]. Toujours selon ces analyses, les plus pauvres de ces ménages, (quand ils ont toujours un lopin) ne produisent quant à eux pas suffisamment pour se nourrir, et la plus grande partie de leur revenu provient d'activités non agricoles ou du salariat agricole.

Le développement de politiques de protection sociale pour la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

Les programmes et expérimentations de protection sociale pour lutter contre la faim se multiplient depuis quelques années sur le continent africain. Le cas le plus emblématique reste l'Ethiopie mais depuis quelques années, on voit aussi se développer des programmes de filets « prévisibles » ou « préventifs » dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, le plus souvent sous l'égide de la Banque mondiale [R12]. Le Ghana est un des pays les plus avancés de la région dans ce domaine (programme LEAP). Ces filets restent aujourd'hui de petite échelle (programmes pilotes) mais ils pourraient être amenés à se développer. Au niveau régional, la politique agricole de la CEDEAO (Ecowap) prévoyait dès sa formulation en 2005 trois volets : agricole (intensification de la production), économique (renforcement des marchés et des filières) et social (filets sociaux). Dans le sillage de ce mouvement d'affirmation des approches sociales, la Cedeao a exprimé sa volonté de promouvoir des stratégies plus structurelles de lutte contre la faim à travers son orientation « Faim zéro Afrique de l'Ouest », lancé en 2012 [R7].

D. La protection sociale comme solution « nouvelle » contre la faim ?

L'évolution des filets sociaux vers une approche de développement. En partie pour répondre à ces critiques, il fallait inventer des dispositifs capables non seulement de sauver des vies mais aussi de transformer durablement la situation des populations enfermées dans le cercle vicieux de la faim. Le champ des filets sociaux s'est progressivement élargi au cours

de la dernière décennie. L'accent a été mis à la fois sur leur importance et sur la variété des fonctions qu'ils peuvent remplir, bien au-delà des contextes de crise, et en liaison étroite avec des instruments de développement. L'idée de coupler aide sociale et développement n'est pas neuve. Elle était déjà apparue au courant des années 1990 et avait alors donné lieu à

des innovations d'instruments mêlant les deux dimensions tels que les « filets sociaux productifs » (voir plus bas). Dans le contexte actuel, certains parlent de « colonisation de nombreux instruments de politique agricole traditionnelle par l'aide sociale » (Future Agricultures, 2010). Celle-ci s'expliquerait en partie par la montée en puissance des acteurs de l'urgence sur les acteurs du développement et l'affirmation des nouvelles analyses de la faim mettant en avant les questions de nutrition, de vulnérabilité (et son corollaire, la « résilience ») et d'accès à l'alimentation.

Des filets sociaux à la « protection sociale pour l'agriculture et la sécurité alimentaire ». Plus récemment, les débats au niveau international promeuvent l'élargissement des filets sociaux en véritables systèmes de protection sociale, qui soient prévisibles, pour partie indépendants des conjonctures de crises et inscrits dans la loi. Plusieurs argumentaires sont mobilisés sur des registres complémentaires. On met d'abord en évidence l'efficacité des stratégies Faim zéro au Brésil ou *Oportunidades* au Mexique aussi bien sur le court terme que sur le long terme : les instruments mis en œuvre ayant des impacts puissants sur la scolarisation, en particulier des filles, indirectement sur la fécondité, l'employabilité, etc. Sur la question financière, de nombreuses études montrent que ces systèmes de protection sociale, s'ils paraissent coûteux de prime abord, reviennent en définitive moins chers que les filets de sécurité mis en place à la hâte et à répétition par temps de crise. L'utilité économique de la protection sociale est aussi soulignée : lorsque les systèmes sont bien conçus et articulés aux autres politiques, les ménages vulnérables (re)deviennent capables d'investir dans des activités à valeur ajoutée. Enfin on rappelle qu'il s'agit d'un simple droit des citoyens, depuis que la plupart des Etats du monde a ratifié la Déclaration Universelle des droits de l'homme.

