


Octobre 2013

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

CONSEIL

Cent quarante-huitième session

Rome, 2-6 décembre 2013

ACTIVITÉS DE LA FAO DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE

Résumé

Conformément à la demande de la Conférence à sa trente-huitième session, ce document présente de nouvelles informations au Conseil, par l'intermédiaire du Comité du Programme, sur l'approche de la FAO en matière de protection sociale, la manière dont elle entend renforcer ses capacités dans les années à venir et œuvrer avec ses partenaires pour assurer un soutien efficace aux États Membres.

La protection sociale joue cinq rôles essentiels dans le contexte du Cadre stratégique révisé de la FAO en: a) fournissant un soutien direct aux revenus avec un impact immédiat sur la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté aux niveaux individuel et familial; b) aidant les agriculteurs et les autres ménages ruraux à surmonter les contraintes de liquidités et à mieux gérer les risques; c) valorisant le capital humain; d) stimulant le développement économique local avec une rétroaction positive sur la production agricole, l'emploi et la réduction de la pauvreté; et e) soutenant l'action visant à mettre en place une gestion plus durable des ressources naturelles et à renforcer la résilience des moyens de subsistance. La FAO va accroître considérablement son soutien aux pays en établissant des liens et en favorisant une meilleure convergence des politiques et les synergies entre la protection sociale, la sécurité alimentaire, le développement agricole et la lutte contre la pauvreté. Ces cinq rôles seront essentiels pour la manière dont la FAO, avec ses partenaires stratégiques, réalisera ses activités dans le domaine de la protection sociale dans les années à venir.

Afin de garantir une action efficace sur tous ces fronts et conformément au Plan à moyen terme 2014-2017 et au Programme de travail et budget 2014-2015, la FAO: i) a affecté des ressources supplémentaires dans le domaine de la protection sociale; ii) a rebaptisé Division de la protection sociale (ESP) une division du Département du développement économique et social; iii) a constitué un groupe de travail interdépartemental afin d'accroître la masse critique et renforcer la coordination du travail d'analyse et du soutien des politiques liées à la protection sociale; et iv) renforce ses partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et partenaires du développement afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de ses interventions.

Suite que le Comité du Programme et le Conseil sont invités à donner

Le présent document est soumis au Comité du Programme et au Conseil pour information.

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Robert Vos

Directeur de la Division de la protection sociale (ESP)

Tél.: +39 (06) 570-54550

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document.

Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement.

Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi557f

Introduction

1. Le Cadre stratégique révisé de la FAO¹, approuvé par la Conférence de la FAO qui s'est tenue du 15 au 22 juin 2013, reconnaît l'importance fondamentale que revêt la protection sociale s'agissant d'améliorer la sécurité alimentaire et de réduire la pauvreté rurale. Nombre d'États Membres, avec ces objectifs à l'esprit, font déjà activement appel à des politiques et programmes de protection sociale. En partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, la FAO soutient cette action en tirant parti de ses compétences et de son avantage comparatif, qui réside dans l'articulation entre la protection sociale, la lutte contre la pauvreté et le développement agricole et rural.
2. Du fait de leur efficacité avérée, les interventions de protection sociale sont de plus en plus utilisées par les pays Membres, qui donnent à ces interventions une place toujours plus importante dans leur réponse aux défis du développement, en particulier ceux qui ont trait à la pauvreté rurale, à la productivité agricole et à la sécurité alimentaire. Les mécanismes de protection sociale donnent aux ménages pauvres et à faible revenu les moyens de mieux réagir aux risques et vulnérabilités auxquels ils sont confrontés et de mieux les gérer. Lorsqu'ils sont conçus correctement, ces mécanismes apportent des moyens d'existence prévisibles qui contribuent à assurer l'accès à la nourriture et évitent aux plus vulnérables de recourir à des stratégies d'adaptation négatives et dangereuses pour couvrir leurs besoins de base et leur permettre de survivre dans des moments de détresse. Ces stratégies consistent notamment à réduire l'alimentation, à retirer les enfants de l'école, à abattre des animaux essentiels pour l'élevage et à vendre des avoirs productifs. Les mesures de protection sociale libèrent des ressources que les ménages peuvent investir dans les activités de leurs exploitations agricoles et entreprises rurales et peuvent donc s'avérer un moyen précieux pour développer, protéger et rétablir la résilience et la durabilité des moyens d'existence.
3. Pour obtenir un tel impact sur le développement, ces mesures doivent être conçues de manière rigoureuse et les politiques sociales doivent aller de pair avec les politiques de développement agricole et rural. Le Cadre stratégique révisé de la FAO définit les liens qui existent entre ces domaines de politiques et constitue une base pour rassembler les compétences pertinentes et aider plus efficacement les pays dans leurs interventions de protection sociale en vue de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, du développement agricole, de la résilience des moyens d'existence et du bien-être en milieu rural. Afin de pouvoir répondre à la demande croissante des États Membres, la FAO améliore ses compétences en matière de protection sociale, comme énoncé dans le Plan à moyen terme 2014-2017 et le Programme de travail et budget 2014-2015² et renforce ses partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et partenaires de développement.
4. Comme l'a demandé la Conférence de la FAO en juin 2013³, le présent document vise à donner de nouvelles informations au Conseil sur l'approche de la FAO en matière de protection sociale dans les domaines relevant de sa compétence, de la manière dont elle entend renforcer ses capacités dans les années à venir et œuvrer avec ses partenaires pour assurer un soutien efficace aux États Membres⁴.

