



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture



# RENFORCER LA COHÉRENCE ENTRE L'AGRICULTURE ET LA PROTECTION SOCIALE POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA FAIM EN AFRIQUE

CADRE D'ANALYSE ET D'ACTION



---

# RENFORCER LA COHÉRENCE ENTRE L'AGRICULTURE ET LA PROTECTION SOCIALE POUR LUTTER CONTRE LA FAIM ET LA PAUVRETÉ EN AFRIQUE

## CADRE D'ANALYSE ET D'ACTION

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Cette publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de la FAO et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

ISBN 978-92-5-209073-1

© FAO, 2016

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'aptitude à l'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

**Photographies de la page de couverture:**

© FAO/Ivan Grifi

# Table des matières

Remerciements .....	v
Liste des acronymes et abréviations .....	vi
<b>Introduction</b> .....	1
Objectif de ce document .....	1
Contexte .....	2
À qui s'adresse ce Cadre?.....	2
Comment utiliser ce Cadre.....	3
Portée du Cadre .....	4
Comment le Cadre a-t-il été élaboré? .....	5
<b>SECTION 1.</b>	
<b>Pourquoi la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale est-elle importante pour lutter contre la faim et la pauvreté?</b> .....	7
<b>1.1</b> Bien-fondé du renforcement des liens entre l'agriculture et la protection sociale.....	7
<b>1.2</b> Impacts de l'agriculture et de la protection sociale sur les ménages .....	10
<b>1.3</b> Impacts de l'agriculture et de la protection sociale au niveau de l'économie locale/de la communauté .....	14
<b>SECTION 2.</b>	
<b>Mettre en place un cadre plus propice pour promouvoir la cohérence</b> .....	19
<b>2.1</b> Engagement politique.....	20
<b>2.2</b> Cadre politique.....	23
<b>2.3</b> Capacités institutionnelles de coordination.....	26
<b>2.4</b> Dispositifs de financement .....	30
<b>2.5</b> Capacités humaines.....	31
<b>SECTION 3.</b>	
<b>Possibilités de renforcer la cohérence par la programmation</b> .....	34
<b>3.1</b> Approches possibles pour renforcer les liens.....	34
<b>3.2</b> Conception et dispositions opérationnelles favorables à la cohérence.....	40
<b>4. Conclusion</b> .....	49
 Bibliographie .....	 50
ANNEXE 1 - Entretiens avec des experts-clés.....	55

## Liste des encadrés et des tableaux

<b>Encadré 1:</b> Définition de la cohérence .....	1
<b>Encadré 2:</b> Définir les petits exploitants familiaux en Afrique.....	5
<b>Encadré 3:</b> Définition de la protection sociale .....	6
<b>Encadré 4:</b> Recueillir des données sur les effets des transferts en espèces en Afrique subsaharienne.....	23
<b>Encadré 5:</b> Inscrire la cohérence au cœur du programme politique: conclusions d'études de cas menées dans plusieurs pays .....	25
<b>Encadré 6:</b> Aider les populations à se libérer de la pauvreté extrême et à développer des moyens d'existence agricoles viables au Pérou .....	41
<b>Encadré 7:</b> Exemples d'initiatives actuelles de renforcement des SGI en Afrique .....	44
<b>Tableau 1:</b> Complémentarité di rôle de l'agriculture et de la protection sociale dans la lutte contre la faim et la pauvreté .....	18
<b>Tableau 2:</b> Avantages et inconvénients des diverses approches .....	39
<b>Tableau 3:</b> Sélectionner un ensemble cohérent de mesures selon les caractéristiques économiques des ménages .....	45

# Remerciements

Le présent document a été préparé par Maja Gavrilovic, Marco Knowles, Pamela Pozarny, Benjamin Davis et Giulia Calcagnini de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par Rachel Sabates-Wheeler de l'Institut sur les études du développement, avec la collaboration de Mary Nyamongo de l'Institut africain pour la santé et le développement (AIHD), Edmond Odaba de la Plateforme pour la protection sociale en Afrique (APSP), Laila Lokosang de l'Union africaine, Mariam Sow Soumare du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Natalia Winder Rossi du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Niels Balzer et Cecilia Costella du Programme alimentaire mondial (PAM), et Bénédicte de la Brière de la Banque mondiale.

Beatrice Ghirardini de la FAO, Pietro Bartoleschi, Malica Worms et Elisabetta Cremona du Studio Bartoleschi Communication Design se sont chargés de la conception pédagogique et graphique du présent document, Massimiliano Terzini et Chiara Gnetti de la FAO en a géré la publication et Brett Shapiro en a assuré l'édition en anglais, Anne Rogier-Lagacé a traduit la version française et Christophe Machado en a assuré l'édition en français.

Nous remercions tout particulièrement Laura Schenck de la FAO qui a contribué activement aux travaux de recherche. Nous remercions également Sherry Ajemian, Solomon Asfaw, Karel Callens, Al Hassan Cisse, Silvio Daidone, Mulat Demeke, Ana Paula De la O Campos, Elisenda Estruch, Nicole Franz, Juan Carlos Garcia Cebolla, Areej Jafari, Juan Jaramillo, Giuseppe Maggio, Robert Pickmans, Smriti Tiwari, Igor Vinci et Esther Wieggers de la FAO, Dominique Debonis et Gabriela Marcondes du PAM, Luigi Peter Ragno de l'UNICEF Ghana, et Signe Nelgen de l'Institut international de recherches sur l'élevage, pour leurs précieux commentaires sur les versions préliminaires du présent document.

Cette publication a bénéficié de financements de l'Union européenne dans le cadre du programme d'Amélioration de la gouvernance mondiale pour la réduction de la faim.

# Liste des acronymes et abréviations

<b>AFIRM</b>	Gestion des risques liés à l'agriculture et l'insécurité alimentaire ( <i>Agriculture and Food Insecurity Risk Management</i> )
<b>BRAC</b>	Comité bangladais pour le progrès rural ( <i>Bangladesh Rural Advancement Committee</i> )
<b>CGP</b>	Programme d'allocations familiales ( <i>Child Grant Programme</i> )
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>CSA</b>	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
<b>CT-OVC</b>	Programme d'aide en espèces aux ménages ayant en leur sein des orphelins ou autres enfants vulnérables ( <i>Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children</i> )
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FIDA</b>	Fonds international pour le développement agricole
<b>FISP</b>	Programme de subvention des intrants agricoles ( <i>Farm Inputs Subsidy Program</i> )
<b>HABP</b>	Programme d'aide aux ménages et de développement des moyens de production ( <i>Household Asset Building Programme</i> )
<b>HLPE</b>	Groupe d'experts de haut niveau ( <i>High Level Panel of Experts</i> )
<b>HSNP</b>	Programme d'aide contre la faim ( <i>Hunger Safety Net Programme</i> )
<b>IDS</b>	Institut sur les études du développement ( <i>Institute of Development Studies</i> )
<b>LDF</b>	Fonds pour le développement local ( <i>Local Development Fund</i> )
<b>LEAP</b>	Programme «Améliorer les moyens de subsistance pour lutter contre la pauvreté» ( <i>Livelihood Empowerment against Poverty Program</i> )
<b>LEWIE</b>	Méthode d'évaluation de l'impact à l'échelle de l'économie locale ( <i>Local Economy-Wide Impact Evaluation</i> )
<b>LFSSP</b>	Projet pilote «Allier sécurité alimentaire et protection sociale» ( <i>Linking the Food Security to Social Protection Pilot</i> )
<b>MAA</b>	Ministère de l'alimentation et de l'agriculture
<b>MAL</b>	Ministère de l'agriculture et de l'élevage
<b>MINAGRI</b>	Ministère de l'agriculture et de l'irrigation
<b>NEPAD</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>NFPCSP</b>	Programme national de renforcement des capacités dans les politiques agricoles ( <i>National Food Policy Capacity Strengthening Programme</i> )

<b>NSPS</b>	Stratégie nationale de protection sociale ( <i>National Social Protection Strategy</i> )
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODI</b>	<i>Overseas Development Institute</i>
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PDDAA</b>	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
<b>PROGRESA</b>	Programme Éducation, Santé et Alimentation
<b>PSNP</b>	Programme d'aide sociale productive ( <i>Productive safety net Programme</i> )
<b>PtoP</b>	Projet «De la protection à la production»
<b>PWP</b>	Programme de travaux publics ( <i>Public Works Programme</i> )
<b>REDD</b>	Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts
<b>SCT</b>	Programme d'aide sociale en espèces ( <i>Social Cash Transfer</i> )
<b>SGI</b>	Système de gestion de l'information
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>VUP</b>	Programme Vision 2020 Umarenge, Rwanda
<b>WINGS</b>	Soutien à la création de revenus pour les femmes ( <i>Women's Income Generating Support</i> )

L'agriculture et la protection sociale sont intrinsèquement liées dans le contexte des moyens d'existence ruraux en Afrique. La subsistance des familles pauvres et en situation d'insécurité alimentaire dépend principalement de l'agriculture et, dans une moindre mesure, de revenus non agricoles et de transferts de fonds privés; ces familles sont donc la cible première des interventions de protection sociale (FAO, 2015a). Lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre plus vaste du développement rural, une cohérence accrue entre les interventions agricoles et de protection sociale contribue à améliorer le bien-être des petits exploitants familiaux pauvres en facilitant leur inclusion dans l'économie productive, en améliorant leurs capacités de gestion des risques et en accroissant la productivité agricole – des avantages qui permettront aux familles rurales de s'extraire progressivement de la faim et de la pauvreté (Tirivayi *et al.*, 2013).

# Introduction

## OBJECTIF DE CE DOCUMENT

Le rôle que l'agriculture et la protection sociale peuvent assurer, ensemble, pour lutter contre la faim et la pauvreté est de plus en plus reconnu à l'échelle mondiale. Cependant, même si des efforts sont déployés à l'échelle des pays, en Afrique et ailleurs, pour rapprocher ces deux domaines, il reste encore beaucoup à faire. L'éventail complet des bienfaits possibles d'une cohérence accrue entre l'agriculture et la protection sociale et les moyens de promouvoir cette cohérence ne sont pas encore bien connus.

Le présent document propose un Cadre d'analyse et d'action qui vise à combler ces lacunes. Sur la base d'exemples concrets tirés de l'expérience de divers pays, le Cadre contribuera à clarifier les raisons pour lesquelles il est important et utile de renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale, et à identifier les solutions possibles pour y parvenir à travers la mise en œuvre de politiques et de programmes.

### ENCADRÉ 1

#### DÉFINIR LA COHÉRENCE

**Qu'entendons-nous par cohérence?** Le Cadre définit la cohérence comme suit: «la promotion systématique de politiques et programmes complémentaires et concordants entre les secteurs, créant ainsi des synergies pour lutter plus efficacement contre la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire». Par exemple, une approche cohérente du développement des petites exploitations familiales devrait allier l'adoption de politiques visant à stimuler leur production alimentaire tout en leur assurant un meilleur accès aux marchés, à l'assurance ou aux prestations sociales afin de les aider à gérer les risques et à gagner un revenu.

La cohérence est un moyen vers une fin – en l'occurrence des mesures plus efficaces de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire – plutôt qu'une fin en soi (Slater *et al.*, 2016a). Il s'agit à la fois d'éviter ou de minimiser d'éventuelles contradictions entre les politiques et les programmes, et d'exploiter activement les complémentarités et les synergies entre les programmes agricoles et de protection sociale (Gavrilovic *et al.*, 2015, avant-projet).

La cohérence est un objectif à poursuivre horizontalement, entre les agences responsables de l'agriculture et de la protection sociale et leurs politiques, programmes et systèmes opérationnels. Par exemple, les politiques publiques d'approvisionnement alimentaire peuvent être coordonnées avec les politiques d'alimentation scolaire nationale afin d'optimiser les effets positifs sur les moyens d'existence ruraux, le développement social et la nutrition. La cohérence peut également être recherchée verticalement, entre les divers niveaux des pouvoirs publics pour concilier, d'une part, les cadres et les objectifs des politiques et, d'autre part, leur concrétisation dans les programmes et leur exécution sur le terrain. La cohérence verticale garantit également l'harmonisation des décisions et de l'exécution des programmes entre les agences publiques nationales, régionales et communautaires, ce qui constitue un avantage non négligeable dans le contexte de la décentralisation des politiques en Afrique.

La coordination est un élément crucial de cette recherche de cohérence. Bien que la cohérence puisse être le fruit d'une heureuse coïncidence, elle a besoin, pour se développer de manière systématique, d'actions concertées entre les diverses parties prenantes (Slater *et al.*, 2016b).

## CONTEXTE

De récentes déclarations politiques, aussi bien à l'échelle régionale que mondiale, ont souligné le rôle important que l'agriculture et la protection sociale pouvaient assurer, ensemble, pour lutter contre la faim et la pauvreté.

À titre d'exemple, la 39e session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a exhorté les États Membres à renforcer la coordination entre l'agriculture et la protection sociale (CSA, 2012). En Afrique, des voix se sont élevées, dans le cadre de diverses déclarations et initiatives politiques, y compris le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie, pour réclamer de manière explicite une coordination plus étroite entre ces deux domaines.

Des efforts visant à renforcer les liens entre les politiques agricoles et les politiques de protection sociale sont également déployés au niveau national. En Éthiopie, par exemple, le Programme de sécurité alimentaire associe directement des filets de sécurité fondés sur des activités productives à des mesures de soutien à l'agriculture en faveur des petits exploitants familiaux, en vue de lutter contre l'insécurité alimentaire chronique dans les régions rurales. Le Gouvernement du Malawi a quant à lui commencé à renforcer la coordination entre son Programme de subventions des intrants agricoles (FISP) et son Programme de travaux publics (PWP) aux fins de promouvoir des moyens d'existence durables et d'assurer la sécurité alimentaire des ménages. Certains pays d'Asie et d'Amérique latine se sont également engagés dans des initiatives semblables, notamment le Bangladesh (dans le cadre par exemple des programmes de subsistance intégrés du Comité bangladais pour le progrès rural (BRAC); le Brésil (à travers notamment l'acquisition par les institutions de produits alimentaires auprès de petits exploitants familiaux pauvres dans le cadre du *Programa de Aquisição de Alimentos*); et le Pérou (par exemple, les programmes *Haku Wiñay* et *Juntos*, qui ciblent les ménages ruraux en situation d'extrême pauvreté) (Nehring et McKey, 2013; Veras *et al.*, 2016).

Toutefois, les interventions qui allient agriculture et protection sociale demeurent des exceptions. Des études de cas menées dans sept pays – en Afrique (Ghana, Kenya, Lesotho et Zambie), en Asie (Bangladesh) et en Amérique latine (Mexique et Pérou) – révèlent que la coordination des politiques et des programmes agricoles et de protection sociale fait souvent défaut, tant au niveau politique qu'à l'échelle locale, même lorsqu'ils ont des objectifs et des parties prenantes en commun. Les principaux défis à la coordination proviennent de l'absence de priorité accordée par les politiques au développement des petites exploitations familiales, à la vision limitée de ce à quoi s'apparenterait la cohérence des programmes et au manque de mesures d'incitation, de ressources et de capacités pour assurer une véritable coordination intersectorielle (Slater *et al.*, 2016b).

## À QUI S'ADRESSE CE CADRE?

Le Cadre s'adresse à tous ceux qui participent activement à l'amélioration du bien-être des petits agriculteurs familiaux pauvres en soutenant la conception et la mise en œuvre de politiques, de programmes et d'activités de plaidoyer, soit:

- Les fonctionnaires chargés de: i) gérer la conception et la mise en œuvre des politiques et des programmes agricoles et de protection sociale (comme les ministères de l'agriculture, du bien-être social, etc.); ii) financer les interventions (comme les ministères des finances, les commissions

- parlementaires, etc.); iii) soutenir la coordination intersectorielle (comme les ministères de la planification, les comités directeurs nationaux et décentralisés, les groupes de travail sectoriels, etc.);
- Les partenaires du développement qui fournissent un soutien technique et/ou financier aux politiques et programmes publics axés sur l'agriculture et la protection sociale;
  - Les organisations de la société civile (OSC), y compris les organismes de recherche, les prestataires de services non étatiques, et les organisations agricoles de base qui s'emploient à éradiquer la pauvreté et la faim en milieu rural.

## COMMENT UTILISER CE CADRE

Les pays d'Afrique offrent une grande diversité sur bien des plans: structures économiques et modèles de croissance, caractéristiques de la pauvreté rurale, structure du secteur agricole, volonté de développer les petites exploitations familiales ainsi que la nature et le degré de maturité de leurs programmes de protection sociale.

En conséquence, le Cadre ne vise pas à prescrire une façon unique dont les gouvernements et autres acteurs devraient renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale, car ces approches varieront selon le contexte. Il s'efforce plutôt d'alimenter la réflexion en offrant des exemples concrets et des leçons tirées d'expériences menées dans d'autres pays.

Le présent document s'articule en trois parties:



**La Partie 1** décrit comment une cohérence accrue entre agriculture et protection sociale peut contribuer à éradiquer la faim et la pauvreté.



**La Partie 2** définit les principaux obstacles à la collaboration entre l'agriculture et la protection sociale, ainsi que les éléments relatifs à un environnement porteur qui peuvent contribuer à assurer la cohérence entre ces deux domaines.



**La Partie 3** présente des choix programmatiques qui permettent de favoriser la cohérence entre les initiatives axées sur l'agriculture et la protection sociale, notamment au niveau de la conception, de la mise en œuvre et des caractéristiques opérationnelles susceptibles de faciliter les synergies et la gestion des arbitrages.

Bien que le Cadre soit axé sur la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale, certaines des questions examinées dans les parties 2 et 3 peuvent s'avérer pertinentes en vue d'assurer la cohérence entre la protection sociale et d'autres domaines tels que la santé et l'éducation, ainsi qu'entre la protection sociale et le développement rural en général, notamment l'emploi non agricole.