Cet enthousiasme général ne doit pas masquer les doutes et les défis qui persistent. Les pays à faible revenu ont-ils vraiment les moyens de financer de tels systèmes de protection sociale, quand les pays riches eux-mêmes peinent à financer les leurs ? Les actions sociales ont-elles réellement des vertus économiques,

permettant un « retour sur investissement » des mesures entreprises ? Des réponses à ces questions existent, mais elles ne font pas encore l'unanimité. Il est évident que des systèmes de protection sociale similaires à ceux des pays riches sont inconcevables mais une protection sociale ciblée sur quelques franges de la population pourrait apporter un bon rapport coût/efficacité. Selon Olivier De Schutter, la mise en place d'un système de protection sociale ciblé sur les plus vulnérables coûterait, dans les PMA, entre 2 et 6 % du PIB. Pour soutenir ces dépenses, ce dernier plaide pour la création d'un fonds mondial de protection sociale [R9]. Cette question financière soulève un débat beaucoup plus large sur les politiques fiscales et redistributives et la réduction des inégalités sociales. Pour les pays disposant de ressources extractives, le débat sur l'utilisation de ces fonds à des fins sociales et agricoles est ouvert. Selon le récent rapport Mbeki, les détournements et fuites de capitaux de l'Afrique depuis quarante ans seraient équivalentes à l'aide au développement...

Par ailleurs la question du ciblage des aides sur les plus nécessiteux, qui semble inéluctable si l'on veut être réaliste, pose en réalité de multiples questions en pratique, notamment dans des zones où plus de la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté. Comment justifier que l'on vienne en aide à telle catégorie de ménage plutôt qu'à telle autre dans des contextes de pauvreté généralisée ?

Autre défi et non des moindres : l'« appropriation » par les gouvernements et les populations locales. Les idées de protection sociale sont aujourd'hui clairement suggérées de l'extérieur dans les pays africains et ne proviennent pas, comme ce fut le cas dans la plupart des pays industrialisés, d'un débat national (voire d'une lutte) pour une distribution plus égalitaire des richesses. Or quel sens peut avoir un système de protection sociale (basé sur la solidarité nationale) inspiré de l'extérieur ? D'autant que certains observateurs redoutent le « plaquage » de modèles de protection sociale déconnectés des réalités et des cultures locales. On mesure là le rôle crucial que doit jouer la société civile pour espérer donner corps durablement à ce projet.

Ethiopie : l'une des interventions de protection sociale pour la sécurité alimentaire les plus vastes d'Afrique

Le programme de filet de sécurité productif (*Productive Safety Net Program* – PSNP) a bénéficié, en 2011, à « 8 millions d'Éthiopiens exposés à l'insécurité alimentaire, dans le cadre de deux composantes : travaux publics (emplois temporaires), en faveur des ménages disposant d'une force de travail, et « soutien direct » (transfert sous forme de produits alimentaires ou d'espèces, non assortis de conditions) en faveur des ménages sans capacité de main-d'œuvre. L'objectif premier est de réduire la dépendance de l'Éthiopie à l'aide alimentaire d'urgence, grâce à des programmes de travaux publics permettant de créer des équipements collectifs et à des transferts prévisibles aux ménages sur plusieurs années, pour les aider à parvenir à l'autosuffisance alimentaire » [R1]. Le programme de protection sociale fondé sur des activités productives est exécuté depuis 2005. Les études ont montré qu'il avait de bons résultats sur la faim et la pauvreté. Certains observateurs se demandent pourtant s'il n'amène pas à « figer » artificiellement les populations rurales pauvres dans une situation précaire et sans avenir.

III. Quelles conséquences sur les acteurs et les politiques de développement rural

A. Tensions possibles entre les stratégies « sociales » et « agricoles » contre la faim

Il ne s'agit pas d'opposer artificiellement des approches qui peuvent se révéler complémentaires et cohabiter harmonieusement pour une meilleure efficacité des actions sur la faim, la pauvreté et le développement. Certains (rares) auteurs attirent néanmoins l'attention sur les conflits possible entre stratégies « sociales » ou « agricoles » (économiques) contre l'insécurité alimentaire [R3]. Il est peut être utile de les mettre au jour pour mieux les éviter.

Compétition possible pour les (rares) ressources. Schématiquement, les ressources que l'on confiera aux « acteurs sociaux » ne seront pas affectées aux acteurs agricoles. Il y a donc un enjeu fort pour les acteurs à convaincre les financeurs (nationaux et internationaux) qu'il est pertinent d'orienter prioritairement les ressources sur leur domaine d'intervention. Cette compétition peut impacter fortement les orientations et le

ciblage des interventions : sur les exploitations précarisées, ou sur les exploitations en capacité de se moderniser par exemple.