A. Approche de la FAO en matière de protection sociale

Protection sociale, sécurité alimentaire et développement agricole et rural

5. Les ménages pauvres dans les zones rurales des pays en développement dépendent principalement de l'agriculture pour assurer leurs moyens d'existence. Par exemple, près des trois quarts de la population rurale économiquement active en Afrique sont de petits exploitants qui produisent pour la plupart une part importante des produits qu'ils consomment. Il est essentiel pour la sécurité alimentaire d'accroître et de stabiliser la production vivrière nationale, ce qui signifie

¹ C 2013/7.

² C 2013/3.

³ C 2013/REP, paragraphe 105.

⁴ Ce document développe plus avant la Note d'information n° 10 *Avantage comparatif de la FAO en matière de protection sociale* <http://www.fao.org/docrep/meeting/028/MG838F.pdf>

améliorer la productivité, la rentabilité et la viabilité des petites exploitations. Les agriculteurs et les ménages ruraux sont souvent pénalisés par le manque d'accès aux ressources, la faible productivité agricole et le mauvais fonctionnement des marchés.

6. Les ménages ruraux pauvres dans les pays en développement sont fréquemment exposés à des risques et chocs économiques, naturels et anthropiques, qui menacent leurs moyens d'existence. Ils sont rarement en mesure de faire face à ces bouleversements. À défaut d'assurance ou d'autre mécanisme de partage des risques, les familles rurales pauvres peuvent se trouver dans l'obligation de recourir à des moyens qui les rendent plus vulnérables encore et qui affaiblissent leur capacité future à générer des revenus. Elles peuvent, par exemple, vendre leurs biens (une vache, une charrue ou une parcelle de terre), s'orienter vers des cultures présentant moins de risques mais offrant un rendement inférieur, ou déscolariser leurs enfants pour qu'ils travaillent et apportent un revenu à la famille, réduisant de la sorte la capacité future de créer de nouvelles sources de revenu.

7. Dans ce contexte, la fourniture de prestations de protection sociale occupe une place de plus en plus importante dans les interventions politiques. Les politiques de protection sociale visent à réduire les risques socioéconomiques, la vulnérabilité, l'extrême pauvreté et le dénuement en tenant compte des différents risques et vulnérabilités tout au long du cycle de la vie. En garantissant la prévisibilité et la régularité, les instruments de protection sociale permettent aux ménages de mieux gérer les risques et de se consacrer à des activités agricoles et des moyens d'existence plus rémunérateurs. Les programmes de protection sociale en faveur des femmes renforcent non seulement l'autonomisation des femmes mais permettent, en outre, d'améliorer la qualité de vie des ménages, sachant qu'elles se consacrent en priorité à l'alimentation et à la nutrition, ainsi qu'à l'éducation et au bien-être des enfants.

8. La protection sociale peut prendre des formes variées, qui vont des transferts monétaires aux travaux publics en passant par les repas scolaires. Lorsqu'elles ciblent les plus pauvres et les plus vulnérables, ces politiques peuvent être considérées comme de véritables interventions de protection sociale. Les politiques qui favorisent la production agricole, telles que les subventions à l'achat d'intrants, peuvent aussi avoir une fonction de protection sociale dans la mesure où elles contribuent à réduire la vulnérabilité des ménages des petits agriculteurs face à l'instabilité des prix.

9. Les mesures et les politiques de protection sociale peuvent servir à resserrer les liens entre les politiques et les initiatives humanitaires et de développement, en renforçant mutuellement les mesures de prévention et d'atténuation des impacts potentiels des catastrophes et des crises qui menacent les systèmes alimentaires et agricoles. Après des chocs ou pendant des crises, l'assistance humanitaire peut s'appuyer sur des systèmes de protection sociale déjà en place pour étendre les mesures et les structures existantes afin d'aider les populations les plus vulnérables à protéger ou reconstruire leurs moyens d'existence. Lorsque les systèmes de protection sociale sont absents ou inadéquats, l'assistance extérieure peut être fournie directement, sous forme d'aide en nature ou de transfert monétaire pour l'achat des intrants agricoles de base.

10. La protection sociale peut permettre de résoudre les contraintes de la demande et de l'offre des services publics. Du côté de la demande, la protection sociale peut aider à surmonter les obstacles économiques et sociaux à l'accès et à l'utilisation des services, allant de l'éducation et des soins de santé à l'énergie et aux transports. Du côté de l'offre, elle peut inclure des mesures particulières tendant à offrir aux populations vulnérables des services, comme par exemple le développement du jeune enfant ou les écoles pratiques d'agriculture.

11. La protection sociale doit toutefois être considérée en même temps que d'autres facteurs. Les programmes doivent être conçus avec la plus grande attention; s'ils ne se concentrent que sur l'accès aux prestations sociales, ils risquent de ne pas fournir les moyens de sortir durablement de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. En période de grande adversité, telle que la sécheresse prolongée qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2008, les prestations sociales sont souvent loin d'être suffisantes. Parmi les ménages touchés, figuraient ceux qui venaient tout juste de constituer ou reconstituer lentement leur capital grâce aux prestations en espèces reçues au titre du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PSNP - Productive Safety Net Programme) en Éthiopie ou du Programme de sécurité sociale contre la faim (Hunger Safety Net Programme) au Kenya. La

sécheresse a anéanti ces gains. Cela montre qu'en milieu rural, la protection sociale doit aller de pair avec les politiques de développement agricole et rural qui contribuent à renforcer la résilience, à améliorer la productivité et à soutenir la gestion durable des ressources. C'est à ce niveau que la FAO peut jouer un rôle essentiel.