## PORTÉE DU CADRE

Le Cadre se concentre sur:

- Les pays africains où l'incidence de la pauvreté et de la faim est élevée en milieu rural et où l'agriculture est la source première de subsistance des ménages ruraux. Le Cadre tire également des leçons des expériences menées dans des pays d'Asie et d'Amérique latine, car nombre de concepts et d'enjeux sont pertinents – même si pas toujours complètement – aux pays africains en développement;
- Les ménages ruraux dont la subsistance dépend de l'agriculture à petite échelle, y compris la culture de la terre, l'élevage, la pêche et/ou la foresterie. Cette catégorie comprend les producteurs de subsistance, les petits exploitants familiaux à vocation plus commerciale et les travailleurs sans terre, qui jouent un rôle important dans l'économie rurale;
- Les ménages très pauvres et vulnérables qui vivent dans des régions rurales et qui font face à des contraintes en matière de main-d'œuvre pour cause de vieillesse, d'incapacité, de maladie chronique ou d'un fort ratio de personnes à charge par rapport aux adultes en âge de travailler<sup>1</sup>, et ne sont donc pas en mesure de mener des activités économiques et d'assurer leur subsistance. Cette catégorie de la population rurale constitue une cible clé des interventions de protection sociale à long terme;
- Un vaste éventail d'instruments de soutien à l'agriculture pertinents pour les petits exploitants familiaux, notamment: des mesures visant à accroître la productivité (ex.: intrants améliorés, financements et crédits, irrigation, services de vulgarisation); des instruments de gestion des risques (ex.: politiques de soutien des prix, assurance des récoltes/du bétail); des mesures visant à protéger l'accès aux ressources naturelles et assurer la gestion de ces ressources (ex.: politiques de sécurisation des droits fonciers pour les terres, les pêches et les forêts, agriculture de conservation); des mesures d'amélioration de l'accès aux marchés (ex.: organisations de producteurs ruraux, commercialisation, technologies de l'information et de la communication);
- Des instruments d'aide sociale, tels que des transferts en espèces (sous conditions ou sans condition), des programmes d'alimentation scolaire et d'assistance alimentaire, des dispenses de frais et des programmes de travaux publics.

Le Cadre reconnaît que nombre des instruments mentionnés ci-dessus assurent divers rôles et fonctions, qui se chevauchent parfois. Par exemple, les mesures de soutien des prix peuvent exercer une fonction de gestion des risques (en protégeant les agriculteurs de la volatilité des prix) et une fonction d'amélioration de la productivité (en incitant les agriculteurs à produire des aliments). En outre, les limites entre les interventions dans le domaine agricole et les mesures de protection sociale sont parfois floues; dans certains contextes, les subventions aux intrants, les assurances des récoltes et du bétail, ou la promotion des jardins potagers peuvent être considérées comme des initiatives de protection sociale. Au Bangladesh, par exemple, les agences agricoles et les organismes de protection sociale mettent en œuvre des programmes de jardins potagers au profit des populations sans terre extrêmement pauvres.

---

<sup>1</sup> Cette dernière catégorie a sa place dans le débat sur la cohérence pour deux raisons: premièrement, les transferts de ressources, tels que les prestations en espèces, renforcent la capacité de ces ménages à acheter de la nourriture, ce qui stimule par là même les marchés alimentaires locaux tout en accroissant la demande de biens et de services agricoles. Deuxièmement, nous reconnaissons qu'une combinaison judicieuse de mesures de protection sociale et de promotion des moyens d'existence pourrait également renforcer les capacités agricoles de certains de ces ménages (FAO, 2014; Slater *et al.*, 2014).

## ENCADRÉ 2

### DÉFINIR LES PETITS EXPLOITANTS FAMILIAUX EN AFRIQUE



Le Cadre emploie les termes «exploitant familial» et «petit exploitant» de manière interchangeable, et les définit comme suit: «de petits agriculteurs, éleveurs, forestiers et pêcheurs qui gèrent des espaces allant de moins d'un hectare à 10 hectares» (FAO, 2012). En Afrique, la superficie moyenne d'une exploitation est de 2,2 hectares (FAOSTAT, cité dans Gollin, 2014). Les petits agriculteurs se distinguent par leur recours à un système d'exploitation qui fait surtout appel à la main d'œuvre familiale pour la production, la transformation et la commercialisation des produits, et par le revenu qu'ils tirent de ce travail – que ce soit en espèces ou en nature (*ibid*). La plupart des petits exploitants africains sont des travailleurs indépendants; rares sont ceux qui sont employés à temps plein (Gollin, 2014), car ils dépendent d'activités occasionnelles, agricoles ou non, pour améliorer leurs conditions de vie.

La petite agriculture est une source essentielle d'emploi et de nourriture pour les ménages et les communautés. La production alimentaire des producteurs ruraux d'Afrique est principalement destinée aux ménages et aux marchés intérieurs; toutefois, nombre de petits exploitants familiaux pratiquent une agriculture peu productive. Bien que les performances varient d'un pays à l'autre, dans l'ensemble la productivité des petites exploitations familiales a stagné en Afrique subsaharienne ces dernières années. De nombreux petits exploitants pauvres peinent à dégager une production excédentaire de leurs activités agricoles, et sont donc dans l'incapacité d'évoluer d'une production de subsistance vers une production commerciale, ce qui les maintient dans une situation de vulnérabilité, de pauvreté et d'insécurité alimentaire (Rapsomanikis, 2015).

## COMMENT LE CADRE A-T-IL ÉTÉ ÉLABORÉ ?

Le Cadre a été élaboré sur la base:

- D'un examen bibliographique des effets des interventions agricoles et des mesures de protection sociale sur les moyens d'existence des petites exploitations familiales (Tirivayi *et al.*, 2013);
- D'un examen de la littérature et des études de cas en Afrique (Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi et Zambie), en Asie (Bangladesh) et en Amérique latine (Mexique et Pérou) qui décrivent les expériences de renforcement de la cohérence entre les politiques et programmes dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale (Espinoza *et al.*, 2016; Gavrilovic *et al.*, 2015; Gordillo *et al.*, 2016; Harman, 2016a; Harman 2016b; Scott *et al.*, 2016; Slater *et al.*, 2016b; Slater *et al.*, 2016c; Ulrichs *et al.*, 2016);
- De divers entretiens avec des experts-clés (la liste des personnes interrogées est présentée à l'annexe 1), y compris des décideurs, des praticiens du développement et des chercheurs. Ces entretiens ont permis de recueillir diverses vues sur le rôle et les avantages de la cohérence, ainsi que diverses opinions sur les possibilités et les obstacles que comportent la recherche et la concrétisation de la cohérence;
- De concertations sur les politiques concernant la cohérence avec des représentants des ministères de l'agriculture, du bien-être social et des finances, avec des organisations régionales, des partenaires du développement et avec des OSC, menées dans le cadre de deux ateliers consultatifs régionaux.

## ENCADRÉ 3

## DÉFINIR LA PROTECTION SOCIALE

**Qu'entendons-nous par protection sociale?** La protection sociale décrit toutes les initiatives, à la fois publiques et privées, qui transfèrent des revenus (espèces) ou des biens de consommation aux pauvres, qui protègent les personnes vulnérables contre les risques qui menacent leur moyens de subsistance, et qui améliorent le statut social et les droits des exclus et des marginalisés (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004).

La protection sociale s'articule en trois volets généraux:

- **assistance sociale:** prestations publiques non contributives, qui peuvent être versées en nature (par exemple, des denrées alimentaires) ou en espèces. Cette catégorie comprend des interventions telles que les transferts d'espèces, les repas scolaires, les prestations alimentaires, les dispenses de frais et les programmes de travaux publics;
- **assurance sociale:** assurance contributive visant à atténuer les effets des chocs. Il s'agit entre autres de l'assurance-maladie, de l'assurance-récolte, etc.;
- **protection du marché du travail:** protection des travailleurs, comme les allocations chômage et les services de renforcement des compétences

Bien qu'en Afrique subsaharienne la protection sociale vise principalement les populations souffrant de pauvreté chronique ou extrême par le biais de programme d'assistance sociale, on s'accorde de plus en plus à reconnaître l'importance de la sécurité sociale et d'un soutien actif au marché du travail en faveur des ménages ruraux non pauvres qui demeurent vulnérables à la pauvreté, ainsi qu'à destination de ceux qui ne cessent de sortir/basculer dans la pauvreté (FAO, 2015a). Grâce, entre autres, au soutien de l'UNICEF et de la Banque mondiale, un nombre croissant de pays d'Afrique mettent actuellement sur pied des systèmes de protection sociale pour faire face aux dimensions dynamiques et multiformes de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité tout au long du cycle de la vie, pour différents segments de la population. Un système de protection sociale rassemble divers éléments de protection sociale, de manière harmonisée et coordonnée, pour favoriser l'équité, l'intégration et l'efficacité (Winder et Yablonski, 2012), il est par conséquent pertinent en vue de renforcer la coordination entre l'agriculture et la protection sociale.



Ce cadre s'accompagne d'un **OUTIL DE DIAGNOSTIC**

(<http://www.fao.org/3/a-i5385e.pdf>) permettant d'évaluer l'état actuel de la cohérence au sein d'un pays donné et d'identifier les points d'entrée potentiels pour un éventuel renforcement.

L'**OUTIL DE DIAGNOSTIC** s'adresse principalement aux fonctionnaires publics en charge de la planification des programmes au sein des ministères de l'agriculture et de la protection sociale. Il peut également s'avérer utile pour le travail des partenaires du développement, des chercheurs et des OSC.

# 1. Pourquoi la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale est-elle importante pour lutter contre la faim et la pauvreté?

Cette partie explique pourquoi il est important de renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale. Elle décrit le rôle complémentaire que peuvent jouer les interventions axées sur l'agriculture et la protection sociale, l'impact qu'elles peuvent avoir les unes sur les autres et les types de tensions et de résultats contre-productifs qui peuvent se produire en l'absence de cohérence.

## 1.1 BIEN-FONDÉ DU RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE L'AGRICULTURE ET LA PROTECTION SOCIALE

En Afrique, l'extrême pauvreté, la faim et la malnutrition touchent principalement les ménages ruraux, dont la subsistance et la sécurité alimentaire sont fortement tributaires de l'agriculture. En Afrique subsaharienne, plus de la moitié de la population rurale est en situation d'extrême pauvreté, et vit avec moins de 1,25 USD par jour (FAO, 2015a), tandis que près de 66 pour cent<sup>2</sup> des revenus des exploitants familiaux pauvres proviennent de l'agriculture (FAO, 2015b).

Compte tenu de la forte proportion de petits exploitants – 90 pour cent de l'ensemble des exploitations d'Afrique –, mais également de la forte dépendance des pauvres à l'égard de l'agriculture pour leur subsistance et de la part élevée de leurs dépenses consacrées à l'alimentation, le développement agricole apparaît comme un moyen de taille pour lutter contre la faim et la pauvreté, du moins à court et moyen termes. Des investissements accrus dans la petite agriculture pourraient améliorer le bien-être des pauvres à travers un renforcement de leur productivité, une amélioration de leur sécurité alimentaire et une augmentation de leurs revenus. En Afrique subsaharienne, le nombre absolu d'habitants des zones rurales qui travaillent dans le secteur agricole est appelé à augmenter au cours des prochaines décennies, ce qui fait du développement de la petite agriculture un élément crucial de la lutte contre la faim et la pauvreté (Masters *et al.*, 2013, cité dans Gollin, 2014; Banque mondiale, 2007).

Les petits exploitants familiaux dans les pays en développement sont exposés à des risques et des chocs (ex.: maladie, sécheresse, maladies des animaux), et éprouvent des difficultés pour accéder aux marchés (ex.: assurance, crédit, main-d'œuvre), qui ne fonctionnent pas toujours bien et qui sont même parfois

<sup>2</sup> Sur la base de données concernant l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi, le Niger, le Nigeria, la Tanzanie et l'Ouganda

tout simplement inexistants. En conséquence, les ménages pauvres adoptent souvent des stratégies de subsistance à faible risque et à faible rendement qui limitent leurs possibilités de gagner un revenu. Leurs décisions en matière de production et de consommation sont très étroitement liées, dans le sens où les difficultés et risques auxquels ils se heurtent dans leurs activités génératrices de revenus influent sur leurs décisions de consommation. En d'autres termes, ils doivent prendre des décisions telles que désinvestir dans l'éducation et la santé pour dépenser davantage dans l'alimentation ou consacrer plus de temps à produire des aliments, produire des cultures de base plutôt que des cultures commerciales, envoyer leurs enfants au travail plutôt qu'à l'école, et ainsi de suite. Ils se retrouvent ainsi piégés dans les cycles de la pauvreté et de la vulnérabilité face aux risques futurs (Dorward *et al.*, 2006).

Des politiques et des programmes d'agriculture et de protection sociale coordonnés peuvent aider ces ménages à rompre le cycle du dénuement et empêcher la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. La protection sociale peut être une source de liquidités et de certitude pour les petits exploitants familiaux pauvres, qui leur permet d'investir dans l'agriculture, de réaffecter la main-d'œuvre à des activités agricoles, d'investir dans le développement du capital humain, d'accroître leur participation aux réseaux sociaux (qui constituent une source importante de gestion informelle des risques) et de mieux gérer les risques, grâce à quoi il peuvent entreprendre des activités agricoles et de subsistance plus rentables. D'un autre côté, les interventions agricoles sont également favorables à la croissance de la productivité des petites exploitations familiales, en remédiant à des contraintes structurelles qui limitent leur accès à la terre, aux ressources en eau, aux intrants, aux services financiers, aux services de conseil et aux marchés.

Lorsque les mesures de protection sociale font grimper la demande de produits alimentaires et d'autres biens et services, les interventions agricoles (ex.: pour soutenir la croissance de la production alimentaire locale, ou pour faciliter l'accès aux marchés alimentaires) qui apportent un soutien du côté de l'offre peuvent contribuer à la croissance économique locale et juguler l'inflation. En outre, la croissance de l'agriculture favorise les possibilités d'emploi dans le secteur agricole, et permettent d'accroître la disponibilité de produits alimentaires et de contenir la hausse des prix des denrées alimentaires de base, au profit des acheteurs nets de produits alimentaires qui vivent dans la pauvreté. Enfin, les interventions agricoles peuvent également favoriser la sécurité des moyens d'existence et aider les populations à se libérer de la pauvreté, atténuant du même coup le besoin de protection sociale et permettant aux gouvernements de réduire leurs coûts (Devereux, 2009).

### L'agriculture et la protection sociale peuvent se compléter et se renforcer mutuellement



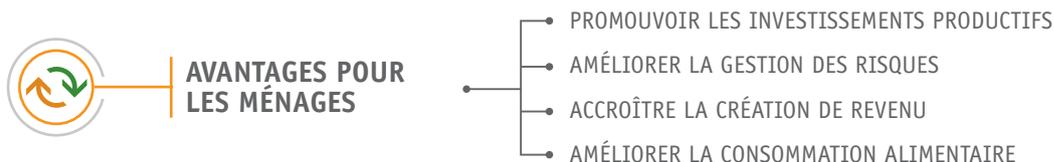
## POURQUOI L'AGRICULTURE ET LA PROTECTION SOCIALE SONT-ELLES PLUS EFFICACES QUAND ELLES FONCTIONNENT DE PAIR?

Lorsque les politiques et programmes facilitent de manière systématique et intentionnelle les synergies entre l'agriculture et la protection sociale, et lorsqu'elles sont adaptées aux politiques plus générales de développement rural, elles peuvent mieux atteindre leurs objectifs communs de lutte contre la faim et la pauvreté. Ceci pour deux raisons principales:

- **Premièrement, ni l'agriculture, ni la protection sociale ne peuvent s'attaquer de manière isolée à toutes les contraintes auxquelles se heurtent les ménages ruraux pauvres:** les évaluations d'impact montrent que les interventions concertées parviennent à mieux lutter contre la faim et la pauvreté que les programmes isolés. Par exemple, des études ont démontré qu'en Éthiopie, les populations qui bénéficiaient aussi bien du Programme d'aide sociale productive (PSNP) (un programme de transfert en espèces et de travaux publics) et que du Programme d'aide aux ménages et de développement des moyens de production (HABP) (qui assure l'accès au crédit, aux intrants et aux services de vulgarisation agricole) étaient ceux chez qui l'on notait la plus grande amélioration sur le plan de la sécurité alimentaire, des technologies agricoles et de la participation aux entreprises commerciales non agricoles, par rapport aux populations qui n'avaient accès qu'au seul PSNP ou au PSNP avec des prestations plus élevées (Gilligan *et al.*, 2009, cité dans Tirivayi *et al.*, 2013). De même, dans sa récente évaluation d'impact du projet pilote «Allier sécurité alimentaire et protection sociale» (LFSSP) au Lesotho, l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) a constaté que la combinaison de prestations en espèces dans le cadre du Programme d'allocations familiales (CGP) et de soutien aux jardins potagers avait des effets positifs. Une année supplémentaire d'association du CGP et du LFSSP a donné de meilleurs résultats sur le plan de la sécurité alimentaire que deux ans de prestations du CGP seul (Dewbre *et al.*, 2015).
- **Deuxièmement, la cohérence évite les dommages possibles:** certaines politiques agricoles, quoiqu'utiles pour accroître la production nationale, risquent, involontairement, de porter atteinte aux petites exploitants familiaux. Les politiques d'investissement telles que les initiatives des «corridors de croissance», notamment dans le couloir de croissance agricole du sud de la Tanzanie ou le couloir de croissance de Beira au Mozambique – qui créent une concentration géographique d'investissements et de services publics en complément des investissements privés dans l'agriculture commerciale à grande échelle – ont suscité un débat public de fond sur les effets indésirables sur le plan social et en matière de pauvreté pour les petits exploitants familiaux (Deininger *et al.*, 2011, cité dans Gollin, 2014). De même, renforcer l'application des règlements de conservation forestière en restreignant l'utilisation des ressources forestières risque de priver les populations qui dépendent des forêts de leurs moyens de subsistance, voire de provoquer leur déplacement (Clements *et al.*, 2014, cité dans Tirivayi, à paraître). Les restrictions imposées aux pêches, adoptées pour protéger les stocks de poissons, produisent parfois des effets semblables. En Afrique du Sud, par exemple, le gouvernement a progressivement interdit la pêche pour protéger les stocks d'ormeaux, une mesure qui a provoqué une hausse du chômage et de la pêche illégale (Béné *et al.*, 2015). Au même titre, certaines interventions de protection sociale peuvent, involontairement, avoir des répercussions négatives sur l'agriculture. Par exemple, dans certaines conditions, l'aide alimentaire peut nuire aux producteurs en faisant baisser les prix sur les marchés locaux (Devereux, 2009); de même, des programmes de travaux publics inopportuns risquent d'empêcher les participants de travailler dans leur exploitation pendant la saison de plantation ou de récolte. Les programmes d'alimentation scolaire qui reposent sur des produits de base importés d'autres régions ou d'autres pays risquent de saper la production agricole locale (Bundy *et al.*, 2009; Sabates-Wheeler et Sumburg, 2011).