Tensions possibles sur les prix. Le soutien des prix est un puissant incitatif pour le développement de l'agriculture. Si le producteur peut espérer un bon prix pour la vente de ses produits, il est encouragé à redoubler d'efforts, et si ce prix est suffisamment prévisible, à investir davantage. Or certaines actions sociales ont au contraire pour effet de tirer les prix des aliments vers le bas, et souvent de manière imprévisible, dans l'objectif de rendre les produits accessibles aux plus pauvres. A l'inverse, certaines politiques de soutien des prix agricoles (politiques commerciales par exemple) peuvent se révéler défavorables aux populations à faible pouvoir d'achat, y compris

aux agriculteurs déficitaires, qui ne produisent pas assez pour subvenir à leurs besoins.

Tensions possibles sur les perspectives de long terme. Vers quelles activités orienter les populations rurales les plus défavorisées ? Il existe deux visions contradictoires. Les uns opteront pour le maintien de l'agriculture de subsistance, pour la réintégration des ménages paupérisés dans le circuit de production, afin de leur garantir au moins de quoi produire leur propre nourriture. Les autres voudront au contraire les encourager à diversifier leurs revenus dans une optique de sortie progressive de l'agriculture, devenue non rentable pour eux. Certains leaders d'organisations paysannes s'expriment en faveur de cette seconde option.

« Cette question de la sortie de l'agriculture (...) est fondamentale et elle doit être abordée. Il y a de moins en moins de terres disponibles et les pressions foncières sont fortes. (...) Cela passe notamment par la création d'infrastructures en milieu rural : des routes, des pistes, l'électricité, les services sociaux de base (santé et éducation). Il faut aussi investir localement dans les industries de transformation, ce qui permettra de faire en sorte que la valeur ajoutée à la production agricole bénéficie à la zone rurale. (...) Pour certaines exploitations, l'activité non agricole est devenue l'activité économique majeure, la source principale de revenus ».
(Nadjirou Sall, *Grain de sel* n°59-62, 2013, [R2])

B. Synergies possibles entre les stratégies

Agir sur les deux fronts [R3] [R8]. L'importance des enjeux sociaux et agricoles dans les contextes des pays à faible revenu amène les acteurs à rechercher des solutions « gagnant-gagnant » : il s'agit de mettre en place d'une part des politiques agricoles qui puissent à la fois toucher, tenir compte des plus pauvres et leur permettre de sortir de la pauvreté, et d'autre part de mettre en place des actions sociales qui soient « productives », c'est-à-dire qui permettent aux pauvres d'investir dans des activités rentables, entre autres agricoles. Il existe de nombreux exemples de ces stratégies dites « d'action sur les

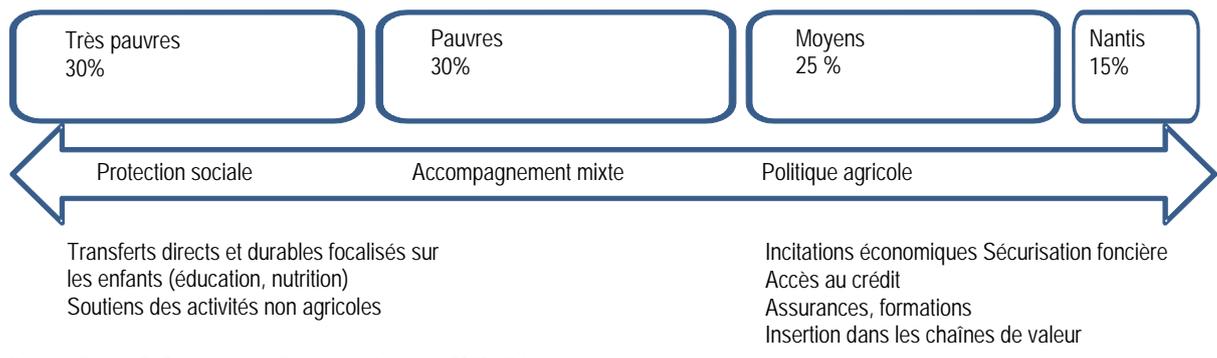
deux fronts ». Les opérations de contrats d'achat publics aux petits producteurs vont dans ce sens (par exemple contrats d'achat de la SONAGES aux organisations paysannes du Burkina-Faso, le P4P du PAM, etc.). De même les transferts en espèces permettent par exemple l'augmentation des revenus de la population pauvre, et constitue donc un débouché accru pour les producteurs. Des exemples de coupons alimentaires ciblés sur des produits locaux (échangés dans des boutiques de quartier) permettent de réaliser des transferts qui réconcilient intérêts des producteurs et des consommateurs.