La protection sociale dans le cadre stratégique révisé de la FAO

12. Les interventions de protection sociale sont un élément essentiel des deux aspects de la double démarche de la FAO en matière de réduction de la faim et de la pauvreté. Des interventions à court terme, comme à long terme, sont nécessaires. La protection sociale permet d'établir un lien entre les deux approches suivies. En premier lieu, les mécanismes de protection sociale aident les ménages à surmonter le problème de la sous-alimentation en leur fournissant de la nourriture ou les moyens de s'en procurer. Ils permettent également d'augmenter la croissance de la productivité agricole, d'améliorer les moyens de subsistance et la nutrition, et de promouvoir l'inclusion sociale.

13. Le Cadre stratégique révisé contient cinq nouveaux objectifs stratégiques (OS) pour les futures activités de l'Organisation. Trois de ces objectifs ont trait, respectivement, à la sécurité alimentaire et à la nutrition (OS 1), à la pauvreté rurale (OS 3) et à la résilience (OS 5). La protection sociale est un élément essentiel de chacun de ces objectifs. Elle peut aussi être déterminante et contribuer à une utilisation et une gestion plus productive et plus durable des ressources naturelles (OS 2), et à la mise en place de systèmes agricoles et alimentaires plus ouverts et plus efficaces (OS 4). Il est donc indispensable que la FAO élargisse et approfondisse son travail dans ce domaine au cours des prochaines années si elle veut mettre en œuvre efficacement le Cadre stratégique révisé.

14. La protection sociale joue cinq rôles essentiels dans le contexte des objectifs stratégiques en: a) fournissant un soutien direct aux revenus avec un impact immédiat sur la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté aux niveaux individuel et familial; b) aidant les agriculteurs et autres ménages ruraux à surmonter les contraintes de liquidités et à mieux gérer les risques; c) valorisant le capital humain; d) stimulant le développement économique local avec une rétroaction positive sur la production agricole, l'emploi et la réduction de la pauvreté; et e) soutenant l'action visant à mettre en place une gestion plus durable des ressources naturelles et à renforcer la résilience des moyens d'existence.

A. La protection sociale fournit un soutien direct aux revenus avec un impact immédiat sur la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté aux niveaux individuel et familial

15. Une protection sociale bien ciblée constitue une injection de ressources pour les plus pauvres parmi les pauvres. Ce type de soutien ciblé réduit l'étendue et l'intensité de la pauvreté. On a pu observer, par exemple, une réduction de la pauvreté avec les programmes de travaux publics et de protection-travail en Argentine, les transferts d'espèces assortis de conditions au Brésil, au Mexique et au Nicaragua, les transferts d'espèces sans conditions au Kenya et les pensions de vieillesse en Afrique du Sud.

16. Les ménages pauvres consacrent la plus grande partie de leurs revenus à la nourriture et de nombreux éléments montrent que les interventions de protection sociale améliorent la sécurité alimentaire des ménages et la nutrition des enfants. Selon une méta-analyse des programmes de transferts d'espèces, 17 études sur 20 ont constaté une augmentation de l'apport, de la diversité et de la qualité alimentaires, éléments qui contribuent tous de manière importante à la sécurité alimentaire⁵. Les programmes de transferts d'espèces ont aussi entraîné une réduction de la malnutrition chez les enfants, bien que l'impact en soit atténué par d'autres facteurs déterminants de l'état nutritionnel des enfants, notamment l'accès aux services de santé et à l'eau potable, les pratiques d'hygiène, et les caractéristiques des ménages et des parents. Les enfants qui bénéficient du programme Bolsa Familia

⁵ Pour une analyse des données factuelles présentées dans cette section, consulter N. Tirvayi, M. Knowles et B. Davis (2013), "The interaction between social protection and agriculture. A review of evidence", Rome: FAO.

au Brésil ont 26 pour cent de chances de plus de ne pas souffrir de malnutrition que les autres⁶. En Colombie, les transferts d'espèces en faveur des pauvres a «considérablement augmenté» la consommation totale et en particulier celle des aliments à forte teneur en protéines: lait, viande et œufs. Les familles bénéficiaires du programme de transfert d'espèces au Malawi consomment maintenant de la viande ou du poisson trois fois par semaine, au lieu d'une fois toutes les trois semaines⁷.

B. La protection sociale aide les agriculteurs et les autres ménages ruraux à surmonter les contraintes de liquidités et à mieux gérer les risques, avec des retombées positives sur la production agro-alimentaire et l'investissement au niveau de l'exploitation dans l'agriculture

17. Les moyens d'existence de la plupart des bénéficiaires en Afrique subsaharienne reposent essentiellement sur l'agriculture de subsistance et sur les marchés du travail ruraux, et il continuera d'en être ainsi dans un avenir prévisible. Les marchés du travail locaux en général n'offrent guère de possibilités de lutter contre la pauvreté, ce qui fait que les ménages pauvres ont tendance à recourir au travail indépendant, dans ou en dehors de l'agriculture. Par ailleurs, la plupart des bénéficiaires vivent dans des lieux où les marchés de crédit, d'assurance, de l'emploi, des biens et des intrants sont absents ou fonctionnent mal. Dans ce contexte, lorsque la protection sociale est fournie de manière régulière et prévisible, elle aide les ménages à surmonter les contraintes de crédit et à mieux gérer les risques. De telles conditions induisent à leur tour des investissements plus productifs, améliorent l'accès aux marchés et stimulent l'activité économique et la création d'emplois au niveau local.

18. Un nombre croissant de données factuelles montrent que les interventions de protection sociale ont un impact positif sur les moyens d'existence des bénéficiaires. Le programme de transferts d'espèces assortis de conditions «Oportunidades» au Mexique, a entraîné une augmentation non seulement de l'utilisation des terres, des possessions en bétail, de la production et des dépenses agricoles mais aussi de la probabilité d'exploiter une micro-entreprise; le programme de transferts d'espèces assortis de conditions au Paraguay et le régime de pension sociale en Bolivie, ont favorisé les investissements dans la production agricole et l'acquisition de bétail. Des résultats analogues ont été constatés pour les programmes de transferts monétaires au Malawi et au Kenya, où les transferts ont aussi induit une augmentation de la consommation d'aliments issus de la production familiale. Un programme de travaux publics en Éthiopie, associé à des mesures complémentaires de soutien agricole, a entraîné une forte hausse de la production céréalière et de l'utilisation des engrais.