## 1.2 IMPACTS DE L'AGRICULTURE ET DE LA PROTECTION SOCIALE SUR LES MÉNAGES

De toute évidence, l'agriculture et la protection sociale peuvent se compléter et se renforcer mutuellement. Ce chapitre décrit les effets des interventions dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale sur la lutte contre la faim et la pauvreté au niveau des ménages.



Les programmes axés sur l'agriculture et la protection sociale ne sont pas toujours concluants. Les mêmes programmes ne produisent pas toujours les mêmes effets sur la productivité, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Les effets des interventions agricoles et des mesures de production sociale dépendent en effet de plusieurs facteurs, tels que les capacités de conception et de mise en œuvre des programmes (régularité, prévisibilité, niveau des prestations, etc.), les caractéristiques des ménages et des enjeux contextuels plus larges (conditions agroclimatiques, marchés, développement économique, etc.).

### AIDER LES MÉNAGES À RÉALISER DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

Les programmes de travaux publics et de prestations en espèces prévisibles et en temps opportun peuvent atténuer les contraintes en matière de liquidités auxquelles font face les ménages pauvres, et leur permettre ainsi de faire des investissements productifs à petite échelle dans leurs activités agricoles (ex.: accumuler des actifs, dépenser plus pour les semences, améliorer les variétés de cultures). Les bénéficiaires du Programme d'aide sociale en espèces (SCT) de la Zambie ont augmenté la superficie des terres consacrées à la production végétale de 36 pour cent, tandis que leurs dépenses pour les intrants agricoles ont plus que doublé. La hausse combinée de la superficie cultivée et de l'utilisation des intrants s'est traduite par un accroissement de 36 pour cent de la valeur de la récolte pendant la saison des pluies de 2012, qui a été principalement vendue sur les marchés locaux (Daidone *et al.*, 2014).

Par ailleurs, les interventions agricoles peuvent favoriser un meilleur accès des ménages à de nouvelles technologies (ex.: équipement agricole à faible coût, engrais), à des infrastructures (ex.: routes rurales, irrigation) et à des informations (ex.: fermes-écoles, conseils techniques) qui améliorent la viabilité à long terme de ces investissements.

Les effets positifs des interventions de protection sociale sur les investissements productifs ne sont cependant pas garantis, car les petits exploitants familiaux les plus pauvres se heurtent souvent à de sérieuses contraintes pour accéder à la terre et au capital circulant. Dans le cas du Programme d'aide en espèces à l'intention des ménages ayant en leur sein des orphelins ou autres enfants vulnérables (CT-OVC) au Kenya, Asfaw *et al.*, (2014) ont constaté «très peu d'effets du programme sur les indicateurs directs de production végétale». Pour les auteurs, l'accès restreint des bénéficiaires à la terre pourrait expliquer cette absence de résultat.

Cela souligne que la protection sociale ne peut à elle seule surmonter les obstacles structurels qui contribuent à la pauvreté et à la vulnérabilité.

## RENFORCER LA GESTION DES RISQUES ET LA RÉSILIENCE

Des prestations sociales fiables et régulières peuvent protéger le bien-être et les actifs productifs des populations et les aider à mieux gérer les chocs affectant leur consommation et leur revenu, leur permettant ainsi de participer à des activités de subsistance plus risquées – mais aussi plus rentables. Par exemple, lorsque les ménages pauvres bénéficient d'une plus grande sécurité face aux risques, ils peuvent être incités à adopter de nouvelles technologies agricoles, comme opter pour des cultures à meilleur rendement ou investir dans l'élevage du bétail. Cette dernière solution sert également de filet de protection sociale aux ménages en cas de choc.

Certaines interventions agricoles ont parfois un « effet d'assurance » indirecte, qui s'apparente à l'effet d'assurance des interventions de protection sociale à long terme et prévisibles. Par exemple, lorsque la sécurité foncière des terres et la gestion des ressources naturelles communes sont garanties (ex.: pâturages, eau, forêts, pêches), ou lorsque les agriculteurs peuvent bénéficier d'une assurance contre les pertes éventuelles de récoltes (ex.: irrigation, assurance-récolte), ils sont plus à même d'investir davantage dans des activités à haut rendement. Au Vietnam, les mesures de réforme agraire ont garanti les droits fonciers et, ont ainsi renforcé la sécurité des petits exploitants familiaux, ce qui a accru les investissements dans le domaine foncier, tels que les structures de conservation des sols et l'affectation de terres à des cultures à long terme (Do et Iyer, 2008, cité dans Tirivayi *et al.*, 2013). La sécurité foncière des forêts qui garantit les droits d'accès des populations tributaires des forêts est l'une des motivations principales des pratiques de conservation durable des forêts adoptées par ces communautés (Duchelle *et al.*, 2014, cité dans Tirivayi et Rodriguez, à paraître). Bien que les populations les plus pauvres aient un accès limité aux assurances des récoltes et du bétail, les gouvernements africains expérimentent de plus en plus des programmes pilotes d'assurance face aux aléas climatiques. Citons, à titre d'exemple, ceux du Malawi, et les programmes d'assurance subventionnée du bétail pour les pasteurs pauvres au Kenya et au Sénégal.

La protection sociale peut contribuer à empêcher les ménages d'adopter des stratégies néfastes de réduction des risques telles que la vente d'actifs (ex.: vendre des charrues ou des engins de pêche pour acheter des produits alimentaires), la réduction de la consommation alimentaire, le recours à de la main-d'œuvre occasionnelle mal rémunérée ou la déscolarisation des enfants pour les envoyer travailler. Ces stratégies de réduction des risques répondront peut-être à des besoins à court terme mais au détriment de la pérennité des moyens de subsistance à plus long terme. L'évaluation d'un projet pilote de filet de protection sociale, « *Atención a Crisis* », mené pendant un an au Nicaragua et mis en œuvre au lendemain d'une grave sécheresse en 2005, a démontré que les effets combinés de la formation et d'une subvention accordée aux investissements productifs avaient contribué à protéger les bénéficiaires contre les effets néfastes de la sécheresse. Dans les cas de chocs d'intensité moyenne, le niveau de consommation des ménages qui remplissaient les conditions pour bénéficier de la subvention aux investissements productifs, était 8 pour cent plus élevé que celui des ménages du groupe témoin (Macours *et al.*, 2012, cité dans Veras *et al.*, 2016). Les résultats indiquent entre autres que les interventions complémentaires ont contribué à diversifier davantage les portefeuilles de revenu des ménages. Les services de conseil et de vulgarisation concernant la gestion durable des ressources naturelles (stocks de poissons et réserves forestières), les pratiques de conservation des sols et de l'eau, la foresterie et l'agroforesterie, les systèmes d'irrigation à petite échelle et la sélection de végétaux en fonction du climat constituent des mesures importantes pour renforcer la résilience des petits exploitants familiaux face aux risques environnementaux, notamment ceux qui découlent du changement climatique.

Enfin, les mesures agricoles de macro-niveau peuvent également assurer des fonctions de réduction préventive des risques. La littérature existante sur les liens entre l'agriculture et la protection sociale a largement négligé les politiques de stabilisation et de soutien des prix non ciblées, alors que ces mesures peuvent avoir des effets significatifs sur la réduction de la faim et de la pauvreté chez les petits exploitants. Par exemple, même si les politiques de soutien des prix pour les producteurs alimentaires sont assez rares en Afrique, elles peuvent stimuler la production en réduisant les fluctuations de prix et en minimisant les risques économiques pour les agriculteurs (Rapport du Groupe d'experts de haut niveau, 2012). La possibilité d'obtenir un juste prix pour leurs produits peut inciter les agriculteurs à produire davantage. De même, les mesures de stabilisation des prix (contrôle des prix et subventions générales à l'agriculture, stocks-tampons ou réserves alimentaires d'urgence) constituent des filets de sécurité cruciaux pour les consommateurs de produits alimentaires qui vivent dans la pauvreté, car elles les protègent contre la hausse et la volatilité des prix de ces produits. Toutefois, il faut également envisager et gérer les pour et les contres; par exemple, la faiblesse des prix des aliments de base favorise les acheteurs nets de produits alimentaires qui vivent dans la pauvreté, mais elle risque aussi de dissuader les vendeurs nets de ces produits d'opter pour ce genre de culture, ce qui pourrait saper les effets des interventions favorables à la productivité.

Assurer la cohérence et arbitrer les avantages et les inconvénients de ces politiques est un défi de taille pour les décideurs. Cette question est traitée en détail au chapitre 3.

## INTENSIFIER ET ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE LA MAIN D'ŒUVRE AFFECTÉE AUX ACTIVITÉS AGRICOLES

La protection sociale permet aux bénéficiaires de réaffecter leur main-d'œuvre vers des options qui leur paraissent plus favorables. Les évaluations d'impact des programmes publics de transfert en espèces en Afrique subsaharienne<sup>3</sup> révèlent que la plupart des programmes ont permis aux adultes des ménages bénéficiaires d'abandonner le travail agricole salarié occasionnel (généralement considéré comme un emploi de dernier recours). Ce phénomène a été perçu comme un changement positif. Dans bien des cas, les membres du ménage ont opté pour des activités agricoles et pour des entreprises rurales non agricoles, et/ou ont embauché de la main-d'œuvre pour travailler sur leur exploitation (FAO, 2014; Barca *et al.*, 2015). Au Bangladesh, l'évaluation de la phase 1 du programme «Faire reculer la pauvreté, cibler les plus pauvres» a montré que ce programme intégré de soutien aux moyens d'existence avait des répercussions positives sur l'intensité du travail agricole indépendant et faisait régresser les formes d'emploi plus précaires, telles que la mendicité ou le travail comme employé de maison (Das et Misha, 2010, cité dans Veras *et al.*, 2016). Les données indiquent toutefois que, pour la plupart des ménages, ces améliorations ne se sont pas maintenues après la fin du programme, ce qui soulève la question suivante: une intervention ponctuelle suffit-elle à alléger de manière générale la pauvreté extrême, ou un soutien plus fréquent et plus soutenu est-il nécessaire pour avoir des effets à plus long terme?

Faute de coordination, les exigences imposées aux bénéficiaires des interventions agricoles et des mesures de protection sociale risquent d'être incompatibles.

<sup>3</sup> Les programmes nationaux de transfert en espèces en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Lesotho, au Malawi, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe faisaient partie de l'étude.

Au Mexique, par exemple, les bénéficiaires ruraux du programme de transfert en espèces conditionnel, «*Programa de Educación, Salud y Alimentación*» (PROGRESA), ont éprouvé des difficultés à satisfaire à l'obligation de soumettre leurs enfants à des bilans de santé pour bénéficier des transferts, en raison de conflits d'horaire avec leur travail agricole (Handa *et al.*, 2010).

Les programmes de prestations en espèces et d'alimentation scolaire peuvent améliorer la sécurité alimentaire et contribuer indirectement à la croissance agricole en favorisant des travailleurs plus instruits, en meilleure santé et donc plus productifs. Le coût de la malnutrition pour la productivité est bien documenté: la sous-nutrition réduit la productivité de la main-d'œuvre du fait de la maladie, de la fatigue et d'autres problèmes de santé, et entraîne des pertes de ressources pour les ménages en raison du coût accru des frais de santé. La malnutrition a également des conséquences permanentes pour le fonctionnement physique et cognitif des enfants, qui portent atteinte à leur productivité et à leur potentiel de gagner un revenu, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté d'une génération à l'autre (FAO, 2013; Harper *et al.*, 2009).

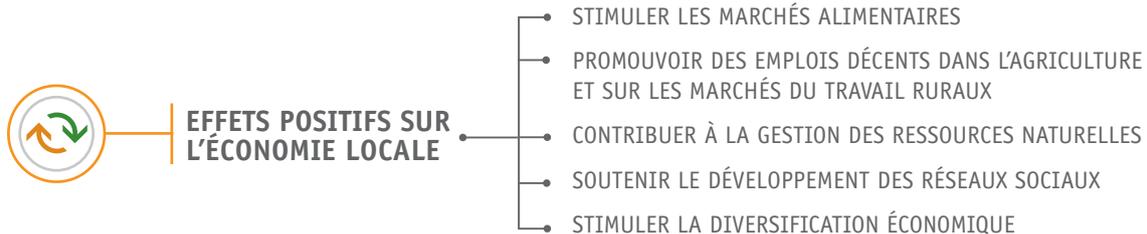
### ACCROÎTRE LA CONSOMMATION ALIMENTAIRE DES MÉNAGES ET LEUR ACCÈS À UNE ALIMENTATION DIVERSIFIÉE

Il existe un solide faisceau de preuves que les interventions agricoles et les mesures de protection sociale sont favorables à la sécurité alimentaire des ménages; toutefois, ces approches fonctionnent de façons différentes (quoique complémentaires). La protection sociale a des effets à la fois directs et indirects sur la sécurité alimentaire; elle améliore notamment l'accès à la nourriture en augmentant la quantité, la qualité et la diversité des aliments que les ménages peuvent acheter (Barca *et al.*, 2015; Fiszbein *et al.*, 2009; Handa et Davis, 2014). Lorsque les prestations en espèces augmentent la production agricole des ménages, elles peuvent également renforcer la sécurité alimentaire en augmentant la consommation d'aliments produits à la ferme. Il arrive toutefois que ces prestations produisent des effets néfastes imprévus. Une évaluation du PSNP d'Éthiopie faite par Yablonski et Woldehanna (2008), révèle que l'état nutritionnel des ménages qui avaient participé aux travaux publics s'était détérioré, que leur charge de travail avait augmenté, au détriment de la production alimentaire à la ferme – autant d'éléments qui ont eu des répercussions négatives sur la santé et la nutrition des enfants et qui soulignent la nécessité de prendre soigneusement en compte et de surveiller les risques éventuels.

Les interventions agricoles peuvent également améliorer la diversité des aliments produits et par là même, le régime alimentaire (ex.: à travers la promotion de nouvelles technologies d'intrants adoptées pour le potager familial, les pêches et les produits laitiers). Escobal et Ponce (2015, cités dans Veras *et al.*, 2016), qui ont évalué les effets combinés des programmes *Haku Wiñay* et *Juntos* au Pérou, ont constaté une amélioration de la qualité de l'apport alimentaire (c.-à-d. une consommation accrue de protéines animales, de fruits, de légumineuses et d'autres légumes). Lorsqu'ils étaient assortis de transferts sociaux et d'interventions de développement social complémentaires (axés notamment sur l'eau et les services sanitaires, et l'initiation à de saines pratiques d'hygiène, de soins aux enfants et de diététique), les potagers familiaux ont eu des effets positifs sur la consommation alimentaire et la nutrition (Holmes *et al.*, 2013).

## 1.3 IMPACTS DE L'AGRICULTURE ET DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIVEAU DE L'ÉCONOMIE LOCALE/DE LA COMMUNAUTÉ

Les interventions dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale peuvent avoir des effets significatifs sur la communauté et sur l'économie locale, dont tirent également profit les ménages qui ne font pas partie des bénéficiaires directs des programmes.



Ce chapitre décrit les canaux par lesquels l'agriculture et la protection sociale peuvent avoir des effets positifs sur la lutte contre la faim et la pauvreté au niveau de la communauté et de l'économie locale

### STIMULER LES ÉCONOMIES LOCALES

La protection sociale permet d'accroître la demande locale de produits alimentaires et d'autres biens, et de stimuler ainsi les marchés. Au Ghana, les bénéficiaires du programme LEAP, «Améliorer les moyens de subsistance pour lutter contre la pauvreté», ont dépensé environ 80 pour cent de leur revenu au sein de l'économie locale. Un modèle de simulation montre que chaque cedi versé par le programme a augmenté le revenu de 1,5 cedi, soit un effet multiplicateur du revenu de l'ordre de 2,5. Dans la plupart des cas, ce sont les ménages non bénéficiaires approvisionnant le marché ou jouant le rôle de détaillants qui ont le plus tiré profit de ces retombées positives (Thome *et al.*, 2014)<sup>4</sup>. Barrientos et Sabates-Wheeler (2007) ont également constaté des effets importants au niveau de l'économie locale, notamment sur la consommation et les actifs des ménages non bénéficiaires dans les régions d'interventions du PROGRESA. Des programmes agricoles complémentaires peuvent alors aider les petites exploitations familiales à tirer parti des possibilités offertes par l'accroissement de la demande. Ce renforcement de la capacité de l'offre à réagir en conséquence contribue à prévenir l'inflation au sein des économies locales (Thome *et al.*, 2014). Des exemples concrets sont présentés dans le chapitre 3.

<sup>4</sup> L'ampleur et les effets de redistribution des programmes de protection sociale sur les économies locales dépendent en grande partie du degré d'intégration des marchés locaux dans les marchés extérieurs et de l'élasticité de la réaction du côté de l'offre. Une augmentation de l'offre et de la demande locales de biens et services entraîne une expansion économique à l'échelle locale. Par ailleurs, l'absence de réaction proportionnée du côté de l'offre peut provoquer un phénomène d'inflation, qui risque d'éroder les bienfaits des prestations versées aux ménages bénéficiaires et les retombées sur le revenu des ménages non-bénéficiaires. Lorsque les économies locales sont mieux intégrées aux marchés extérieurs, la possible incidence inflationniste des programmes d'aide sociale en espèces est moins forte parce que la demande locale accrue peut être satisfaite par les marchés extérieurs, ce qui évite une hausse des prix locaux. Dans ces cas, les producteurs locaux ne bénéficient pas des avantages de la demande accrue de biens et de services, les retombées ne se concrétisent pas et les effets multiplicateurs des prestations sociales sur l'économie locale ont tendance à être moins marqués. Toutefois, dans les régions rurales les plus pauvres qui sont visées par les programmes d'aide sociale en espèces, l'économie locale n'est pas parfaitement intégrée aux marchés extérieurs, et cet isolement permet des effets multiplicateurs importants, surtout si la réaction du côté de l'offre est solide (Thome *et al.*, 2014).