La stratégie « Faim zéro » au Brésil est l'archétype d'une stratégie mixte, qui cherche à coupler des objectifs sociaux et économiques, en combinant les instruments. L'exemple du programme d'alimentation scolaire en témoigne bien. Le gouvernement a mis au point un dispositif d'achat public aux producteurs locaux pour approvisionner les cantines des écoles. Avec ce programme l'administration poursuit plusieurs objectifs : nourrir les enfants des ménages pauvres et les prémunir contre la malnutrition, les scolariser et donc tenter d'enrayer le phénomène de reproduction de la pauvreté d'une génération à l'autre, garantir un revenu (et un travail) aux agriculteurs pauvres qui fournissent les aliments aux écoles, dynamiser la production locale en structurant la demande. Des pays d'Afrique comme l'Éthiopie ont mené des réflexions analogues pour mettre en place des « filets sociaux productifs », qui puissent coupler les deux dimensions. De tels programmes ont beaucoup d'avantages théoriques mais rencontrent des difficultés de mise en œuvre en Afrique. L'une d'elle réside dans la coordination d'acteurs qui ne relèvent pas des mêmes autorités (par exemple des mêmes agences ou des mêmes ministères). Des structures de coordination interministérielles ou « intersectorielles » existent dans certains pays mais peinent à dépasser les logiques de compétition entre institutions pour le partage des aides internationales. Il semble que ces difficultés de coordination ne puissent réellement être surmontées qu'en vertu d'un volontarisme politique fort. L'exemple du Brésil est encore riche d'enseignements : le président Lula s'était engagé personnellement dans le pilotage de la stratégie « Faim zéro » et en avait fait une priorité nationale. Il avait derrière lui les « masses », un mouvement social large bien ancré, mobilisé de longue date pour un véritable changement de société. Il semble qu'on soit loin de ce modèle en Afrique de l'Ouest aujourd'hui [R13] [R14].

Différencier les mesures selon les catégories de ménages. Un ménage en situation de survie n'a pas nécessairement les mêmes besoins qu'un ménage « vulnérable ». Un ménage « vulnérable » n'aura pas nécessairement les mêmes besoins qu'un ménage « nanti ». Ce qui importe c'est d'offrir à chaque catégorie de ménage l'accompagnement dont il a besoin et la possibilité d'évoluer vers une situation plus favorable. Certaines organisations de producteurs d'Afrique de l'Ouest semblent aller dans ce sens : « il est important (...) d'accompagner les différentes exploitations familiales en fonction de leurs besoins propres : quelqu'un qui possède 5 hectares n'a pas les mêmes besoins en équipements, formation, et mise en marché de ses produits que quelqu'un qui en cultive 15. Mais on ne peut pas accompagner tout le monde, on ne

peut pas demander à un infirme de courir comme quelqu'un qui a ses deux pieds, c'est impossible. Il en est d'ailleurs de même pour les filets sociaux qui sont actuellement mis en place : ils ne s'adressent qu'à certaines catégories de ménages (Marc Gansoré, Confédération paysanne du Faso, Burkina) » [R2]. Dès lors on peut considérer la cohérence entre les mesures sociales et économiques sous l'angle du profil de leurs destinataires : plus un ménage est vulnérable ou pauvre, plus il aura besoin d'actions de type social, plus un ménage est « nanti », plus les accompagnements relèveront des politiques agricoles ou des incitations économiques. Entre les deux, c'est-à-dire pour la majorité des ménages, il faudra des accompagnements combinant protection sociale et mesures de développement.

Politiques agricoles et protection sociale : quelle articulation ?