19. Ces impacts ne sont pas tous uniformes et les résultats peuvent varier selon le contexte. Par exemple, il semble que les programmes de transferts d'espèces n'aient eu que peu d'effet sur l'offre de main-d'œuvre en Amérique latine, alors qu'en Afrique subsaharienne ces programmes ont permis aux adultes de ne plus dépendre d'un travail salarié en dernier recours mais de se consacrer aux activités sur l'exploitation.

20. Le travail qualitatif de terrain qui résulte des programmes de transferts monétaires au Ghana, au Kenya et au Zimbabwe a eu des effets positifs sur le «capital social»; c'est à dire qu'ils ont permis aux bénéficiaires de se «réinsérer» dans les réseaux sociaux existants et/ou de renforcer les systèmes informels de protection sociale et les dispositifs de partage des risques. De plus, dans ces trois pays, les programmes de protection sociale ont permis aux ménages de réduire leurs dettes et d'accroître leur solvabilité.

C. La protection sociale favorise le développement du capital humain avec des effets bénéfiques à long terme sur les moyens d'existence

21. Un niveau d'instruction plus élevé est important pour la croissance de la productivité et pour améliorer l'employabilité des travailleurs ruraux dans et hors de l'agriculture. Les données factuelles

⁶ Rômulo Paes-Sousa, Leonor Maria Pacheco Santos et Édina Shisue Miazaki (2011), "Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil", *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 89:496-503.

⁷ Voir par exemple, Joseph Hanlon, Armando Barrientos et David Hulme (2010), "Just Give Money to the Poor" Chapitre 4, pp. 53-54. Chronic Poverty Research Centre.

dont on dispose pour de nombreux pays montrent clairement (en Amérique latine et de plus en plus aussi en Afrique subsaharienne) que les transferts monétaires ont démultiplié de manière considérable les gains en matière d'accès aux services de santé et d'éducation, gains qui sont mesurés par l'augmentation des inscriptions scolaires (en particulier pour les filles), la réduction du travail des enfants et l'utilisation des services de santé.

D. La protection sociale stimule le développement économique local avec une rétroaction positive sur la production agricole, l'emploi et la réduction de la pauvreté rurale

22. La protection sociale peut avoir des effets multiplicateurs en stimulant les biens, les services et les marchés du travail agricoles et non agricoles. Par exemple, lorsque les bénéficiaires reçoivent des espèces, ils les dépensent. Les effets du transfert monétaire sont ensuite transmis du ménage du bénéficiaire à d'autres qui sont dans ou en dehors de l'économie locale, plus souvent à des ménages qui ne remplissent pas les conditions voulues pour bénéficier du transfert monétaire et qui, en général, possèdent la plus grande partie des entreprises locales. Les modèles empiriques d'économie locale mis au point par la FAO, pour étudier les répercussions sur l'ensemble de l'économie des programmes de transfert monétaire au Kenya et au Lesotho, ont permis d'observer d'importants multiplicateurs de revenus qui vont de 1,81 à 2,23, respectivement, pour chaque shilling kenyan ou loti du Lesotho transféré. Cependant les effets sur le revenu peuvent, selon le contexte, être limités par des contraintes liées aux marchés du travail, des capitaux ou fonciers. L'idée essentielle est que les non-bénéficiaires et l'économie locale bénéficient aussi dans des proportions non négligeables d'un programme de transfert monétaire par le biais des liens avec le commerce et la production, et que l'optimisation du multiplicateur de revenu passe nécessairement par la mise en place d'interventions complémentaires qui ciblent à la fois les familles bénéficiaires et les familles non-bénéficiaires. D'autres mécanismes de protection sociale, comme les programmes de travaux publics, peuvent aussi induire des effets multiplicateurs grâce à la création de biens publics et privés, tels que l'aménagement de terrasses, l'irrigation et autres infrastructures, ainsi qu'à l'injection de revenus dans l'économie locale. Le programme Bolsa Familia au Brésil touche environ 50 millions de personnes et pour chaque réal brésilien dépensé, on estime que l'économie dans son ensemble gagne 1,87 réal brésilien. Depuis son lancement il y a dix ans, 36 millions de Brésiliens sont sortis de la pauvreté, alors que le programme de protection sociale n'a bénéficié qu'à environ un cinquième d'entre eux⁸.

23. Les initiatives de protection sociale à l'appui des programmes d'achats locaux de denrées alimentaires apportent de nouvelles perspectives au développement agricole et aux interventions en faveur de l'accès à la nourriture. La place particulière qu'occupe traditionnellement l'aide alimentaire est remplacée par l'action tendant à assurer les conditions sociales et institutionnelles qui permettent l'accès à une nourriture de qualité aux populations menacées par l'insécurité alimentaire et la participation des petits agriculteurs aux marchés. Le programme «Acheter aux Africains pour l'Afrique», soutenu par la FAO, le PAM, et le Brésil, par exemple, est issu d'une initiative conjointe visant à promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la création de revenus chez les agriculteurs et au sein des communautés vulnérables en Afrique. S'inspirant du succès enregistré par le Brésil dans la réalisation de son Programme d'achat d'aliments, le projet associe des actions en faveur du redressement agricole et de l'assistance alimentaire avec des stratégies de développement visant à établir des liens entre les petits agriculteurs et les marchés institutionnels locaux, en particulier les programmes d'alimentation scolaire, qui permettent aux agriculteurs de participer davantage à la production et à la commercialisation des denrées alimentaires, tout en contribuant à compléter et à diversifier les régimes alimentaires. Ce programme contribue aussi à renforcer les capacités des fonctionnaires nationaux de soutenir l'achat de nourriture produite par de petits agriculteurs locaux, ce qui constitue une stratégie de développement et un moyen d'éviter de futures crises alimentaires.