## PROMOUVOIR LES EMPLOIS DÉCENTS DANS L'AGRICULTURE ET SUR LES MARCHÉS DU TRAVAIL RURAUX

Les interventions agricoles peuvent avoir des effets positifs sur les salaires agricoles, au profit des travailleurs agricoles sans terre et des travailleurs à temps partiel. Au Bangladesh, la construction de routes rurales a non seulement réduit le coût du transport de l'ordre de 36 à 38 pour cent, mais a aussi amélioré de 27 pour cent le salaire agricole des hommes (Khandhar *et al.*, 2006, cité dans Tirivayi *et al.*, 2013).

Les mesures de protection sociale transformative peuvent également améliorer les conditions d'emploi des travailleurs – par exemple, un salaire minimum légal ou une loi visant à prévenir la discrimination au travail et à faire respecter les droits du travail des femmes et des personnes souffrant d'incapacités (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004; Holmes et Jones, 2013). Ces améliorations ne peuvent garantir la stabilité des revenus – surtout dans les régions où le travail agricole occasionnel prédomine –, mais elles peuvent contribuer à prémunir les travailleurs sans terre contre la vulnérabilité aux formes d'emploi qui constituent une surexploitation, tout en assurant un accès à des possibilités d'emploi et en garantissant la santé et la sécurité au travail.

Toutefois, ces effets favorables ne sont pas garantis. Dans certains cas, aux fins d'assurer que seuls les plus pauvres souscrivent aux programmes de travaux publics, les salaires versés dans le cadre de ces programmes sont fixés en deçà du salaire minimum. En outre, l'effet des programmes de transfert en espèces sur le travail des enfants est mitigé, un résultat qui peut résulter de la mise en œuvre de mesures d'incitation divergentes (Estruch, 2015) qui, dans certains cas, peuvent même favoriser le travail des enfants (Barrientos *et al.*, 2013). D'une part, comme dans le cas du SCT de la Zambie (Daidone *et al.*, 2014), l'augmentation du revenu et les recommandations formulées par le programme peuvent réduire le travail des enfants en augmentant la scolarisation des enfants parmi les ménages bénéficiaires. D'autre part, comme dans le cas du Mchinji, programme pilote de SCT du Malawi (Covarrubias *et al.*, 2012), les ménages bénéficiaires ont développé leurs activités économiques, ce qui peut avoir accru la demande de main-d'œuvre infantile dans les activités agricoles ou la participation des enfants aux corvées domestiques. C'est là que les interventions du secteur agricole peuvent entrer en jeu. En effet, si elles sont bien respectées, les normes du travail dans ce secteur permettront d'empêcher le travail forcé et le travail des enfants (surtout sous ses formes les plus dangereuses) et des technologies qui facilitent le travail peuvent être développées et appliquées à des tâches généralement accomplies par les enfants.

## CONTRIBUER À LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Les synergies entre l'agriculture et la protection sociale sont manifestes dans le contexte de la gestion des ressources naturelles. Tandis que les transferts sociaux peuvent inciter les petits exploitants familiaux à gérer les ressources naturelles de manière plus durable, les interventions agricoles complémentaires peuvent renforcer la résilience des petits exploitants face aux chocs et aux stress à long terme. Les transferts en espèces à visée environnementale (généralement conditionnels) sont de plus en plus utilisés – par exemple, pour promouvoir la conservation des forêts, la création de revenu et le développement du capital humain au sein des communautés rurales pauvres qui dépendent de la foresterie. Au Brésil, par exemple, les bénéficiaires du programme «*Bolsa Floresta*» bénéficient de virements trimestriels (en complément des prestations du programme «*Bolsa Família*») en échange de leurs efforts de conservation des forêts et du maintien de leurs enfants à l'école (Rosa, 2014, cité dans Veras *et al.*, 2016). L'évaluation récente de ce programme révèle, dans les zones

protégées bénéficiaires, un recul de la déforestation plus marqué que dans les zones non ciblées par le programme (Borner *et al.*, 2013, cité dans OCDE, 2015). Les programmes de travaux publics plus traditionnels sont également utiles pour la gestion des ressources naturelles – par exemple, la construction de digues pour empêcher l'érosion du sol.

## SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX SOCIAUX

Les évaluations d'impact en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Lesotho, au Malawi et au Zimbabwe ont démontré que la protection sociale permettait de réduire la distance sociale entre les plus pauvres et les autres membres de la communauté en facilitant la participation des bénéficiaires les plus pauvres et les plus vulnérables à des réseaux sociaux fondés sur la contribution, tels que les réseaux funéraires, les groupes confessionnels, les groupements d'épargne communautaire et les réseaux financiers informels. Ces mécanismes ne sont généralement pas accessibles aux populations les plus pauvres, qui ne disposent pas du temps ni des ressources financières nécessaires pour y contribuer, ou qui en sont tout simplement exclues. La participation à ces groupes est importante pour renforcer la gestion des risques et la résilience face aux chocs et assurer l'accès aux liquidités (Barca *et al.*, 2015). L'évaluation du programme de Soutien à la création de revenu pour les femmes (WINGS) dans le nord de l'Ouganda (qui fournit aux Ougandais pauvres, en particulier des femmes, des formations de base, mais aussi des subventions à l'investissement et de l'encadrement) a révélé que le fait d'encourager les bénéficiaires à se regrouper s'était traduit par un renforcement de leurs interactions sociales et leur niveau de soutien, qui avait abouti à une augmentation de leurs revenus (Blattman, 2014, cité dans Veras *et al.*, 2016), grâce à des possibilités accrues de financement informel, d'échange d'idées et d'agriculture coopérative.

Les politiques agricoles ont également un rôle important à jouer pour soutenir le développement d'institutions rurales inclusives (ex.: associations de crédit communautaire, fermes-écoles, organisations de producteurs) au profit des petits exploitants familiaux, en vue d'améliorer leur accès à des informations de qualité, aux technologies, aux marchés, et à de meilleurs prix, en veillant tout particulièrement à améliorer l'accessibilité des petits exploitants les plus pauvres et les plus vulnérables, y compris les femmes. Les interventions de protection sociale peuvent faciliter la participation à ces organisations formelles mais, selon Barca *et al.*, (2015), les niveaux de prestations doivent être assez élevés pour permettre aux plus pauvres de verser les contributions requises, qui sont généralement plus substantielles que pour les réseaux informels mentionnés ci-dessus.

## STIMULER LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE

La croissance agricole et la protection sociale peuvent stimuler le développement des économies locales non agricoles. Par exemple, selon Dorward *et al.*, (2006), chaque dollar É.-U. supplémentaire injecté dans l'agriculture génère de 30 à 80 cents de gains de revenu dans d'autres secteurs de l'économie. L'augmentation des revenus des petits exploitants familiaux permet d'accroître la demande de produits et de services non agricoles, et stimule ainsi la production dans divers secteurs de l'économie (Devereux *et al.*, 2008). En outre, la croissance agricole et de la production peuvent aboutir à une réduction du coût des produits de base, ce qui permet aux populations de consacrer une part de leur revenu à d'autres biens et services (ex.: éducation, santé, produits de consommation), favorisant ainsi le développement économique. Les transferts sociaux assortis de politiques favorables au marché du travail et de programmes de développement des micro-entreprises peuvent également faciliter la transition vers une économie plus diversifiée, offrant ainsi aux agriculteurs qui veulent se réorienter

des possibilités de développer des moyens d'existence non agricoles viables et protégeant le bien-être de ceux qui ne peuvent réussir dans l'agriculture commerciale tout en facilitant leur retrait de l'agriculture. Les politiques axées sur la croissance de la petite agriculture et le développement rural dans son ensemble peuvent également s'avérer propices au développement économique du pays en augmentant l'échelle et la diversification des activités économiques à travers la commercialisation de la production agricole.

D'après l'évaluation du projet «*Atención a Crisis*» au Nicaragua, les ménages qui bénéficiaient de la subvention aux investissements productifs avaient 13 pour cent plus de chances que les ménages du groupe témoin d'entreprendre une activité indépendante non agricole. La subvention a également entraîné une forte croissance des secteurs de la transformation des produits alimentaires – tels que les produits de boulangerie ou divers types de fromage – et des activités commerciales à petite échelle – telles que les petits magasins de quartier ou les vendeurs de vêtements itinérants. La croissance dans ces secteurs s'est révélée nettement plus importante que la croissance découlant des seules initiatives de formation et des prestations de base proposées dans le cadre du programme. Selon ces résultats, les interventions complémentaires ont contribué à diversifier le portefeuille d'activités génératrices de revenu des ménages (Macours *et al.*, 2012, cité dans Veras *et al.*, 2016). De même, Blattman (2014, cité dans Veras *et al.*, 2016) signale que l'appui au développement intégré des micro-entreprises accordé aux bénéficiaires du programme WINGS dans le nord de l'Ouganda a permis de doubler la proportion de personnes possédant une entreprise non agricole – soit de 39 à 80 pour cent.

#### EN BREF

- L'agriculture et la protection sociale peuvent jouer des rôles complémentaires. Les interventions agricoles peuvent aider à lever les contraintes structurelles qui pèsent sur l'offre dans le secteur agricole, tandis que les interventions complémentaires de protection sociale peuvent contribuer à alléger les contraintes de liquidités dont souffrent les ménages et à renforcer leurs capacités à planifier les dépenses, à investir et à prendre des risques, améliorant ainsi leur accès aux interventions agricoles et les avantages qu'ils en retirent.
- Des recherches récentes montrent que lorsqu'elles sont mises en œuvre avec succès, les interventions agricoles et les mesures de protection sociale cohérentes sont particulièrement efficaces pour lutter contre la faim et la pauvreté. Les avantages au niveau des ménages sont nombreux: amélioration de la production, renforcement des capacités de gestion des risques, amélioration de l'efficacité et de l'intensité de la main-d'œuvre affectée aux activités de l'exploitation, et amélioration de la consommation alimentaire et de la diversité du régime alimentaire. Aux niveaux de la communauté et de l'économie locale, ces avantages se traduisent par une stimulation des marchés et de la diversification économique, et par un développement des réseaux sociaux. En outre, des interventions cohérentes peuvent favoriser et renforcer la résilience face à un vaste éventail de chocs et de stress qui déstabilisent les moyens d'existence.

TABLEAU 1

**COMPLÉMENTARITÉ DU RÔLE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PROTECTION SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE LA FAIM ET LA PAUVRETÉ**

RÉSULTATS	RÔLE DE L'AGRICULTURE	RÔLE DE LA PROTECTION SOCIALE
<b>Résultats qui contribuent à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire au niveau des ménages</b>		
Soutenir des investissements productifs	L'agriculture donne accès à de nouvelles technologies et des services de vulgarisation qui permettent aux ménages d'intensifier leur production et leur productivité.	Les transferts sociaux atténuent les contraintes de liquidités et de crédit, ce qui permet aux ménages d'investir dans des activités agricoles.
Renforcer la gestion des risques et la résilience	Les interventions agricoles (ex.: assurance) protègent les petits exploitants familiaux contre les chocs et contribuent à renforcer la résilience à long terme (ex.: pratiques d'agriculture de conservation). Les interventions agricoles de macro-niveau peuvent réduire l'exposition aux chocs (principalement économiques).	Les transferts sociaux réguliers et prévisibles aident les ménages à gérer les chocs au niveau des revenus et de la consommation et à protéger leurs actifs, tandis qu'une plus grande sécurité les incite à adopter des stratégies de subsistance plus risquées mais plus rentables, aussi bien dans l'agriculture que dans des secteurs non agricoles.
Intensifier et accroître l'efficacité du travail à la ferme	Des technologies de travail améliorées peuvent accroître la productivité de la main-d'œuvre.	Les garanties de revenu permettent aux ménages de se détacher des formes de travail occasionnel pour se consacrer à leur propre exploitation; elles contribuent également à la production agricole à long terme grâce au développement du capital humain.
Augmenter la consommation alimentaire des ménages	Les interventions agricoles améliorent la production alimentaire des ménages ainsi que l'offre alimentaire; les pratiques et technologies agricoles (ex.: potagers) améliorent la diversité des aliments produits, ainsi que l'efficacité de la main-d'œuvre et des intrants.	La protection sociale (c.-à-d. les prestations en espèces et en nature) améliore directement et indirectement l'accès à des produits alimentaires plus diversifiés et de meilleure qualité.
<b>Résultats qui favorisent la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire à l'échelle de la communauté et de l'économie locale</b>		
Stimuler l'économie locale	Les interventions agricoles stimulent les capacités locales de susciter une réaction du côté de l'offre.	Les transferts sociaux peuvent stimuler la demande de produits alimentaires locaux et d'autres biens et services.
Promouvoir l'emploi décent	Les interventions agricoles ont des effets positifs sur les salaires agricoles, dont bénéficieront les travailleurs agricoles sans terre et les travailleurs à temps partiel, et qui amélioreront du même coup les conditions de travail des agriculteurs et des salariés.	Les mesures de protection sociale transformatives peuvent élargir les possibilités d'emploi et améliorer les conditions de travail des travailleurs.
Soutenir le développement des réseaux sociaux.	Les politiques agricoles favorisent le développement d'institutions rurales ouvertes à tous (ex.: associations communautaires de crédit, fermes-écoles, organisations de producteurs).	La protection sociale permet d'accroître la participation des bénéficiaires les plus pauvres et les plus vulnérables aux réseaux sociaux, qui sont des sources importantes d'informations et de communication, de soutien mutuel et de prêt (ex.: produits alimentaires), ainsi que d'appui au développement du crédit et des entreprises.
Stimuler la diversification économique.	La croissance agricole joue un rôle important en faveur du développement économique, en réduisant le prix des produits de base et en permettant aux consommateurs d'investir dans d'autres biens et services, ce qui stimule également le développement économique.	Les transferts sociaux, s'ils sont assortis de politiques régissant le marché du travail et de programmes de développement des micro-entreprises, facilitent la transition vers une économie plus diversifiée.

## 2. Mettre en place un cadre plus propice pour promouvoir la cohérence

Pourquoi est-ce si important et en quoi cela consiste?

Le chapitre précédent s'est penché sur les rôles complémentaires de l'agriculture et de la protection sociale, et a présenté des exemples concrets de résultats positifs en matière de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire aux niveaux des ménages et des communautés.

Il est possible de renforcer la cohérence en intervenant sur l'environnement porteur, ainsi que sur la conception et les activités des programmes. Ce chapitre identifie les **diverses solutions possibles pour promouvoir un environnement porteur favorable** à une plus grande cohérence des politiques et des programmes dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale.

Pour que les politiques et programmes de développement agricole et de protection sociale soient cohérents, **il est nécessaire de coordonner les efforts de divers organismes publics**. Toutefois, il est rare que ces organismes soient organisés de façon à pouvoir engager facilement une collaboration intersectorielle (Slater *et al.*, 2016b). Des facteurs politiques, institutionnels et opérationnels s'opposent souvent à une action conjointe efficace des ministères de l'agriculture et de la protection sociale. Parmi ces obstacles figurent notamment:

- Des approches stratégiques différentes. Les ministères ont beau avoir les mêmes objectifs de lutte contre la faim et la pauvreté, ils tendent à adopter des approches différentes – les ministères de l'agriculture travaillent avec des agriculteurs plutôt axés sur le commerce, tandis que les ministères en charge de la protection sociale travaillent principalement avec des exploitants familiaux qui pratiquent une agriculture de subsistance et des agriculteurs vulnérables.
- La fragmentation organisationnelle. Lorsque les institutions et les acteurs responsables de divers secteurs (c.-à-d. agriculture et protection sociale) sont compartimentés et travaillent de manière isolée, il se produit un effet «silo» et lorsqu'ils établissent des liens avec d'autres secteurs, l'agriculture tend à collaborer avec les secteurs «économiques» (infrastructure, commerce, etc.), et la protection sociale avec les secteurs «sociaux» (santé, éducation, nutrition, etc.).
- Un échange d'informations limité et un manque de planification commune.
- Une concurrence pour les ressources et l'influence politique.

Ce chapitre identifie et analyse cinq aspects de l'environnement porteur qui peuvent contribuer à surmonter ces obstacles.

## Aspects de l'environnement porteur favorables à la cohérence



Pour chacun de ces aspects, nous examinons sa pertinence pour la cohérence, ainsi que les principaux défis et les mesures à prendre pour les relever.

### 2.1 ENGAGEMENT POLITIQUE

#### QUELLE EST SON IMPORTANCE POUR LA COHÉRENCE?

Un engagement politique de haut niveau est décisif en vue d'assurer le leadership et d'imprimer l'élan nécessaire pour favoriser la cohérence (voir Davis *et al.*, 2016; Hickey 2011, 2007; Hickey *et al.*, 2009, pour l'analyse des liens entre politique et protection sociale dans les pays africains). Les solutions techniques et opérationnelles sont nécessaires mais ne suffisent pas à assurer la cohérence.

#### QUELS SONT LES PRINCIPAUX DÉFIS?

Les possibilités de mobiliser l'engagement politique en faveur de la cohérence dépendent du contexte politique. Ce contexte comporte des facteurs historiques et des facteurs d'économie politique – tels que les motivations, les intérêts et les valeurs concernant le développement des petites exploitations agricoles – ainsi que des priorités de développement dans leur ensemble. Par exemple, la manière dont les ministères de l'agriculture, du commerce et des finances entrevoient le rôle des petits exploitants familiaux en termes de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté à l'échelle nationale, ainsi que l'attitude des gouvernements envers les pauvres et le rôle de la protection sociale, sont des facteurs importants pour déterminer le degré du soutien politique en faveur de la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale.