Source : Tiré de R. Blein - Issala, Campagne Cultivons, 2013, [R4]

Séquencer les politiques dans le temps. Selon l'évolution du contexte, des mesures plutôt sociales ou économiques seront appropriées. Dans les moments de crise alimentaire ou dans des zones très vulnérables, les premières mesures devront souvent être sociales : des transferts et aides alimentaires pourront être justifiés selon les cas. A mesure que se développeront les marchés et que seront mises en place les infrastructures essentielles, des mesures mixtes pourront voir le jour. Enfin lorsque les conditions seront réunies, une économie de marché

pourra être promue. Certains économistes jugent que les politiques de libéralisation dans les pays africains ont échoué en raison de leur mauvais séquençage : elles auraient été mises en œuvre trop tôt, alors que les marchés n'étaient pas mûrs, les infrastructures de base faisant défaut [R3]. Il importe aussi de prendre en compte l'évolution des ménages et de leur offrir des appuis qui correspondent à leur situation, la pauvreté pouvant n'être que transitoire.

C. Risques et opportunités pour les organisations de producteurs

Une aubaine pour les exploitations déficitaires ? Les approches sociales se concentrent sur les ménages pauvres et vulnérables. Elles cherchent à augmenter la part des aides qui leurs sont consacrées, à leur garantir un environnement protecteur, et à les insérer dans l'économie, agricole ou non. Ces approches peuvent être considérées comme une aubaine pour les agriculteurs et éleveurs déficitaires et pour les exploitations familiales en situation précaire. Elles peuvent également fournir des arguments nouveaux et convaincants pour les partisans des subventions publiques. Suite au « Consensus de Washington » et à la grande vague de libéralisation des marchés qui l'a suivi, les mesures de subvention des intrants par exemple avaient été marginalisées et déconsidérées. Mais elles reviennent en force grâce à ces approches, ayant subi au passage certaines transformations. A certains égards, les tenants de la protection sociale proposent bien plus que des subventions d'intrants : ils soutiennent des subventions directes aux exploitants via des instruments de transferts sociaux. Avec la protection sociale, les organisations de producteurs peuvent trouver à la fois une batterie d'arguments mais aussi de nouveaux alliés pour peser sur les politiques dans le sens d'un appui massif et renouvelé aux exploitations familiales, en particulier les exploitations familiales paupérisées.

n'est pas clairement fait entre les différentes catégories d'exploitations, encourager l'amalgame entre pauvreté et agriculture familiale. Le risque serait de laisser croire que l'agriculture familiale se confond avec l'agriculture familiale de subsistance. Cela pourrait conforter les gouvernants dans une vision dualiste de l'agriculture, comme on peut l'observer au Brésil, dont l'administration agricole a été jusqu'à se scinder en deux ministères distincts : d'un côté l'agriculture familiale, et de l'autre l'agriculture de firme.

Le risque d'un amalgame ? Les approches sociales peuvent aussi, du point de vue des agriculteurs, apparaître comme jouant contre l'argumentaire économique selon lequel l'agriculture familiale est performante et peut nourrir l'Afrique. Elle peut contribuer à stigmatiser l'agriculture familiale et, si le distinguo

Le risque d'un tiraillement au sein des organisations de producteurs ? Les deux points précédents touchent à la question de l'agriculture familiale paupérisée. Quels sont ses contours précis ? Quels types d'exploitations familiales peuvent être qualifiés de pauvres et donc justifier de nouvelles formes d'aides au titre de la protection sociale ? S'agit-il de la grande majorité d'entre elles ? S'agit-il de la seule frange des ruraux qui sont amenés à sortir de l'agriculture et qui diversifient de plus en plus leurs activités et leurs revenus pour survivre ? Il est possible que les organisations de producteurs soient de plus en plus amenées à le préciser. Certaines d'entre elles semblent d'ailleurs sur cette voie. Cette question en amène une autre. Les organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest en particulier représentent aujourd'hui les exploitations familiales dans leur diversité et sans distinction : elles représentent aussi bien les familles rurales les plus aisées et les plus précaires, qui n'ont pas forcément les mêmes besoins au même moment. Il est possible que certaines options politiques bénéficient plutôt à certaines catégories plutôt qu'à d'autres et causent des tiraillements internes.

RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES

Références principales

R1. La protection sociale pour la sécurité alimentaire, rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, juin 2012
Ce rapport a été présenté et discuté au CSA à Rome. Il rassemble un certain nombre de propositions de la communauté internationale pour étendre la protection sociale pour la sécurité alimentaire sur le plan mondial. Il recèle d'exemple de tous les pays et met bien en lumière le lien nécessaire et possible entre les stratégies de développement sociales et économiques.