⁸ ISSA (2013), "Bolsa Família: Brazil's social security cash transfer programme", *Facts and Figures 02*, International Social Security Association (www.issa.int).

E. La protection sociale peut promouvoir la mise en place de systèmes alimentaires durables, la gestion des ressources naturelles et la résilience des moyens d'existence

24. Les programmes de travaux publics utilisés pour la conservation des sols et l'aménagement de terrasses, pour une meilleure gestion des ressources en eau et récolte de l'eau, et le boisement et le reboisement qui ciblent les ménages pauvres peuvent aider à résoudre simultanément les problèmes d'insécurité alimentaire, de pauvreté et de dégradation de l'environnement. En conséquence, ces programmes doivent être conçus pour construire, renforcer et protéger les avoirs et les moyens d'existence afin de réduire la vulnérabilité aux risques naturels et autres et accroître la résilience et le développement économique, social et environnemental durables. Afin de traiter les relations complexes qui existent entre la gestion des ressources naturelles, le changement climatique et la résilience et la durabilité des moyens d'existence, le concept de «protection sociale adaptative» a été élaboré afin d'intégrer explicitement la gestion des risques de catastrophes et l'adaptation aux effets du changement climatique dans les politiques de protection sociale⁹.

25. Dans ce cadre, les risques qu'entraînent les interventions de protection sociale en stimulant des modes de production agro-alimentaire non viables sont minimisés grâce à des approches intégrées qui dégagent les synergies positives que peuvent créer une protection sociale qui sait s'adapter au climat et à l'environnement. Les politiques qui prennent en compte et renforcent ces synergies dès le départ, c'est-à-dire de la formulation d'une politique à la planification et à la mise en œuvre d'un programme, offrent les meilleures perspectives d'impacts positifs sur la résilience sociale et environnementale.

B. Rôle de la FAO et travaux en cours

26. Ces impacts positifs ne sont ni insignifiants ni garantis. Les politiques de protection sociale doivent être conçues, appliquées et suivies avec soin tout en s'inscrivant dans la ligne des politiques en matière d'alimentation, de nutrition et de développement rural et agricole. Par conséquent, les activités de la FAO en matière de protection sociale visent essentiellement à soutenir les gouvernements et les autres partenaires pour développer au maximum les synergies entre les politiques de protection sociale et agricoles et à formuler une stratégie coordonnée de développement rural. Cette approche implique le renforcement des capacités humaines et institutionnelles pour gérer les processus d'élaboration de politiques de manière plus cohérente, fournir des avis et un soutien à la mise en œuvre des programmes, produire des connaissances concrètes, faciliter le dialogue sur les politiques entre les parties prenantes et y participer, et élaborer des outils d'analyse et d'orientation stratégique.

27. Le projet «De la protection à la production» est un exemple important du rôle que joue la FAO en matière d'avis et de dialogue sur les politiques. Ce projet analyse l'impact des programmes de transfert monétaire sur les décisions économiques des ménages et sur l'économie locale, en rapport notamment avec les rôles A, B et D de la protection sociale définis à la section précédente. Le projet donne des indications sur la manière dont les interventions de protection sociale peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique durables aux niveaux des ménages et des communautés. Le projet utilise une méthodologie mixte, qui associe l'analyse économétrique des données d'évaluation de l'impact, des modèles d'équilibre général «Évaluation de l'impact d'ensemble sur l'économie locale», et des méthodes qualitatives. Le projet, mis en œuvre conjointement avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), tire parti des évaluations d'impact de programmes de protection sociale pilotés par des gouvernements qui sont effectuées actuellement dans sept pays (Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Zambie et Zimbabwe). Outre la production d'analyses, de publications et de notes d'orientation à l'intention de la communauté mondiale du développement, le projet a un impact direct sur le débat en la matière dans chacun des sept pays grâce à sa collaboration avec les gouvernements et l'UNICEF. Les analyses effectuées par le projet ont alimenté les discussions

⁹ Voir A. Bonfiglioli et C. Watson (2011), *Bringing social protection down to earth: Integrating climate resilience and social protection for the most vulnerable*, Brighton: Institut sur les études du développement (IDS); et M. Davies, J. Leavy, T. Mitchell, et T. Tanner (2008), *Social Protection and Climate Change Adaptation*, Brighton: Institut sur les études du développement (IDS).

sur la conception des programmes en cours et les interventions complémentaires futures afin d'optimiser l'impact économique ainsi que les débats plus larges sur les liens entre les programmes de protection sociale et les initiatives de développement rural. Les travaux de la FAO dans ce domaine complètent le soutien technique et l'appui à la recherche fournis par d'autres organismes des Nations Unies, notamment l'UNICEF et la Banque mondiale.