Un examen des politiques agricoles au Kenya, au Lesotho, au Mexique, au Pérou et en Zambie révèle également que les ministres de l'agriculture de ces pays axent principalement leurs efforts sur l'agriculture à grande échelle plutôt que sur la production de subsistance (Slater *et al.*, 2016b; Gordillo *et al.*, 2016). L'agriculture à grande échelle est considérée comme plus propice à la croissance et plus susceptible d'avoir des répercussions sur la réduction de la pauvreté, grâce à une hausse des revenus moyens et à une plus grande capacité de contribuer à l'offre alimentaire nationale (Gollin, 2014). Au Pérou, les chercheurs ont constaté que lorsqu'il «vient en aide aux petits exploitants, le Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) doit faire un choix entre les petits exploitants qui ont le plus besoin d'aide et les producteurs dont les capacités sont plus grandes» (Espinoza et Wiggins, 2016). Cette situation est aggravée par la faible capacité des

petits exploitants familiaux pauvres à défendre leurs intérêts dans les processus d'élaboration des politiques, ainsi que par un préjugé politique et stratégique favorable aux électeurs urbains et à la classe des riches propriétaires fonciers influents et par les coûts d'opportunité perçus associés à la croissance de la productivité des producteurs pauvres par rapport à celle des plus grands exploitants (Gordillo *et al.*, 2016; Espinoza *et al.*, 2016).

De même, en termes plus généraux, nombre de gouvernements africains restent réticents à prendre des engagements financiers à long terme en faveur de la protection sociale par crainte, entre autres, que les mesures de «bien-être» ne créent une dépendance chez les pauvres (Davis, 2014). Il existe toutefois des exceptions. Les programmes mis en œuvre au Kenya, au Lesotho, en Tanzanie et en Zambie sont considérablement renforcés par l'aide financière nationale; quant au Botswana, à la Namibie et à l'Afrique du Sud, ils bénéficient de programmes bien établis, financés par des ressources nationales. Dans les pays où la protection sociale progresse rapidement tout en demeurant un élément assez nouveau des politiques publiques, la priorité immédiate consiste généralement à élargir la couverture (comme dans le cas du Kenya, du Lesotho, du Malawi et de la Zambie) ou à renforcer la cohérence au sein du secteur (en essayant de réduire la fragmentation des programmes de protection sociale), plutôt qu'à étendre la coordination à d'autres secteurs (Slater et Nyukuri, 2016; Ulrichs et Mphahlele, 2016). Ces perspectives et l'évolution du secteur de la protection sociale sont peut-être le signe que la création de liens entre l'agriculture et la protection sociale n'est pas considérée comme une priorité.

En outre, les gouvernements se heurtent parfois à des priorités concurrentes lorsqu'ils souhaitent créer des liens entre divers secteurs. Outre l'agriculture et la protection sociale, d'autres secteurs favorisent des liens intersectoriels (ex.: santé et agriculture, nutrition et éducation). Le choix des secteurs à privilégier pour la création de ces liens dépend de plusieurs facteurs, notamment la nature du programme en question, le profil des bénéficiaires et les partenaires gouvernementaux et du développement qui prennent part au dialogue. Au Ghana, par exemple, le Ministère de l'agriculture semble privilégier davantage les liens avec le secteur de la santé qu'avec le secteur de la protection sociale; au Kenya, les programmes de protection sociale axés sur les vulnérabilités du cycle de vie (ex.: CT-OVC) ont accordé la priorité aux liens avec les secteurs de la santé, du VIH/SIDA, de l'éducation et de la nutrition.

## COMMENT REMÉDIER À CETTE SITUATION?

Pour mobiliser et concrétiser un soutien de haut niveau à la cohérence, il est possible de:

- **Créer des coalitions de parties prenantes pour élaborer une vision commune et lancer un appel à l'action:** les alliances stratégiques entre les ministères de l'agriculture, du bien-être social, des finances et de la planification, les services des districts et des autorités locales, les parlementaires et les acteurs non-étatiques (c.-à-d. les partenaires du développement, les institutions de recherche et les OSC, y compris les organisations agricoles de base) peuvent stimuler la cohérence et rehausser son importance dans la planification des politiques. Les premières mesures à prendre pour créer ces coalitions consistent par exemple à organiser des événements tels que des ateliers de concertation et des visites techniques dans des endroits qui illustrent bien les complémentarités entre l'agriculture et la protection sociale. Ces initiatives pourront aider les participants à tirer parti des avantages de la collaboration et à définir des activités et objectifs communs.

- **Produire et diffuser des données solides pour les campagnes de sensibilisation:** comme l'ont démontré Davis *et al.* (2016), une sensibilisation éclairée au rôle et aux avantages de la cohérence dans la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté peut s'avérer utile pour glaner du soutien et pour établir une vision commune des grands enjeux des diverses parties prenantes. Des approches novatrices de projets pilotes et la génération de données à leur propos peuvent aider à sensibiliser les ministres de l'agriculture et les inciter à examiner leur rôle à l'appui du développement agricole des petits exploitants en vue de réduire la pauvreté et de renforcer la sécurité alimentaire, tout en faisant mieux comprendre aux acteurs des secteurs de l'agriculture et de la protection sociale le potentiel de production des petits exploitants familiaux et le rôle de la protection sociale pour exploiter ce potentiel (voir encadré 4). Procéder à des essais pilotes peut être considéré comme une approche risquée pour les gouvernements dont les fonds sont très limités, c'est la raison pour laquelle les partenaires du développement doivent intervenir dans le financement des essais et des évaluations qui s'y rapportent. Les connaissances ainsi recueillies pourront être diffusées par l'entremise de plateformes de coordination telles que des comités nationaux de protection sociale, des forums de sécurité alimentaire et de développement rural, et des outils de communication tels que des documents d'orientation, la radio, la télévision nationale, des vidéos, la presse et les médias sociaux.
- **Repérer des leaders et des défenseurs des politiques:** pour favoriser la création d'une coalition, il est important de s'appuyer sur un leadership efficace, qui mobilise le soutien des acteurs du gouvernement en faveur de la cohérence, et qui garantit que les réformes des politiques et des institutions sont durables et faisables sur le plan politique, et capables de résister aux changements de politique et de régime. Pour ce faire, il importe d'identifier des défenseurs des politiques éclairés et bien établis dans divers réseaux, en mesure de plaider en faveur de ces enjeux aux plus hauts niveaux et de faciliter la création de coalitions et d'alliances stratégiques. Par exemple, au Pérou, l'ancien président Alan Garcia a prôné avec vigueur l'approche stratégique multisectorielle de la lutte contre la malnutrition (Mejija Acosta et Haddad, 2014).
- **Repérer et saisir les occasions qui se présentent:** les processus de mise à jour et/ou de remaniement des politiques de protection sociale, de développement rural, de sécurité alimentaire et d'agriculture peuvent servir à inscrire la cohérence parmi les questions de politiques à l'ordre du jour. Au Lesotho, par exemple, le lancement récent de la Stratégie nationale de protection sociale (NSPS) a été l'occasion de promouvoir et de développer, de concert avec le Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, des programmes axés sur les moyens d'existence qui intègrent davantage les pauvres en âge de travailler.
- **Susciter des engagements à l'échelle régionale et mondiale:** les engagements politiques au niveau continental et mondial pris par les États Membres de l'Union africaine (tels que la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie) constituent un levier politique important pour les parties prenantes nationales qui cherchent à inscrire la cohérence dans les priorités politiques et stratégiques. De même, pour renforcer la résilience dans les communautés qui dépendent des forêts, les parties prenantes peuvent tirer parti des initiatives mondiales en cours, tels que les fonds pour le changement climatique, le programme REDD (réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts) et les projets de développement et de conservation intégrée, pour promouvoir les synergies entre les politiques de protection sociale et les politiques d'atténuation des effets du changement climatique et de conservation des forêts (Tirivayi et Rodriguez, à paraître).

## ENCADRÉ 4

## RECUEILLIR DES DONNÉES SUR LES EFFETS DES TRANSFERTS EN ESPÈCES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Face au nombre croissant de programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne et à la crainte des décideurs que ces programmes ne dissuadent les bénéficiaires de travailler, la FAO et l'UNICEF – avec le soutien financier du Department for International Development du Royaume-Uni et de l'Union européenne – ont collaboré au projet «De la protection à la production» (PtoP). En collaboration avec les gouvernements de **l'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, du Malawi, de la Zambie et du Zimbabwe**, le projet PtoP a évalué les effets sur la production des programmes de transfert en espèces aux niveaux des ménages, des communautés et de l'économie locale.

Ces évaluations d'impact ont contribué à modifier la considération à l'égard des politiques nationales de protection sociale, avivant ainsi l'intérêt et l'adhésion des hautes sphères gouvernementales. En élargissant le public, au delà du secteur du bien-être social, aux ministères des finances et de la planification et aux présidences, le projet PtoP a renforcé la crédibilité des programmes de transfert en espèces et du nouveau secteur de la protection sociale. À titre d'exemple, dans son discours de présentation du budget national d'avril 2014, le président du Ghana a justifié un soutien constant aux programmes de protection sociale en faisant référence aux résultats de l'étude du PtoP concernant les effets des transferts en espèces sur l'économie locale (FAO, 2015a; Davis *et al.*, 2016).



© FAO/Ivan Grifi

## 2.2 CADRE POLITIQUE

### QUELLE EST SON IMPORTANCE POUR LA COHÉRENCE?

Le cadre politique qui définit le rôle commun joué par l'agriculture et la protection sociale en vue de l'éradication de la faim et de la pauvreté peut fournir la vision stratégique et l'orientation nécessaires pour concrétiser les engagements en matière de cohérence.

### QUELS SONT LES PRINCIPAUX DÉFIS?

Les ministres responsables de l'agriculture et de la protection sociale ont souvent des mandats différents et des priorités qui peuvent être concurrentes, une situation qui participe à la fragmentation des politiques et des programmes dans ces deux secteurs. Les objectifs du secteur agricole sont principalement axés sur la croissance de la productivité agricole, des profits et des autres avantages pour les producteurs, tandis que la protection sociale s'attaque à la pauvreté et à la vulnérabilité et ne relève pas nécessairement des mandats du secteur agricole (Entrevue, 2014). Malgré quelques exceptions notoires (ex.: Bangladesh, Pérou), la protection sociale n'est généralement pas perçue comme productive et n'est donc pas intégrée dans les cadres des «politiques productives». Ceci explique en partie le manque d'expérience en matière de création de liens entre l'agriculture et la protection sociale dans les politiques et programmes nationaux jusqu'à présent. Même lorsque les objectifs stratégiques se chevauchent, les ministères sectoriels ne sont pas nécessairement encouragés à coordonner leurs actions s'ils n'envisagent pas l'agriculture ou la protection sociale comme étant pertinentes, interdépendantes et bénéfiques pour leurs propres mandats et priorités sectorielles (voir encadré 4). En Zambie, par exemple, alors que le secteur de la protection sociale semble reconnaître la

nécessité d'établir des liens avec l'agriculture, le secteur agricole ne semble pas avoir pris conscience de l'importance des liens qui l'unissent à la protection sociale (Harman, 2016). Un autre obstacle institutionnel à l'exploitation des synergies entre l'agriculture et la protection sociale a trait à l'affectation de divers ministères aux secteurs «économiques» ou «sociaux», l'agriculture se situant dans le premier et la protection sociale dans le deuxième. Ces désignations amènent les ministères à travailler de manière cloisonnée et non pas de manière intersectorielle.

Le calendrier d'élaboration et de révision des politiques fait également partie des facteurs qui limitent les liens entre l'agriculture et la protection sociale. Dans la plupart des pays visés par les études de cas (Slater *et al.*, 2016b), à l'exception peut-être du Pérou<sup>5</sup>, les politiques agricoles en vigueur ont été conçues avant les politiques de protection sociale et n'en tiennent donc pas compte. Ceci est souvent dû au fait que, lorsque les politiques agricoles ont été formulées, la protection sociale commençait à peine à figurer dans le programme d'action nationale et que l'on a donc davantage insisté sur l'intégration des questions agricoles dans les politiques de protection sociale que l'inverse. Idéalement, les futures politiques sectorielles devraient s'appuyer sur les liens précédemment établis.

De nombreux acteurs participent également à l'élaboration des politiques agricoles et des mesures de protection sociale, ce qui tend à compliquer ces processus; les débats sur les priorités et les avantages et les inconvénients des politiques s'avèrent parfois longs et complexes, laissant ainsi beaucoup de place à l'incohérence et aux contradictions dans l'élaboration des politiques et leurs résultats (Gordillo *et al.*, 2016; Wiggins *et al.*, 2013).

### COMMENT REMÉDIER À CETTE SITUATION?

La cohérence entre l'agriculture et la protection sociale peut être favorisée par des politiques de haut niveau qui s'inscrivent dans les stratégies et plans nationaux de développement et dans les cadres stratégiques sectoriels. Diverses parties prenantes – dont le gouvernement, les partenaires du développement, les institutions rurales et les OSC – peuvent participer à la concertation sur les politiques afin de consolider les messages politiques et d'identifier des buts communs, des objectifs sectoriels et des priorités, et de définir les rôles et les responsabilités. Pour ce faire, il est possible de:

- **Se servir des processus nationaux existants d'élaboration des politiques agricoles, de nutrition et de sécurité alimentaire pour inscrire la cohérence au rang des priorités du programme d'action:** au Mali, par exemple, il existe un cadre d'intervention commun, qui relève de la *Food Security Commission*, qui oriente le passage des filets de protection sociale d'urgence vers le développement des petits exploitants et la sécurité alimentaire (Entretien, 2014). De même, les processus d'élaboration des politiques régionales et nationales, tels que le PDDAA, et la préparation des plans nationaux d'investissements agricoles constituent des plateformes possibles pour amorcer des débats de haut niveau sur le rôle de la coordination entre l'agriculture et la protection sociale en vue d'atteindre les résultats prévus. Le renforcement de la cohérence peut également être intégré dans la feuille de route du PDDAA. Le NEPAD favorise actuellement cette perspective dans son projet de Gestion des risques liés à l'agriculture et l'insécurité alimentaire (AFIRM) dans neuf pays africains: Cameroun, Cap-Vert, Éthiopie, Gambie, Libéria, Mozambique, Niger, Sénégal et Ouganda. Toutefois, comme l'ont signalé Slater *et al.* (2016), c'est probablement

<sup>5</sup> Même si la dernière stratégie agricole officielle remonte à la fin de 2014, ces stratégies découlent des idées sur le développement agricole qui sont nées bien avant que le Pérou ne développe une grande famille intégrale de politiques de protection sociale dès le début des années 2000.

moins la forme que prennent ces stratégies intersectorielles qui compte que leur substance en termes de fonds supplémentaires, de personnel et de soutien politique de haut niveau. Au Brésil, le Défi Faim zéro est un remarquable exemple d'initiative intersectorielle bénéficiant d'un fort soutien politique, ainsi que de ressources financières et humaines supplémentaires.

→ **Recourir aux processus de dialogue qui s'appliquent aux stratégies et politiques nationales de protection sociale:** il est possible de faire participer les ministères de l'agriculture aux processus de concertation sur les politiques de protection sociale, surtout lorsque ces politiques abordent la protection sociale dans une perspective systémique. Ces processus permettent de définir la façon dont le Ministère de l'agriculture pourrait contribuer à éliminer des contraintes structurelles dans ce secteur afin d'atteindre une série d'objectifs communs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté (voir précisions dans l'encadré 4). Il est également possible de s'appuyer sur les structures de soutien fournies par les partenaires du développement pour «harmoniser» les programmes de protection sociale (ex.: soutien de la Banque mondiale au Programme national de filets de protection sociale du Kenya et au Programme national de soutien social au Malawi).

Les points d'entrée stratégiques varient d'un pays à l'autre, les acteurs doivent ainsi identifier les cadres et les processus les plus appropriés pour favoriser la participation dans chaque contexte. Par exemple, au Kenya, à l'échelle nationale, le cadre Ending Drought Emergencies (Mettre fin aux crises liées à la sécheresse) est un point d'entrée possible pour inscrire la cohérence à l'ordre du jour des priorités, tandis qu'en Zambie, ce même objectif peut s'appuyer sur la Politique nationale de protection sociale.

#### ENCADRÉ 5

#### INSCRIRE LA COHÉRENCE AU CŒUR DU PROGRAMME POLITIQUE: CONCLUSIONS D'ÉTUDES DE CAS MENÉES DANS PLUSIEURS PAYS

##### EXISTENCE DE LIENS DANS LES POLITIQUES AGRICOLES:

Les politiques sectorielles comportent des éléments complémentaires, mais divergent aussi sur plusieurs plans, avec des variations importantes d'un pays à l'autre. Les politiques agricoles nationales du **Bangladesh** et de la **Zambie**, et la *Food and Agriculture Sector Development Policy II* (FASDEP II) 2014-2017 du **Ghana** ne mentionnent aucun lien particulier; toutefois, leurs objectifs stratégiques indiquent certains chevauchements avec la protection sociale – en particulier, les priorités concernant la sécurité alimentaire et la nutrition, la préparation aux situations d'urgence, ainsi que l'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des agriculteurs pauvres et défavorisés. Au **Ghana**, par exemple, la protection sociale était un domaine relativement nouveau et peu connu lorsque la politique a été élaborée, ce qui explique en partie pourquoi cette politique manque de référence explicite à cet égard. Les exemples susmentionnés accordent tous la priorité aux exigences des petits exploitants producteurs pauvres et vulnérables dans leur programmation (dans la pratique, toutefois, les programmes agricoles tels que le FISP en **Zambie** ou *Block Farming* au **Ghana** visent généralement des producteurs plus viables). En revanche, la Stratégie de développement du secteur agricole (2009-2020) du **Kenya** et la Politique agricole du



© FAO/Christena Dowsett/UNFAO

SUITE À LA PAGE SUIVANTE →

**Lesotho** poursuivent des objectifs différents et sont plus axées sur le développement de l'agriculture commerciale, sur la maximisation des profits et sur la contribution du secteur au PIB, des éléments qui dépendent surtout des grands exploitants. La mesure dans laquelle leurs activités phares ciblent les petits exploitants familiaux pauvres bénéficiant d'une protection sociale risque d'être limitée, ce qui soulève certaines questions: la cohérence peut-elle s'instaurer dans le contexte actuel? Comment la programmation peut-elle favoriser la cohérence dans ces contextes? De même, le Mexique accorde la priorité dans ses politiques agricoles aux exploitations commerciales et aux petites exploitations bien nanties, plutôt qu'aux petites exploitations plus marginales.