<http://www.fao.org/docrep/018/me422f/me422f.pdf>

R2. Quelles politiques pour les populations pauvres du Sahel, Grain de sel n°59-62, 2013

Ce numéro de Grain de Sel dresse un panorama des défis que constitue la lutte contre la faim et la pauvreté dans la région du Sahel, avec en toile de fond la question du rôle que peut jouer l'agriculture dans cette lutte.

<http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/59-quelles-politiques-pour-les/>

R3. Agriculture et protection sociale en Afrique, Point Info 027, Future agricultures, 2009

Un document de synthèse qui montre clairement les liens entre les stratégies de développement agricole et les politiques de protection sociales : les synergies, mais aussi les conflits et les pistes pour une bonne articulation.

http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F1470-agriculture-et-protection-sociale-en-afrique&ei=aP4_UoTqComn0wXqu4GACQ&usq=AFOjCNH7kA9rQcu0Caz0KkKw_wB-Ug3qeBQ&bvm=bv.52434380.d.d2k

R4. Atelier sur la protection sociale pour la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest dans le cadre de la campagne Cultivons, 2012

Oxfam a organisé un atelier de présentation des enjeux de la protection sociale pour la sécurité alimentaire, en particulier en Afrique de l'Ouest. Inter-réseaux était invité et en a réalisé un résumé synthétique. Les présentations, parcourant un grand nombre de défis importants pour cette région, sont disponibles.

<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/atelier-sur-la-protection-sociale>

R5. La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international, François-Xavier Merrien, Revue internationale de politique de développement, 2013

Un article de mise en perspective de la notion de protection sociale sur le plan historique. L'auteur montre en quoi cette notion revient sur le devant de la scène et pourrait constituer un tournant dans la doctrine mondiale du développement.

<http://poldev.revues.org/1519>

R6. Portail de la faim dans le monde

Sur ce site, la FAO présente des chiffres utiles et faciles à comparer sur l'évolution de la faim dans tous les pays du monde, à la fois en proportion de la population totale et en valeur absolue depuis les années 1990.

<http://www.fao.org/hunger/fr/>

Autres documents utiles

R7. Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest », septembre 2012, Note d'orientation stratégique CEDEAO

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim_Zero_FR.pdf

R8. The interaction between social protection and agriculture, a review of evidence, FAO, 2013

http://www.fao.org/docrep/019/i3563e/i3563e.pdf?utm_source=ESConnect&utm_medium=newsletter&utm_campaign=PtoPupdate

R9. Underwriting the poor: a global fund for social protection, Olivier de Schutter, Magdalena Sepulveda, Briefing note 07, 2012

http://www.sfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20121009_gfsp_en.pdf

R10. Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim Un instrument de référence pour les praticiens du développement version résumée avril 2012, UE

<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/document-de-r%C3%A9f%C3%A9rence-nr-14-r%C3%A9sum%C3%A9-les-transferts-sociaux-dans-la-lutte-contre-la-faim-un-i>

R11. Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement, Une analyse critique des stratégies et des instruments de F. Galtier et B. Vindel (2012)

<http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/17-A-Savoir.pdf>

R12. Dispositifs de filets de sécurité sociaux en Afrique de l'Ouest: soutenir l'émergence de dispositifs nationaux préventifs, Note thématique de l'IRAM, Juin 2013

<http://www.iram-fr.org/pdf-publications/618.pdf>

R13. La stratégie Faim Zéro au Brésil, synthèse Inter-réseaux, Septembre 2012

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf

R14. Défis Sud, Dossier : Faim Zéro, un modèle universel ? Août-Septembre 2013

http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/114/defis-sud-fome-zero-complet.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.org) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) vise à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau sur le développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été rédigé par Vital Pelon (vital.pelon@inter-reseaux.org), avec les apports de Roger Blein (Bureau Issala), Al Hassan Cisse (Oxfam), Jean-Denis Crola (consultant), Mathilde Douillet (Farm), Jean-Jacques Grodent (SOS Faim), Joël Teyssier, Liora Stührenberg et Nathalie Jarno (Inter-réseaux).

Vous pouvez vous abonner aux bulletins de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Ce bulletin de synthèse a été réalisé grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère belge des Affaires étrangères, de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org Inter-réseaux, décembre 2013.