28. Exemples de soutien direct de la FAO aux programmes de protection sociale dans le cadre des programmes nationaux de protection sociale:

- a) aide au Gouvernement nigérien pour formuler et mettre en œuvre un programme de lutte contre la faim dans le cadre de l'Initiative 3N «les Nigériens nourrissent les Nigériens», qui fait le lien entre un programme de protection sociale global, un programme d'investissement agricole et un programme d'autonomisation des populations essentiellement destiné aux femmes rurales (et visant à améliorer leur accès aux intrants agricoles et aux avantages découlant des transferts en espèces);
- b) en partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'UNICEF, et en s'appuyant sur les activités espèces contre travail et autres activités de protection sociale réussies qui faisaient partie des interventions qui ont aidé la Somalie à surmonter la famine il y a deux ans, aider à formuler et à mettre en application la stratégie de résilience de la Somalie, y compris diriger la coopération technique pour le programme espèces contre travail;
- c) soutien technique au Programme de protection sociale fondé sur des activités productives et au Programme d'acquisition d'actifs pour les ménages, qui sont des volets essentiels du Programme de sécurité alimentaire de l'Éthiopie en faveur des ménages ruraux vivant dans une insécurité alimentaire chronique;
- d) soutien, en collaboration avec le PAM, à cinq pays africains, pour établir des liens entre la production des petits exploitants et les achats locaux destinés aux programmes d'alimentation scolaire, avec l'aide de la collaboration FAO-Brésil pour la coopération Sud-Sud, dans le cadre du programme «Acheter aux Africains pour l'Afrique». Le programme vise simultanément à contribuer à la réalisation du droit de tout individu à une alimentation adéquate, à encourager la consommation de denrées produites localement, à stimuler la production vivrière des petits agriculteurs locaux, dont beaucoup sont des femmes, et donc aussi à promouvoir leur insertion économique et sociale;
- e) aide à la formulation des plans nationaux d'investissement agricole, utilisés pour définir des feuilles de route dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), et apporter un soutien au Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en contribuant à faire respecter les engagements pris au Sommet de L'Aquila (8-10 juillet 2009), qui comprenaient notamment la protection sociale parmi les paramètres et la réflexion qui sous-tendait l'évaluation de la situation de la sécurité alimentaire et la stratégie visant à faire face à la flambée des prix alimentaires. Ces composantes de protection sociale varient dans leur portée, mais comprennent la fourniture de filets de sécurité dans le plan national d'investissement agricole en Gambie, et le financement de la protection sociale pour les agriculteurs qui ont de faibles revenus ou qui sont dans une situation d'insécurité alimentaire dans le plan national d'investissement agricole de la Sierra Leone;
- f) aide à la formulation et à la mise en œuvre des programmes de protection sociale en étroite corrélation avec l'avantage comparatif de la FAO, comme par exemple les programmes espèces contre travail ayant une forte composante agricole, ou les écoles pratiques d'agriculture et d'apprentissage à la vie pour jeunes agriculteurs et adultes.

29. Exemples de produits de partage des connaissances à portée internationale élaborés par la FAO:

- a) une *politique de transferts monétaires* pour lutter contre la faim, la malnutrition et l'insécurité alimentaire et pouvant être utilisée dans les initiatives de protection sociale (2012) qui témoigne de l'engagement croissant de la FAO dans les interventions de transfert monétaire. Cette politique a été suivie en 2013 par deux directives spécifiques –

Directives sur les travaux publics (espèces, vivres et bons contre travail) et Directives pour les foires aux intrants et les programmes de bons d'achat qui donnent des indications pratiques pour la conception et l'application de modalités de transferts monétaires susceptibles d'être utilisées comme réponses humanitaires à court terme et comme interventions de protection sociale à plus long terme; un *outil en ligne qui recueille et divulgue les informations sur les décisions en matière de politiques (FAPDA)*¹⁰, qui comprend des mesures de protection sociale et a fourni les éléments de base pour les évaluations des effets à court terme des filets de sécurité et des programmes de protection;

- b) en outre, la FAO collabore avec la Banque mondiale, l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le Développement et d'autres organismes, en vue d'harmoniser et de normaliser les indicateurs et les méthodologies à l'appui de l'analyse et du suivi de la protection sociale.

C. Aller de l'avant: renforcer les activités de la FAO dans le domaine de la protection sociale

Domaines d'activités prioritaires

30. La FAO s'est engagée à *renforcer nettement ses activités et ses capacités* afin de pouvoir mieux aider les gouvernements, les initiatives régionales et les partenaires à relever le défi important qui consiste à formuler la combinaison appropriée de mesures de protection sociale qui permettra de remplir les cinq rôles de la protection sociale et de réaliser les *résultats correspondants décrits plus haut*. En conséquence, la FAO va *accroître considérablement son soutien aux pays* en établissant des liens et en favorisant une meilleure convergence des politiques et les synergies entre la protection sociale, la sécurité alimentaire, le développement agricole et la réduction de la pauvreté. Les cinq rôles et les résultats constitueront le cadre qui permettra à la FAO de réaliser ses activités dans le domaine de la protection sociale dans les années à venir, compte tenu des fonctions essentielles et des avantages comparatifs de l'Organisation, et conjointement avec les partenaires internationaux, régionaux et nationaux concernés.

31. En particulier, la FAO poursuivra ses activités actuelles et renforcera son soutien aux gouvernements dans quatre domaines prioritaire en 2014-2015.