#### PRÉSENCE DE LIENS DANS LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE:

Les synergies avec l'agriculture semblent mieux articulées dans les politiques de protection sociale. Au **Ghana**, l'ébauche de la NSPS explicite bien la référence à l'agriculture dans le cadre de son pilier de «promotion des moyens d'existence», et s'engage à faciliter l'accès des bénéficiaires du LEAP à un éventail de programmes complémentaires, notamment des programmes de vulgarisation agricole et de subventions aux engrais, ainsi qu'au programme d'alimentation scolaire conçu au plan national.

Au **Lesotho**, la NSPS 2014 vise, entre autres, à garantir que les bénéficiaires de la protection sociale dotés de capacités productives soient ciblés par des mesures du Ministère de l'agriculture et des interventions de sécurité alimentaire qui favorisent la petite agriculture (ex.: foires d'intrants, subventions aux intrants et aux engrais, services de vulgarisation, métayage). Pour mettre sur pied une série intégrée de programmes, la NSPS envisage d'harmoniser les systèmes de ciblage entre les divers secteurs pour inclure véritablement les bénéficiaires de la protection sociale visés par les interventions agricoles «productives».

En **Zambie**, le gouvernement se sert de sa NSPS comme plateforme pour orienter les débats sur l'intégration plus explicite de l'agriculture dans les stratégies de protection sociale afin de renforcer les moyens d'existence des populations rurales pauvres. Il s'agit entre autres de débats stratégiques sur la cohérence possible entre le programme national de SCT et les subventions aux intrants agricoles.

Source: Slater, *et al.*, 2016b; Gordillo *et al.*, 2016

## 2.3 CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES DE COORDINATION

### QUELLE EST LEUR IMPORTANCE POUR LA COHÉRENCE?

Les capacités institutionnelles de coordination se rapportent à la pertinence des mécanismes de coordination, à l'efficacité des procédures et à la disponibilité de ressources suffisantes (ex.: humaines, financières). Les mécanismes de coordination facilitent la collaboration au sein des organismes et entre les organismes, ainsi qu'entre divers programmes, et permettent de s'assurer que la formulation des politiques et des programmes est harmonisée, et que les interventions sont bien mises en œuvre. Ces mécanismes de coordination sont particulièrement importants lorsque des interventions agricoles et des mesures de protection sociale ciblant les petits exploitants familiaux sont mises en œuvre par plusieurs ministères – comme c'est le cas la plupart du temps – et lorsque divers acteurs publics et des partenaires de la société civile et du développement prennent part à ces interventions. La coordination peut également être facilitée par des procédures de travail clairement établies, qui précisent si et comment les interventions doivent avoir lieu, ainsi que par des institutions – au niveau national ou infranational – dotées des ressources nécessaires pour fonctionner de manière efficace.

## QUELS SONT LES PRINCIPAUX DÉFIS?

Il existe de nombreux mécanismes de coordination intersectoriels en lien avec la sécurité alimentaire, le développement rural et la réduction de la pauvreté, qui pourraient faciliter la coordination entre l'agriculture et la protection sociale, mais ceci ne garantit pas pour autant une coordination efficace. En effet, un nombre excessif de mécanismes risque de fragmenter plutôt que d'améliorer la coordination. Par exemple, au Malawi, chacun des cinq programmes de protection sociale a son propre comité de coordination, ce qui rend difficile la coordination de l'ensemble de ces programmes et, a fortiori, la coordination entre ces programmes et d'autres programmes sectoriels (Gouvernement malawien, 2015). Dans les pays où les programmes sont nombreux, comme au Bangladesh qui compte plus de 145 programmes de protection sociale mis en œuvre par 23 agences, la coordination s'avère difficile au sein même du secteur de la protection sociale (Scott et Rahman, 2016).

De surcroît, les mécanismes existants ne bénéficient pas toujours d'une représentation suffisante des secteurs de l'agriculture et de la protection sociale. Au Kenya, le Ministère de l'agriculture ne fait pas partie du Secrétariat à la protection sociale et, jusqu'à récemment, les partenaires du développement dans le secteur agricole ne participaient pas pleinement aux forums de protection sociale (Slater *et al.*, 2016c). De même, au Ghana, au Lesotho et au Malawi (Harman, 2016a; Ulrichs, 2016; Gavrilovic *et al.*, 2015, avant-projet), les hautes instances du secteur agricole semblent avoir été peu impliquées dans la coordination des mécanismes de protection sociale. Ceci s'explique en partie par le fait que les fonctionnaires, en particulier aux échelons supérieurs, n'ont souvent pas conscience de l'importance de la protection sociale pour l'agriculture.

En théorie, la collaboration entre les interventions devrait être facilitée lorsque les programmes agricoles et de protection sociale relèvent du même ministère. Par exemple, en Éthiopie, le Ministère de l'agriculture et du développement rural gère à la fois le PSNP et le HABP dans le cadre du Programme de sécurité alimentaire national, ce qui améliore sensiblement la cohérence entre les opérations. En outre, les programmes bénéficient d'une plateforme de coordination des ressources, des donateurs et du personnel, qui s'avère essentielle pour harmoniser les interventions des partenaires et pour assurer l'alignement sur les priorités du gouvernement. Le Pérou est organisé un peu de la même façon; le Ministère du développement et de l'intégration sociale gère à la fois le programme de transfert en espèces «Junto cash» et le projet d'amélioration des moyens d'existence «Haku Wiñay» mais, comme l'ont signalé Espinoza *et al.* (2016), la collaboration est difficile, ce qui laisse entendre que des problèmes autres que la collaboration interministérielle entrent en jeu.

L'absence de ressources suffisantes peut entraver la coordination, même si la volonté de collaborer est présente. Par exemple, au Ghana (Harman, 2016a), le manque d'échange d'informations et de coordination entre le Ministère de l'agriculture et le Bureau de la protection sociale au niveau des districts qui gère le programme LEAP a été considéré comme la résultante de contraintes importantes sur le plan des capacités au niveau des districts (c.-à-d.: le Bureau de la protection sociale ne comptait que trois employés) (pour plus de détails, voir le chapitre 2.5). De même, au Lesotho, Ulrichs et Mphale (2016) ont constaté une «absence de procédures officielles en mesure de faciliter une coordination de facto de manière systématique, en ayant par exemple recours à une planification commune, à des procédures standardisées de prestation de services ou à des bases de données communes sur les bénéficiaires». En Zambie, il semblerait que la coordination au niveau des districts ait été freinée par l'accent mis sur certains projets plutôt que sur les synergies intersectorielles et inter-projets. C'est pourquoi il semblait n'y avoir aucun lien entre le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAL) et le Ministère du bien-être social, qui est responsable du programme SCT. Les informateurs-clés interrogés ont reconnu que davantage d'orientation à l'échelon

national serait utile pour clarifier la nature des mécanismes de coordination et les obligations en la matière; toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, ce processus nécessite des fonds suffisants et prévisibles (Harman, 2016b). De surcroît, au niveau des sous-districts, le manque d'accès aux exigences opérationnelles de base, telles que le transport, restreint également les efforts de coordination au niveau local. Par exemple, en Zambie, les assistants au développement communautaire ont signalé que l'absence de moyen de transport influait sur leurs capacités de participation et de coordination avec leurs homologues du MAL.

Un nombre croissant de pays africains délègue progressivement des décisions en matière de programmation et d'attribution des ressources à des échelons infranationaux. D'une part, cette décentralisation offre des possibilités de collaboration entre les secteurs de l'agriculture et de la protection sociale, du fait qu'elle permet de garantir des réponses en matière de politiques et de programmation adaptées aux besoins locaux et à des contextes spécifiques, mais elle peut aussi se révéler source de complications. Dans les sept études de cas menées dans différents pays (Slater *et al.*, 2016b), la décentralisation des pouvoirs publics semble favoriser un certain degré de coordination entre les deux secteurs, en particulier lorsque des réunions de coordination à l'échelle du district sont organisées, du fait qu'elles facilitent l'échange de connaissances entre les secteurs. La délégation de certains pouvoirs permet également d'adapter les programmes aux conditions locales. Néanmoins, en l'absence de capacités suffisantes au niveau local, les premières étapes de la délégation de pouvoirs (ex.: nouvelles lois, règles ou structures organisationnelles) n'auront pas beaucoup d'effets. En outre, lorsque les pouvoirs concernant les programmes agricoles et de protection sociale sont détenus à divers niveaux, la décentralisation peut compliquer davantage encore la collaboration entre les secteurs (*ibid.*). Au Kenya et au Pérou (Slater *et al.*, 2016c; Espinoza *et al.*, 2016), par exemple, les pouvoirs agricoles sont confiés aux comtés, tandis que la protection sociale est centralisée.

### COMMENT REMÉDIER À CETTE SITUATION?

Voici quelques moyens de favoriser la coordination et la collaboration au profit de la cohérence:

- **Assurer la représentation de l'agriculture et de la protection sociale dans les mécanismes de coordination pertinents:** les mécanismes de coordination intersectorielle (comme les comités de coordination de la sécurité alimentaire, les comités directeurs de la protection sociale, les forums axés sur le développement rural et la réduction de la pauvreté) qui incluent le gouvernement et les partenaires du développement peuvent être renforcés en veillant, le cas échéant, à ce qu'ils comportent une représentation adéquate (à la fois technique et des pouvoirs décisionnels) des secteurs de l'agriculture et de la protection sociale. Par exemple, pour coordonner les efforts de lutte contre la faim, des pays tels que le Bangladesh (Comité de suivi et de planification alimentaires) et le Mexique (Système national de campagnes contre la faim) ont créé des organes de coordination multisectorielle qui incluent des représentants des secteurs de l'agriculture et de la protection sociale (Scott *et al.*, 2016; Gordillo *et al.*, 2016). Dans de nombreux pays d'Afrique, l'adoption progressive d'une approche systémique de la protection sociale – axée sur le développement de structures de coordination institutionnelles et intersectorielles – offre la possibilité concrète de faire participer les ministères de l'agriculture aux interventions de protection sociale. Toutefois, dans certains pays où la priorité immédiate consiste à harmoniser les programmes existants de protection sociale, il est important de procéder par étape et d'étendre progressivement la coordination à d'autres secteurs productifs. Il est possible de générer et de diffuser des données sur les avantages de la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale (voir chapitre 3.1) pour

inciter les personnes œuvrant dans ces domaines à participer aux mécanismes de coordination. Il est également possible soutenir l'échange d'expériences entre les pays en organisant des ateliers internationaux et des voyages d'études dans des pays (notamment au Brésil, en Éthiopie, au Mexique ou au Rwanda) qui ont mis en place des mécanismes de coordination qui favorisent la collaboration entre l'agriculture et la protection sociale.

- **Harmoniser les mécanismes de coordination:** la multiplication des mécanismes de coordination des programmes et la fragmentation des mesures qui en découle peut être atténuée grâce à des processus d'harmonisation de ces mécanismes. Dans une région de Zambie, le Comité local de sécurité alimentaire (chargé de sélectionner les bénéficiaires du Programme de sécurité alimentaire) était le même que le Comité d'aide au bien-être des communautés (chargé de la sélection des bénéficiaires du SCT). Selon l'assistant au développement communautaire chargé de cette région, ce choix reposait sur la conviction qu'il était préférable d'utiliser la même structure plutôt que de la dupliquer, pour éviter de devoir sélectionner un comité entièrement nouveau. Cette harmonisation garantit que les mêmes personnes savent quels ménages bénéficient des programmes mis en œuvre par l'entremise du Département du bien-être social et du Département du développement communautaire au niveau du district. Dans ce cas, la rationalisation des structures communautaires pour améliorer la coordination entre les programmes s'est avérée concluante (Harman, 2016b). Dans le cadre de son Programme de soutien social national, le Malawi compte également harmoniser les mécanismes de mise en œuvre de ses programmes de protection sociale. Au Pérou, tandis que les efforts de coordination entre le MINAGRI et le Ministère du développement social et de l'intégration au niveau régional sont difficiles à constater, les interactions sont plus nombreuses au niveau des districts en raison de la proximité géographique entre le personnel des ministères et ses homologues municipaux, ce qui permet, entre autres, de fréquents échanges d'information et une participation mutuelle aux évaluations locales (Espinoza *et al.*, 2016).
- **Travailler avec les institutions au niveau infranational:** à un niveau décentralisé, les principaux agents techniques et sectoriels se réunissent régulièrement sous la direction du district. C'est l'occasion de renforcer la collaboration (ex.: échange d'informations, procédures de mise en œuvre, ciblage). Il est important de travailler avec ces structures, ainsi qu'avec les comités de mise en œuvre. En Éthiopie, les investissements à long terme dans la création de l'architecture du PSNP ont permis de renforcer les capacités des institutions aux divers niveaux de décentralisation. Le gouvernement examine actuellement des façons de tirer parti de ces capacités au niveau des régions/woredas et des localités afin d'élargir la couverture du programme (entretien, 2015). Le programme mexicain «*Territorios Productivos*» a pour but de faire découvrir aux clients des transferts en espèces conditionnels «*Prospera*» le très vaste éventail de programmes publics – 57 au total – qui visent à stimuler et soutenir la production, proposés par dix organismes publics à l'échelle de pays, des États et des municipalités. Les «promoteurs» locaux sont censés jouer un rôle déterminant dans la création de liens entre les programmes, en travaillant de concert avec des groupes de ménages pour leur permettre de tirer profit des services et du soutien auxquels ils ont droit (Gordillo *et al.*, 2016).
- **Veiller à ce que les mécanismes aux niveaux national, régional et communautaire soient dotés des mandats voulus et des capacités de coordination nécessaires:** ces capacités comprennent à la fois une combinaison de poids politique, de pouvoir de coordination et de capacités techniques et fonctionnelles adéquates, ainsi que des systèmes d'incitation bien établis pour encourager les acteurs à adopter des pratiques de collaboration multisectorielle et normative.

→ **Formuler des orientations en matière de programmation:** les membres du personnel qui travaillent directement à la prestation des services/mise en œuvre de programmes sont souvent chargés de faciliter l'orientation et les liens entre les programmes. Étant donné que la programmation en faveur du renforcement de la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale est un domaine relativement nouveau, il peut s'avérer utile de préparer des manuels d'orientation et d'activités qui précisent ce qu'il est possible de faire pour résoudre des problèmes tels que le ciblage et le calendrier des interventions, les mécanismes de réclamation, le suivi et l'évaluation, etc. et mettre ces manuels à la disposition de ces personnels qui se trouvent «en première ligne».

## 2.4 DISPOSITIFS DE FINANCEMENT

### QUELLE EST LEUR IMPORTANCE?

Les financements sont essentiels pour instaurer la cohérence parce qu'ils contribuent à définir les priorités, ainsi que l'attention accordée à la coordination. Les obstacles à la coordination entre les ministères de l'agriculture et de la protection sociale sont en partie causés par certains dispositifs de financement et certaines priorités existantes; par exemple, les ministères de l'agriculture ne sont pas toujours engagés en faveur du développement des petites exploitations et n'accordent ainsi aucune priorité aux financements destinés à cette catégorie d'agriculteurs. Cela semble être le cas au Bangladesh, au Kenya, au Lesotho et au Mexique, où les programmes agricoles n'atteignent pas les bénéficiaires des programmes de protection sociale (Slater *et al.*, 2016; Gordillo, 2016).

Les possibilités de coordination sont également entravées dans les situations de concurrence pour les ressources et dans les cas où une part importante de l'aide financière destinée aux programmes de protection sociale est fournie en dehors du cadre budgétaire (c.-à-d. en l'absence de fort engagement du gouvernement ou de lien clair avec les plans de développement) (Hagen-Zanker et McCord, 2010). Par leurs décisions concernant les allocations financières (et à travers la concertation), les partenaires du développement ont un rôle à jouer en vue de soutenir la coordination entre l'agriculture et la protection sociale. Toutefois, parmi les programmes évalués dans les sept pays visés par les études de cas (dont quatre en Afrique subsaharienne), aucun élément n'est venu confirmer un engagement net des partenaires du développement en faveur de la cohérence entre les initiatives axées sur l'agriculture et la protection sociale.

Le manque de financements durables et constants est également l'un des principaux obstacles à la coordination des programmes entre les secteurs qui obtiennent leur financement de diverses sources, voire même de plusieurs donateurs. En Zambie, Harman (2016b) a constaté que la piètre qualité des financements, en termes de quantité et de régularité, avait freiné la performance du «*Food security pack*» (assortiment de mesures en faveur de la sécurité alimentaire), et que cela s'était «répercuté sur la livraison en temps voulu des intrants, ainsi que sur la performance insuffisante de plusieurs autres composantes clés du programme qui étaient censés avoir un impact plus significatif et plus global sur les moyens d'existence et sur le développement rural (ex.: diversification des moyens d'existence, promotion de l'entrepreneuriat et création d'une banque de semences et de céréales)» (p. 35). L'expérience du financement de produits alimentaires locaux pour l'alimentation scolaire au Ghana est un autre exemple. «Les retards de financement ont été tels que les services de restauration ont souvent dû acheter les aliments à crédit, et ont donc eu tendance à acheter des denrées sur les marchés (et donc parfois des produits alimentaires importés) plutôt qu'aux petits exploitants» (Harman

2016a, p. 15). Un cas semblable a été constaté au Malawi (Gavrilovic *et al.*, 2015) où les retards de financement du FISP ont restreint les possibilités de créer des synergies entre ce programme et celui des travaux publics.