32. *Élaboration et mise en œuvre d'outils d'analyse et d'orientation stratégique pour faciliter la conception de systèmes de protection sociale destinés à réduire la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et en évaluer l'efficacité*. À la fin de l'exercice biennal, de nouveaux outils d'analyse et d'orientation stratégique perfectionnés seront disponibles à l'appui des principaux domaines de la création de savoir, du soutien et du suivi des politiques dans l'articulation entre la protection sociale, l'agriculture, le développement rural et la sécurité alimentaire aux niveaux local, régional et mondial. Il s'agira entre autres des outils suivants:

- a) Un cadre conceptuel et des directives pour l'analyse des politiques et l'approche de la chaîne de valeur pour la protection sociale, ainsi qu'une version adaptée du modèle d'évaluation de l'impact d'ensemble sur l'économie locale (modèle LEWIE) qui, en s'appuyant sur l'expérience de l'Initiative de programmation régionale au Ghana, permettra la simulation *ex ante* d'impact des différents scénarios de protection sociale et de politique agricole sur la production, le bien-être et la sécurité alimentaire des ménages, aux niveaux de l'économie locale et de l'économie nationale.
- b) De nouveaux cadres conceptuels à l'appui des évaluations d'impact en corrélation avec le mandat de la FAO, notamment pour évaluer l'impact:
 - i) des instruments de protection sociale sur la gestion des ressources naturelles, de la pêche et de la foresterie et sur l'adoption de technologies agricoles pour l'adaptation au changement climatique;

¹⁰ Analyse des décisions en matière de politiques alimentaires et agricoles (FAPDA).

- ii) des programmes espèces contre travail sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle;
 - iii) des interventions agricoles, comme les subventions pour l'achat d'intrants, sur la gestion des risques et l'accumulation de capital humain.
- c) Des contributions aux initiatives mondiales en vue du renforcement et de l'harmonisation des indicateurs et des outils d'analyse de la protection sociale, y compris un nouvel outil de diagnostic de protection sociale (cartographie et évaluation de la pauvreté) dans la perspective de l'avantage comparatif de la FAO.

33. *Renforcement des capacités permettant de concevoir et d'analyser les politiques et les programmes en matière de protection sociale et d'agriculture.* À la fin de l'exercice biennal, le personnel s'occupant de protection sociale et d'agriculture dans les organismes publiques, chez les partenaires du développement et à la FAO (au Siège et dans les bureaux décentralisés) auront une meilleure compréhension des liens et des synergies potentielles entre la protection sociale et l'agriculture et un meilleur accès au matériel d'orientation connexe. Mieux comprendre ces liens et ces synergies permettra de renforcer la pertinence et l'efficacité des contributions du personnel aux processus de formulation des politiques et des programmes nationaux, y compris la fourniture d'avis liés aux politiques.

34. *Connaissance accrue des liens entre la protection sociale, l'agriculture et la sécurité alimentaire qui peuvent être appliqués.* Il faudra notamment:

- a) compléter les activités en cours sur les évaluations d'impact dans sept pays de l'Afrique subsaharienne et étendre la couverture afin d'inclure dix à 15 pays au total en Asie, Amérique latine et Afrique subsaharienne. Ces connaissances seront obtenues à travers une combinaison d'activités d'analyse entreprises par la FAO seule ou conjointement, avec d'autres partenaires, dans les pays où les capacités nécessaires sont disponibles;
- b) organiser des événements afin de partager les connaissances, les expériences et les bonnes pratiques, et renforcer la coopération Sud-sud et d'autres partenariats aux niveaux national, régional et international;
- c) établir des rapports sur les politiques, des notes techniques et des résumés sur la base du travail d'analyse conduit par la FAO et d'autres partenaires. Les activités de communication et de plaidoyer sur les politiques occuperont une place particulière afin de garantir que les conclusions et les messages importants atteignent et influencent le large éventail des acteurs étatiques et non étatiques concernés par la protection sociale, et la formulation de politiques de développement agricole et rural.

35. *Soutien aux politiques et diffusion de la programmation améliorés.* À la fin de l'exercice biennal, le soutien aux politiques et à la programmation utilisant l'approche intégrée pour la réduction de la pauvreté rurale et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le contexte des initiatives programmatiques régionales relevant du Cadre stratégique révisé de la FAO (en particulier, l'OS 3) aura été étendu à dix pays au moins. Il s'agira notamment de faciliter le dialogue sur les politiques entre les multiples parties prenantes et de renforcer les capacités d'utiliser les outils pertinents visant à aider les pays à resserrer les liens entre la protection sociale, l'agriculture et le développement rural.

36. Afin d'obtenir les résultats souhaités sur tous ces fronts, la FAO: i) a alloué des ressources supplémentaires au renforcement de l'OS 3 dans le domaine de la protection sociale; ii) a rebaptisé Division de la protection sociale (ESP), une division du Département du développement économique et social; et iii) a constitué un groupe de travail interdépartemental afin d'accroître la masse critique et renforcer la coordination du travail d'analyse et du soutien lié à la protection sociale, dans la mesure où les OS sont concernés.

Ne pas agir seul, mais avec les partenaires

37. Les activités de la FAO reposent sur les partenariats. Cela tient au fait que la FAO et ses partenaires conventionnels au niveau national (ministères de l'agriculture et ministères compétents) ne sont pas en général des acteurs incontournables du processus décisionnel ayant trait aux politiques et programmes de protection sociale. La FAO, assumant son rôle élargi en matière de protection sociale,

s'efforcera de renforcer le dialogue avec les parties prenantes nationales, ainsi que les partenariats avec d'autres organismes internationaux, en particulier avec les organismes dont le siège est à Rome, l'OIT et l'UNICEF.

38. Le partenariat avec le PAM sera renforcé. Les travaux de la FAO axés sur l'interface entre la protection sociale, d'une part, et les politiques relatives à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et au développement rural, d'autre part, tireront parti des points forts du PAM qui sont la logistique et la mise en place de dispositifs de protection sociale fondés sur l'alimentation et la fourniture d'une aide humanitaire. Les deux organismes s'efforceront de collaborer dans les domaines suivants: i) la collecte, l'analyse et la diffusion des données sur les risques, la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et nutritionnelle; ii) la conception de filets de sécurité fournissant une aide alimentaire à l'appui de la sécurité alimentaire et nutritionnelle; iii) la concrétisation et la mise en œuvre de ces filets de sécurité; iv) l'évaluation des filets de sécurité et la production d'éléments d'information factuels les concernant; v) le renforcement des initiatives d'achats locaux qui établissent des liens entre la production des petits exploitants et les programmes sociaux d'assistance alimentaire; et vi) la réalisation d'études transversales techniques et analytiques. La FAO et le PAM ont déjà élaboré une stratégie conjointe en matière de systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

39. Les compétences et les projets techniques de la FAO sont souvent associés aux financements et aux dons du FIDA. La protection sociale n'apparaît pas comme un domaine prioritaire dans la stratégie du FIDA. La FAO peut donc aider le FIDA à intégrer les politiques et les programmes de protection sociale dans ses programmes de développement rural. Des exemples de cette collaboration existent déjà. En Éthiopie, la FAO met au point, de concert avec le FIDA, un système d'assurance indexée sur les conditions météorologiques destiné aux éleveurs les plus pauvres, et prévoit de renforcer la collaboration dans le domaine de l'emploi en milieu rural, en mettant l'accent sur l'emploi des jeunes et le travail décent.

40. L'OIT et la FAO ont signé en 2004 un mémorandum d'accord qui, dans le cadre des programmes pour le travail décent des deux organisations, comprend les quatre objectifs stratégiques qui sont la promotion de l'emploi, la protection sociale, le droit au travail et le dialogue social. De plus, la FAO a approuvé l'Initiative pour un socle de protection sociale et s'emploie activement, avec l'OIT, à étendre ses dispositions aux zones rurales. L'avantage comparatif de la FAO en ce qui concerne l'OIT réside dans la présence de bureaux FAO dans presque tous les États Membres et dans sa connaissance approfondie des zones rurales, où la plupart des personnes n'ont pas accès à la protection sociale. La contribution aux activités d'appui aux politiques en faveur des pays Membres et d'élargissement de la protection sociale aux zones rurales sera renforcée.

41. La FAO coopérera avec l'UNICEF aux niveaux national, régional et mondial pour intégrer les dimensions de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et du développement rural dans la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes de protection sociale. La FAO continuera également de coopérer avec le Département britannique chargé de l'aide internationale pour le développement (DFID) en Afrique subsaharienne. Les deux principaux points de collaboration avec l'UNICEF et le DFID sont le projet PtoP (de la protection à la production) et le Projet sur les transferts. Ce dernier est une initiative d'apprentissage qui utilise les évaluations d'impact rigoureuses qui sont en cours pour améliorer les connaissances et les pratiques en matière de programmes de transferts monétaires en Afrique subsaharienne.

42. La FAO renforce aussi les initiatives de coopération Sud-Sud, dont certaines ont déjà démarré, comme le programme de coopération internationale Brésil-FAO qui a recueilli plus de 36 millions d'USD à l'appui de la coopération Sud-Sud en Afrique et en Amérique latine, et de l'Initiative «L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim en 2025». Au cours du prochain exercice biennal, la FAO s'efforcera d'étendre la coopération Sud-Sud dans le domaine de la protection sociale dans le cadre du programme de coopération internationale du Brésil, et de faciliter le partage des connaissances et la coopération en s'appuyant sur les compétences et l'expérience acquises en Inde et en Afrique du Sud.

43. La FAO étudiera les possibilités de renforcer d'autres partenariats sur la protection sociale à travers des initiatives régionales et mondiales, des mécanismes de gouvernance mondiale, des cadres

de politiques et de programmes où l'Organisation joue un rôle de premier plan. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) avait fait établir un rapport sur «La protection sociale pour la sécurité alimentaire» qui a servi de base à la plupart de ses délibérations en 2012. Avec Bioversity International, le FIDA, la Banque mondiale et le PAM, la FAO fait partie de ceux qui sont à l'origine du défi «Faim zéro» qui a été lancé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et qui reconnaît le rôle important que jouent les systèmes de protection sociale. Aux côtés de l'UNICEF, du PAM, de l'OMS et du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies, ainsi que par son soutien aux mécanismes de partenariat et de coordination REACH et SUN¹¹, la FAO plaidera en faveur du renforcement de la protection sociale. Dans ce contexte, la FAO, en collaboration avec l'OMS, organisera en 2014, la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN-2), ainsi qu'un événement parallèle sur la protection sociale et la nutrition pendant la réunion technique préparatoire qui se tiendra du 13 au 15 novembre 2013.

44. Au niveau régional, outre le soutien apporté par le biais des initiatives programmatiques régionales mentionnées plus haut, la FAO soutient la mise en œuvre du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, un mécanisme mis en place en 2010 pour recueillir une partie des contributions en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire annoncées par les dirigeants mondiaux lors du Sommet du G8 à L'Aquila en 2009. La FAO s'est aussi pleinement engagée à soutenir la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, le cadre stratégique pour l'agriculture de l'Union africaine et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et de l'Initiative «L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim en 2025». La FAO est aussi un acteur de premier plan dans l'Initiative en faveur de la Corne de l'Afrique, issue du partenariat politique régionale de l'Union européenne pour une stratégie de la paix et de la sécurité pour la Corne de l'Afrique, ainsi que dans l'Initiative en faveur du Sahel. Dans la ligne de ce qui précède, la FAO a lancé, en janvier 2013, l'Initiative régionale en faveur de l'Afrique, qui étudiera et fournira des solutions et des outils visant à optimiser l'impact créé par l'utilisation d'autres mesures de protection sociale pour améliorer la productivité agricole, à optimiser l'impact des programmes de protection sociale et à permettre la création d'emplois ruraux décents.

¹¹ Partenariat visant à éliminer la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH); Renforcer la nutrition (SUN).