### COMMENT REMÉDIER À CETTE SITUATION?

Les pouvoirs publics et les partenaires du développement peuvent apporter un soutien financier à la cohérence à travers les mesures suivantes:

- **Définir les rôles de l'agriculture et de la protection sociale dans le cadre de plans d'investissements intersectoriels:** les rôles de l'agriculture et de la protection sociale devraient être définis dans le cadre d'investissements intersectoriels (ex.: programmes agricoles sectoriels, plans d'investissement pour l'agriculture, plans d'investissement pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture). Ces cadres, qui sont essentiels pour concrétiser les déclarations politiques, permettent à divers secteurs de s'entendre sur des priorités d'investissement et des éléments clés (ex.: groupes-cibles, emplacement géographique, type d'intervention) et d'adapter les financements des donateurs aux priorités nationales. Un suivi régulier permet de superviser les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs fixés, notamment la mise en œuvre de programmes coordonnés. Au Bangladesh, par exemple, le *Country Investment Plan* définit les rôles respectifs de l'agriculture et de la protection sociale – entre autres interventions – en vue de la réalisation d'une série commune d'objectifs de sécurité alimentaire, et permet au gouvernement et aux partenaires du développement de planifier les investissements connexes.
- **Rassembler les financements dans des fonds communs:** en Éthiopie, par exemple, les partenaires financiers se sont entendus pour recourir à une seule voie de financement pour les volets protection sociale et agriculture du Programme de sécurité alimentaire. Ces fonds communs, administrés par le gouvernement, simplifient l'harmonisation de la planification et l'organisation des activités.
- **Créer des mesures d'incitation à la coordination:** Les ministères des finances et les agences d'aide peuvent recourir à des systèmes de financements progressifs, fournis sous réserve de la réalisation d'objectifs axés sur les petits exploitants, pour inciter les ministères de l'agriculture à travailler avec les petites exploitations familiales. En outre, les partenaires du développement peuvent contribuer à attirer l'attention sur la coordination en soutenant financièrement les interventions qui associent agriculture et protection sociale. Toutefois, à mesure que les gouvernements commenceront progressivement à accroître leurs contributions aux programmes de protection sociale, les possibilités de recourir à l'aide financière des partenaires du développement pour influencer sur la coordination devraient normalement diminuer.

## 2.5 CAPACITÉS HUMAINES

### QUELLE EST LEUR IMPORTANCE?

Malgré leur importance pour instaurer la cohérence, les cadres d'action et les mécanismes institutionnels ne suffisent pas. Les agents chargés de mettre les politiques et les programmes en œuvre et de faciliter la collaboration entre les institutions doivent posséder les compétences nécessaires.

## COMMENT REMÉDIER À CETTE SITUATION?

Selon diverses formules, telles que la formation en classe, l'apprentissage électronique, l'encadrement sur le terrain, etc., il est possible de développer les capacités techniques et fonctionnelles par les moyens suivants:

- **Sensibiliser le personnel à la conception et à la mise en œuvre d'initiatives cohérentes en matière d'agriculture et de protection sociale:** les personnels des ministères de l'agriculture peuvent avoir besoin d'une formation pour comprendre les fondements de la protection sociale et ses liens étroits avec l'agriculture; de même, les personnels chargés de la protection sociale peuvent tirer profit d'une formation sur l'agriculture et sur ses liens avec la protection sociale. Il est également possible de mettre en place des formations plus poussées, notamment en vue d'examiner diverses façons d'instaurer la cohérence (ex.: adapter des interventions isolées, combiner des interventions en un seul programme, coordonner et aligner divers programmes et politiques), de concevoir des programmes (ex.: niveau des prestations, ciblage) et de régler les questions opérationnelles et de mise en œuvre (ex.: prévisibilité des transferts, registre unique) (pour plus de précisions, voir les aspects traités dans le chapitre 3).
- **Renforcer les capacités pour produire et échanger des données probantes:** le cas échéant, il peut s'avérer utile de renforcer les capacités des personnels chargés, au sein des universités et des institutions de recherche, d'évaluer les effets des interventions complémentaires axées sur l'agriculture et la protection sociale à l'aide de techniques quantitatives et qualitatives. Cela devrait permettre de mieux comprendre ce qui fonctionne bien et ce qui fonctionne moins bien, et d'améliorer ainsi la conception des interventions.

## EN BREF:

- L'engagement politique est décisif en vue d'assurer le leadership et d'imprimer l'élan requis pour favoriser la cohérence. Pour mobiliser cet engagement, il est possible de générer et de diffuser des données probantes qui montrent les bienfaits de la cohérence entre les initiatives axées sur l'agriculture et la protection sociale, d'établir des coalitions de soutien, d'identifier des défenseurs des politiques et des fenêtres d'opportunités, et de tirer parti des engagements régionaux et mondiaux.
- Un cadre politique qui reconnaît le rôle complémentaire de l'agriculture et de la protection sociale permet de définir la vision et l'orientation stratégiques nécessaires pour concrétiser les engagements en faveur d'une cohérence accrue. Pour ce faire, il est possible d'intervenir sur les processus de conception et/ou de révision des politiques relatives à la sécurité alimentaire, au développement agricole et rural, à la réduction de la pauvreté et à la protection sociale.
- Les dispositifs institutionnels de coordination peuvent faciliter la collaboration entre les diverses agences. Il est possible de renforcer les mécanismes de coordination en lien avec la sécurité alimentaire, la protection sociale, l'agriculture et le développement rural en assurant une représentation adéquate des secteurs de l'agriculture et de la protection sociale, en harmonisant les mécanismes existants et en formulant des directives en matière de programmation.
- Les financements sont essentiels pour instaurer la cohérence entre les initiatives axées sur l'agriculture et la protection sociale, car ils contribuent à définir les priorités, notamment l'attention accordée à la coordination. Pour favoriser la coordination par le biais des financements, il est notamment possible de définir les rôles complémentaires de l'agriculture et de la protection sociale dans le cadre des plans d'investissement relatifs à la sécurité alimentaire, au développement rural et à la réduction de la pauvreté, de recourir à des fonds communs et d'octroyer des fonds supplémentaires pour adopter des mesures d'incitation à la collaboration.
- Il est également nécessaire de renforcer les capacités humaines pour donner aux fonctionnaires les moyens d'identifier les complémentarités possibles entre les programmes d'agriculture et de protection sociale, et pour permettre aux chercheurs de déterminer ce qui fonctionne et ce qui fonctionne moins bien. Ces compétences et connaissances peuvent s'acquérir de plusieurs manières, notamment à travers des formations en présentiel ou en ligne et des initiatives d'apprentissage expérientiel et d'encadrement en cours d'emploi.

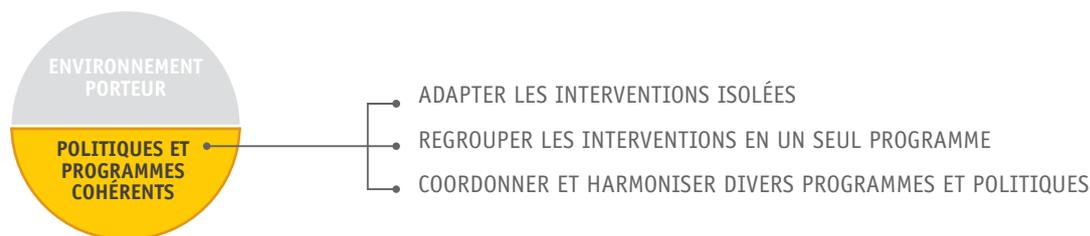
# 3. Possibilités de renforcer la cohérence par la programmation

Le chapitre 2 s’est penché sur les principaux problèmes qui nuisent à un environnement favorable à la cohérence. Ce chapitre examine des façons et des interventions pratiques que les décideurs et les personnels chargés des programmes peuvent adopter pour rechercher systématiquement la cohérence<sup>6</sup>. Il présente à la fois diverses approches de la programmation (chapitre 3.1) et dispositions opérationnelles (chapitre 3.2) qui favorisent la cohérence.

## 3.1 APPROCHES POSSIBLES POUR RENFORCER LES LIENS

Nous allons maintenant envisager les modalités possibles pour chaque approche, en s’appuyant sur l’expérience de divers pays.

### Pistes envisageables pour élaborer des interventions cohérentes en matière d’agriculture et de protection sociale



### CONCEVOIR OU ADAPTER DES INTERVENTIONS ISOLÉES

Il est possible de concevoir ou d’adapter des programmes «indépendants» pour maximiser la cohérence entre les objectifs agricoles et de protection sociale. Les programmes agricoles peuvent être conçus de manière à cibler les petits exploitants familiaux, et à intégrer la protection sociale. Par exemple, un programme d’amélioration des plantes pourrait accorder la priorité à des variétés de cultures résistantes à la sécheresse, aux ravageurs et aux maladies; et les subventions aux intrants pourraient cibler les agriculteurs pauvres et vulnérables qui n’ont pas les moyens de se procurer des engrais commerciaux. Les

<sup>6</sup> Dans ce contexte, «interventions» se rapporte aux instruments stratégiques (ex.: mesures de stabilisation des prix) et aux programmes (ex.: programmes de travaux publics).

interventions dans le domaine de la protection sociale peuvent être conçues de manière à cadrer avec les moyens d'existence agricoles de leurs bénéficiaires. Au Kenya, le Programme d'aide contre la faim (HSNP), par exemple, permet aux bénéficiaires de percevoir leurs prestations au moment et à l'endroit de leur choix, ce qui convient à leur mode de vie de pasteurs semi-nomades. De même, les programmes de travaux publics prévus à des moments qui n'entravent pas les activités agricoles des bénéficiaires ne mettent pas en danger leurs moyens d'existence. En outre, des composantes productives peuvent être intégrées dans la conception des interventions de protection sociale pour accentuer et diversifier leurs effets sur les moyens d'existence. Au Malawi, le programme de travaux publics du Fonds pour le développement local (LDF) fournit des emplois temporaires aux agriculteurs extrêmement pauvres pendant la «période de soudure» pour les aider à lisser leur consommation, à protéger leurs actifs productifs, et à gagner un revenu qui leur donnera accès aux engrais subventionnés par la voie du FISP. Au Ghana, les travaux financés par l'entremise du PWP et qui nécessitent une main-d'œuvre abondante, tels que la construction de routes de desserte, la plantation d'arbres et la création de sources d'eau pour le bétail, contribuent à soutenir divers objectifs de la stratégie agricole (Harman, 2016a).

### Adapter une intervention isolée

	<p><b>Les programmes agricoles peuvent être conçus de façon à assurer une meilleure protection sociale</b></p>	<p>EXEMPLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Les programmes de sélections des plantes peuvent accorder la priorité aux variétés de cultures résistantes à la sécheresse, aux ravageurs et aux maladies</li> <li>› Les subventions aux intrants peuvent être conçues pour mieux atteindre les agriculteurs pauvres et vulnérables</li> </ul>
	<p><b>Les interventions de protection sociale peuvent être conçues de façon à être cohérentes avec les moyens d'existence agricoles de leurs bénéficiaires</b></p>	<p>EXEMPLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Les mécanismes de prestations peuvent être adaptés aux moyens d'existence des bénéficiaires (<b>Kenya</b>)</li> <li>› Les programmes de travaux publics peuvent être programmés à des moments qui n'entrent pas en conflit avec les activités agricoles des bénéficiaires</li> </ul>
	<p><b>Les interventions de protection sociale peuvent intégrer des composantes productives pour accroître et diversifier leurs effets sur les moyens d'existence</b></p>	<p>EXEMPLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Des niveaux de prestations plus élevés peuvent permettre aux bénéficiaires de satisfaire leurs besoins de consommation et d'investir dans l'agriculture</li> <li>› Mettre en œuvre des travaux publics qui soutiennent l'agriculture (<b>Ghana</b>)</li> </ul>

### COMBINER PLUSIEURS INTERVENTIONS

Les interventions agricoles et de protection sociale peuvent être regroupées en un seul programme pour que les ménages ciblés participent aux interventions dans ces deux domaines. Par exemple, dans le cadre de son Programme de sécurité alimentaire, l'Éthiopie associe un volet axé sur les travaux publics, qui relève du PSNP, au programme HABP qui offre un soutien aux activités agricoles. De même, les bénéficiaires du *Karamoja Productive Assets Programme*, dans la région semi-aride de l'Ouganda, reçoivent des produits alimentaires et des transferts en espèces en échange de leur participation à des activités de conservation des sols, de création de points d'eau pour le bétail et de reforestation. Pour favoriser la diversification des moyens d'existence, les participants bénéficient

également d'une formation complémentaire et d'intrants en vue de promouvoir les cultures résistantes à la sécheresse, les potagers et les vergers (Tirivayi *et al.*, à paraître). Au Bangladesh, toujours dans le cadre d'un programme indépendant du BRAC, le projet «Faire reculer la pauvreté – Cibler les plus pauvres» (phases 1 et 2), comprend un ensemble complet d'interventions visant à remédier aux inconvénients et vulnérabilités dont souffrent les ménages pauvres. Ces interventions incluent des transferts d'actifs générateurs de revenu, des formations au développement des entreprises, une aide à la gestion des entreprises, des allocations de subsistance, des infrastructures de soins de santé et des réseaux de soutien social. Le «modèle de promotion sociale» du BRAC est actuellement adapté, dans le cadre de projets pilotes, en dehors du Bangladesh, notamment en Éthiopie, au Ghana, au Honduras, en Inde, au Pakistan et au Pérou (Veras *et al.*, 2016). Ces programmes uniques présentent l'avantage d'être mis en œuvre par un seul organisme, ce qui réduit les coûts de transactions associés à la coordination entre plusieurs secteurs. Néanmoins, il existe un risque de perte de spécialisation du fait qu'un seul organisme est chargé de mettre sur pied des programmes qui vont au-delà de son domaine de spécialité.

Les mêmes ménages peuvent bénéficier de plusieurs composantes/programmes au même moment ou successivement; cela dépend de plusieurs facteurs, y compris les besoins des ménages, la théorie du changement et les perceptions du cumul des prestations (voir chapitre 3.2). Lorsque les interventions sont échelonnées dans le temps, à mesure que le niveau de bien-être du ménage et ses capacités de production s'améliorent, les interventions peuvent dépasser le cadre des transferts sociaux et inclure un éventail plus large d'interventions complémentaires axées sur l'agriculture en vue d'aider les agriculteurs à accroître leur production et leur capacité de générer un revenu. Par exemple, le programme Vision 2020 Umurenge (VUP) mis en œuvre au Rwanda se concentre d'abord sur la protection sociale, par le biais de travaux publics et de prestations en espèces. Une fois qu'ils ont accumulé un capital et fait suffisamment d'économies, les bénéficiaires ont accès à des microcrédits et à des initiatives de renforcement de leurs compétences agricoles. Il est essentiel de définir une vision claire et commune à toutes les composantes des programmes de la façon dont les interventions peuvent aider les ménages à franchir les divers seuils de bien-être et à bénéficier des différentes interventions. Selon la combinaison choisie, les interventions peuvent contribuer à soutenir le développement des petits exploitants ou aider les ménages à diversifier leurs activités, notamment en s'orientant vers des activités non agricoles.

### Combiner plusieurs interventions: exemples

	<p><b>Simultanément</b></p>	<p>EXEMPLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Inclure un volet de travaux publics dans un programme de sécurité alimentaire (<b>Ethiopia</b>)</li> <li>› Fournir des produits alimentaires et des prestations en espèces en échange de travail de conservation de la terre (<b>Uganda</b>)</li> </ul>
	<p><b>Échelonnées dans le temps</b></p>	<p>EXEMPLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Sortir du cadre des transferts sociaux pour inclure un éventail plus large d'interventions agricoles complémentaires (<b>Rwanda</b>)</li> </ul>

## COORDONNER ET HARMONISER PLUSIEURS PROGRAMMES ET POLITIQUES

Il est possible d'établir des synergies entre les interventions agricoles et de protection sociale même quand ces interventions ne sont pas faites au même endroit, ni destinées aux mêmes bénéficiaires. Par exemple, au Lesotho, les interventions agricoles et les mesures de protection sociale sont coordonnées au profit des mêmes ménages, mais par la voie de deux programmes indépendants. Le Gouvernement du Lesotho met en œuvre le Programme d'allocations familiales (CGP), que des organisations non gouvernementales partenaires complètent avec une initiative en faveur des jardins potagers, qui comprend la fourniture de semences et une formation. L'harmonisation consiste à assurer la cohérence des interventions et à veiller à ce que, dans la mesure du possible, les conflits soient résolus ou évités.

Là où des prestations en espèces sont mises en œuvre, les interventions agricoles peuvent cibler les petits exploitants qui ne sont pas concernés par le programme de transfert en espèces, afin de tirer parti de la croissance de la demande des consommateurs locaux. À titre d'exemple, citons les efforts constants que déploient plusieurs pays africains pour conjuguer les programmes d'alimentation scolaire et de travaux publics. Ces programmes ont pour but de favoriser la croissance agricole en offrant aux producteurs un marché garanti et un appui à la production tout en contribuant à l'amélioration de l'éducation, de la santé et de la nutrition des enfants vulnérables. Le Programme alimentaire mondial (PAM) et le programme de la FAO, Acheter aux Africains pour l'Afrique, renforcent les capacités de production des agriculteurs (en développant leurs compétences et en renforçant les organisations agricoles) pour qu'ils puissent répondre à la demande croissante de produits alimentaires suscitée par les programmes d'alimentation scolaire. Les agriculteurs qui tirent profit des achats locaux ne sont pas nécessairement les plus pauvres (qui ne peuvent peut-être pas répondre efficacement à la demande), mais ces mesures peuvent néanmoins aider les agriculteurs «plus viables», qui ont des capacités de production mais pour qui l'accès aux marchés est difficile, à exploiter ce potentiel. Ces synergies peuvent également être développées à plus petite échelle; au Kenya, dans le comté de Turkana, Oxfam accorde de petites subventions aux négociants de produits alimentaires locaux pour leur permettre de satisfaire la demande accrue qui résulte des transferts en espèces d'urgence octroyés aux ménages vulnérables après un choc (Slater *et al.*, 2016c).

L'harmonisation peut également impliquer la coordination d'un éventail d'interventions agricoles et de protection sociale pour étendre leur couverture. Dans les situations où de nombreux programmes isolés coexistent au même endroit et fonctionnent bien, le défi consiste à améliorer leur harmonisation et l'étendue de leur couverture. Comme tous les membres d'une même communauté n'ont pas besoin du même type de soutien, il est possible de créer un ensemble coordonné d'interventions agricoles et de protection sociale au bénéfice de groupes distincts au sein des populations pauvres. Par exemple, tandis que les ménages dotés de terres et de main-d'œuvre pourront être ciblés par des activités productives (ex.: subventions aux intrants, vulgarisation agricole), les familles les plus pauvres dont les capacités de travail sont limitées pourront quant à elles bénéficier de programmes de protection sociale tels que les programmes d'aide sociale en espèces. Au Malawi et en Zambie, par exemple, les débats sur les politiques portent actuellement sur l'élaboration d'un système de ciblage à deux voies pour permettre à des groupes distincts de ménages ruraux pauvres de bénéficier des transferts en espèces et des prestations du FISP.

Des arguments de poids pèsent en faveur de l'harmonisation des politiques et programmes en vue d'éviter les effets négatifs sur les politiques. Un alignement vertical accru entre les politiques de haut niveau et les interventions ciblées à un micro-niveau permet de garantir que les interactions entre les instruments sont exploitées à des fins de cohérence et de cohésion. Par exemple, il importe

de veiller à ce que les politiques alimentaires de macro-niveau, qui font baisser le prix des produits de base, ne sapent pas les mesures qui incitent les agriculteurs à produire des aliments et menacent ainsi les effets des mesures en faveur de la croissance de la productivité des petites exploitations familiales, telles que les subventions aux intrants. Comme dans le cas du Mexique (Gordillo *et al.*, 2016) qui est passé d'une subvention universelle aux tortillas à un programme ciblé de transfert en espèces (PROGRESA), les gouvernements peuvent envisager, pour gérer ces compromis, de remplacer les subventions non ciblées accordées aux prix des denrées alimentaires par des programmes d'aide sociale en espèces destinés aux acheteurs nets de produits alimentaires très pauvres, afin d'assurer leur accès à la nourriture tout en promouvant les producteurs alimentaires locaux. Le Bangladesh a adopté cette formule dans le cadre de son Système public de distribution de produits alimentaires, qui fixe un prix d'achat garanti du blé et du paddy vendus par les agriculteurs, des denrées susceptibles d'être distribuées par la voie de programmes de filets de sécurité sociale ciblés (Scott et Rahman, 2016).

L'harmonisation peut également servir à gérer les transitions politiques, lorsque l'on craint qu'elles ne produisent des effets négatifs à court terme sur les populations vulnérables. Par exemple, des transferts en espèces peuvent servir à faciliter la transition des petits agriculteurs vers des systèmes de production (ou des moyens d'existence) différents, après l'élimination des tarifs d'importation qui protégeaient la production de denrées de base qui étaient surtout le fait de petits exploitants familiaux.

### Coordonner et harmoniser plusieurs programmes et politiques

	<p><b>Mettre en œuvre des interventions agricoles au profit des petits exploitants qui ne sont pas ciblés par les transferts en espèces</b></p>	<p>EXEMPLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Établir des liens entre les programmes d'alimentation scolaire et d'achats publics</li> <li>› Octroyer de petites subventions aux négociants locaux de produits alimentaires pour leur permettre de répondre à la demande accrue qui résulte des transferts en espèces (<b>Kenya</b>)</li> </ul>
	<p><b>Harmoniser les programmes existants pour améliorer leur couverture</b></p>	<p>EXEMPLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Distribuer des subventions aux intrants et des transferts en espèces à des groupes distincts de ménages ruraux pauvres, selon leur profil</li> </ul>
	<p><b>Aligner les interventions pour éviter les effets négatifs sur les politiques</b></p>	<p>EXEMPLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Fixer un prix garanti pour les denrées alimentaires produites par des agriculteurs et les rendre disponibles à la distribution par la voie de programmes de filets de protection sociale (<b>Bangladesh</b>)</li> </ul>
	<p><b>Aligner les interventions pour gérer les transitions de politiques</b></p>	<p>EXEMPLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Se servir des transferts en espèces pour faciliter la transition des petits exploitants vers d'autres systèmes de production</li> </ul>

TABLEAU 2

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIVERSES APPROCHES

TYPE DE CONCEPTION	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
 <p><b>CONCEVOIR OU ADAPTER DES INTERVENTIONS ISOLÉES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Plus facile à gérer et à surveiller que des programmes communs mis en œuvre par plusieurs agences</li> <li>› La plupart des pays ont déjà des programmes agricoles et/ou de protection sociale nationaux qu'il serait plus facile d'adapter pour exploiter les synergies</li> <li>› Leur mise en œuvre coûte parfois moins cher que des interventions qui combinent plusieurs instruments/systèmes en un seul train de mesures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Il n'est pas aisé pour des interventions uniques d'avoir un effet durable sur les capacités de production des ménages, qui ont souvent besoin d'un soutien stratifié et diversifié pour modifier leurs stratégies et leurs choix de moyens d'existence.</li> <li>› Risque éventuel de surcharger les régimes avec une pléthore d'objectifs qui s'écartent des priorités de base.*</li> </ul>
 <p><b>COMBINER PLUSIEURS INTERVENTIONS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Bien adapté aux ménages souffrant de pauvreté extrême et chronique et dont les capacités de production sont telles qu'il leur est difficile d'accroître leur productivité et de participer à des activités productives.</li> <li>› Permet de faire face à divers types de contraintes auxquelles se heurtent les petits exploitants, et de s'adapter à l'évolution des besoins des bénéficiaires au fil du temps.</li> <li>› Permet de remédier au dédoublement éventuel des programmes en harmonisant les prestations des programmes, ce qui se traduit par une couverture plus inclusive et une utilisation plus efficace des ressources humaines et financières.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Les mécanismes de coordination qui assurent une planification et une conception communes des approches intégrées sont généralement défaillants, surtout entre les divers secteurs; les mécanismes qui permettent une transition systématique et en temps opportun des bénéficiaires entre les programmes font aussi souvent défaut.</li> <li>› La mise en œuvre dépend de l'existence de régimes complémentaires aux mêmes endroits, ainsi que des capacités logistiques, notamment au niveau local, de coordonner les activités au sein des programmes et entre eux.</li> <li>› Les coûts de démarrage des programmes intégrés sont parfois élevés (budget, ressources, temps), même si leur valeur ajoutée par rapport à des programmes isolés peut compenser cet état de fait. Les interventions nécessitent généralement un engagement politique fort pour mobiliser les investissements initiaux nécessaires pour assurer la mise en œuvre du programme pendant une période suffisante.</li> </ul>
 <p><b>ALIGNER LES INTERVENTIONS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Efficace dans des contextes où les objectifs stratégiques et les groupes cibles sont divers et où il est possible de réaliser des économies d'échelle en termes de couverture des politiques à grande échelle. Par exemple, un programme de subventions aux intrants agricoles peut cibler les agriculteurs plus axés sur les marchés, et l'aide sociale en espèces les petits exploitants familiaux.</li> <li>› Solution probablement moins coûteuse que les programmes de moyens d'existence intégrés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Peut s'avérer assez complexe, sur le plan administratif, à concevoir et à mettre en œuvre de manière efficace. Exige une planification et des systèmes d'exécution efficaces et bien synchronisés pour harmoniser le calendrier des programmes et le ciblage des bénéficiaires, ainsi qu'un système de suivi et d'évaluation solide. Les coûts, en termes de temps et de ressources, peuvent s'avérer élevés.</li> </ul>

\* Par exemple, si l'objectif premier des transferts en espèces consiste à améliorer les investissements dans le capital humain des enfants (ex.: accès à la santé et à l'éducation), tenter de stimuler la productivité agricole peut se voir accorder une importance secondaire pour éviter tout conflit éventuel dans le choix des dépenses.

## 3.2 CONCEPTION ET DISPOSITIONS OPÉRATIONNELLES FAVORABLES À LA COHÉRENCE

Ce chapitre présente quelques considérations sur la conception et les dispositions opérationnelles qui peuvent s'avérer utiles en vue d'améliorer la cohérence des programmes ou des politiques:



### IDENTIFIER DES POINTS D'ENTRÉE RÉALISTES POUR CRÉER DES SYNERGIES

Les points d'entrée varient d'un pays à l'autre et sont fonction des besoins locaux et des systèmes opérationnels en vigueur. En vue d'identifier les méthodes possibles pour rapprocher des programmes, il convient au préalable de:

- (i) recenser les programmes existants et d'identifier les lacunes;
- (ii) déterminer si les programmes en cours devraient être révisés, fusionnés ou mieux harmonisés et coordonnés.

En général, il est préférable de le faire sur la base d'interventions mises en œuvre au même endroit, là où l'adhésion du gouvernement sera vraisemblablement plus facile à obtenir; toutefois, cela dépend aussi de la qualité des programmes existants en terme de fonctionnement dans la pratique et des éventuelles difficultés qui se sont présentés au moment du déploiement (Entretien, 2014).

L'OUTIL DE DIAGNOSTIC s'avère utile pour évaluer le degré de cohérence dans un pays, et pour identifier les points d'entrée possibles pour la renforcer.

Durant l'étape de conception, il est important que les parties prenantes de la protection sociale et de l'agriculture (ainsi que d'autres secteurs) s'entendent sur la théorie du changement, notamment sur les objectifs et sur la meilleure façon de les atteindre. Les études de cas (Slater *et al.*, 2016b) révèlent en général un manque d'attention officiel à l'égard de ces questions tant au sein des programmes qu'entre les programmes et les agences sectorielles. Ceci dit, la stratégie de protection sociale du Pérou, «Inclure pour croître», énonce une théorie du changement d'une grande clarté qui recoupe quatre programmes, et qui vise à aider les populations à sortir de l'extrême pauvreté et à renforcer progressivement leurs capacités productives pour promouvoir leur potentiel commercial (voir encadré 6).

## ENCADRÉ 6

**AIDER LES POPULATIONS À SE LIBÉRER DE LA PAUVRETÉ EXTRÊME ET À DÉVELOPPER DES MOYENS D'EXISTENCE AGRICOLES VIABLES AU PÉROU**

1. *Juntos*, un programme de transfert en espèces conditionnel, constitue une première étape en vue d'assurer une bonne croissance des enfants et de protéger les familles de l'indigence. *Juntos* effectue des transferts en espèces conditionnels pour favoriser la scolarité des enfants et le recours aux services de santé pour les enfants et les mères qui vivent dans la pauvreté.
2. L'étape suivante comprend des programmes tels que *Haku Wiñay*, qui vise à augmenter la production des ménages, à améliorer les conditions de vie, à stimuler les petites entreprises rurales et à fournir une formation financière aux familles pauvres des régions où le programme *Juntos* est à l'œuvre.
3. Une fois qu'une famille a réussi à réaliser suffisamment de progrès sur ces plans (c.-à-d. à sortir de la pauvreté et à s'affranchir des transferts en espèces), l'étape suivante vise à regrouper les entreprises rurales et à les intégrer dans des marchés plus vastes, par la voie de programmes tels qu'*Aliados* mis en œuvre par le MINAGRI. Ce programme fournit une assistance technique, des capitaux et des formations aux projets de développement des entreprises rurales et des communautés; *Agrorural* offre également des services d'assistance technique et des intrants aux petits agriculteurs.
4. Enfin, les ménages agricoles peuvent franchir la dernière étape pour avoir accès aux crédits officiels et aux services commerciaux offerts sur le marché.

Source: adaptation de Espinoza et Wiggins, 2016

**SÉLECTIONNER LE MEILLEUR INSTRUMENT OU LA MEILLEURE COMBINAISON D'INSTRUMENTS À UTILISER**

Le choix des instruments ou de la combinaison d'instruments dépend de plusieurs facteurs, notamment des objectifs fixés, de la nature des problèmes à régler, des priorités de développement national et des ressources disponibles. Par exemple, dans les pays comptant de nombreux agriculteurs de subsistance très pauvres, où la sécurité alimentaire des ménages est une priorité stratégique, une combinaison de transferts sociaux à long terme et de mesures agricoles ponctuelles (ex.: intrants améliorés et formation pour la création de micro-potagers) peut s'avérer suffisante pour assurer l'accès des ménages à la nourriture. C'est l'approche que la FAO a adoptée au Lesotho dans le cadre du programme pilote «Allier sécurité alimentaire et protection sociale». Toutefois, si l'objectif de la politique agricole est de soutenir la transition d'une agriculture de subsistance vers une agriculture commerciale, il sera nécessaire de mettre en œuvre un soutien plus global et progressif en vue d'inciter les petits agriculteurs à intensifier leur production alimentaire et à la commercialiser (y compris des mesures pour améliorer la productivité et l'accès aux marchés, et éventuellement pour favoriser l'accès des agriculteurs à des instruments de gestion des risques tels que l'assurance-récolte). Comme mentionné au chapitre 3.1, les instruments ne doivent pas nécessairement être combinés en un seul programme. Les interventions agricoles peuvent être conçues de manière à assurer une meilleure protection sociale, et les interventions de protection sociale peuvent être conçues de manière à soutenir les moyens d'existence agricoles. Quoique différentes, ces interventions peuvent en fait viser le même objectif. Par exemple, en fonction du contexte spécifique (ex.: potentiel de production, fonctionnement des marchés des intrants et des extrants), la sécurité alimentaire des ménages pourra être renforcée grâce à des transferts en espèces ou à des interventions agricoles favorables à la production des petits exploitants.

## S'EFFORCER DE VISER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ

Améliorer le ciblage des interventions agricoles et des mesures de protection sociale est une façon de favoriser la cohérence. Toutefois, deux aspects principaux sont à prendre en compte:

- **Premièrement, les interventions agricoles et les mesures de protection sociale ciblent généralement des populations différentes:** ceci s'explique par les différents critères et méthodes de ciblage employés qui, à leur tour, dépendent des objectifs et des approches stratégiques adoptées dans le cadre de ces deux types d'interventions. D'ordinaire, les mesures de protection sociale s'efforcent de promouvoir le bien-être des ménages les plus pauvres, qui ont peu d'actifs et de main-d'œuvre à leur disposition, ou ciblent les ménages vulnérables sur le plan social ou quant au cycle de vie. Les critères de ciblage de ces programmes comprennent le degré de bien-être, les rapports de dépendance, etc. Les interventions agricoles quant à elles ciblent généralement les ménages dotés d'un potentiel agricole (Entretien, 2014) et appliquent des critères tels que la superficie des terres ou les caractéristiques agroécologiques pour évaluer ce potentiel.
- **Deuxièmement, dans bien des cas, les divers programmes couvrent la population de manière fragmentée:** ceci s'explique peut-être par le manque de cohérence des directives de ciblage, par le manque de listes de bénéficiaires ou par la présence de listes différentes d'un programme à l'autre. Au Malawi, par exemple, les bénéficiaires du programme de travaux publics du LDF ont accès à des emplois saisonniers de courte durée. Les revenus tirés de la participation à ce programme sont censés aider les ménages à survivre la période de soudure et à investir dans l'agriculture en achetant des intrants subventionnés (engrais et semences) fournis par le FISP. Toutefois, les critères de ciblage du FISP sont tels qu'ils ne garantissent pas l'intégration des participants du programme de travaux publics du LDF. En conséquence, bon nombre des bénéficiaires de ce programme ne reçoivent pas les coupons du FISP et ne peuvent donc pas utiliser les revenus gagnés dans le cadre du programme de travaux publics pour acheter des intrants subventionnés (Gavrilovic *et al.*, 2015, avant-projet).

Les problèmes mentionnés ci-dessus nuisent-ils à la cohérence? La réponse dépend largement des buts et objectifs fixés par les politiques et programmes; si les objectifs de base des programmes agricoles et de protection sociale sont substantiellement différents, les critères communs de ciblage ne sont pas nécessaires. Toutefois, cela peut causer des difficultés quand il s'agit de travailler avec des petits exploitants familiaux pauvres (et pourtant viables commercialement) qui ne bénéficient d'aucun programme agricole ou de protection sociale. Au Lesotho, par exemple, la plupart des programmes agricoles visent les grands exploitants, tandis que la protection sociale accorde principalement des prestations à des groupes bien précis, qui ciblent les vulnérabilités du cycle de vie plutôt que des objectifs de promotion des moyens d'existence, ce qui crée un chaînon manquant, les travailleurs pauvres. Le manque de soutien empêche ce groupe d'évoluer d'une production de subsistance au profit d'une production plus commerciale et de s'extraire progressivement de la pauvreté (Slater *et al.*, 2016a). Le même constat a été fait en Zambie (Harman, 2016b). Enfin, sur un plan pratique, divers critères de ciblage viennent parfois compliquer la définition de normes communes pour désigner les ménages qui ont droit à un soutien intégré aux moyens d'existence.

Dans les cas où la promotion des moyens d'existence des petits exploitants pauvres et vulnérables est un objectif communément adopté, les restrictions imposées au «cumul des prestations» (c.-à-d. quand un ménage participe à plus d'un programme) peuvent nuire à la cohérence des programmes.

### En quoi consistent les restrictions au «cumul des prestations»?

Lorsque les ressources sont limitées, certaines restrictions peuvent être imposées aux bénéficiaires qui participent à plusieurs programmes. Ce sont parfois les gouvernements qui les imposent officiellement, ou les communautés qui restreignent officieusement le «cumul des prestations» par souci de juste répartition des ressources si la vaste majorité des bénéficiaires est considérée comme pauvre et ayant besoin de soutien.

Les restrictions au «cumul des prestations»\* sont variables et peuvent limiter l'accès simultané: i) à la protection agricole et sociale; ii) à plus d'un programme d'aide sociale (comme en Zambie) (ibid).

Malgré tout, les parties prenantes du secteur de la protection sociale conviennent tous que si un programme comprend plusieurs volets intersectoriels, tels que le VUP, qui comporte un volet de travaux publics (ou un transfert direct

selon que le ménage se heurte à des difficultés de main-d'œuvre ou non), et un volet axé sur la formation ou les actifs, les ménages admissibles peuvent avoir accès aux diverses composantes. Cela découle directement de la théorie du changement qui sous-tend ces programmes plus complexes et selon laquelle ce n'est qu'à travers des interventions multiples, de manière simultanée ou échelonnée dans le temps, qu'il est possible de concrétiser les objectifs en matière de moyens d'existence productifs.

Des préoccupations s'élevèrent lorsque certains ménages ont accès à deux programmes distincts dotés des mêmes critères d'admissibilité. Comme l'ont signalé les informateurs-clés pendant les travaux de recherche menés au Malawi (Fisher, Pozarny et Estruch, à paraître), des activités de sensibilisation s'imposent en vue de faciliter l'acceptation du «cumul des prestations» à divers niveaux.

\* Le «cumul des prestations» se rapporte au fait que, pour des raisons de ciblage, le même ménage bénéficie de prestations de plus d'un programme de développement. Alors que le terme «cumul des prestations» comporte une connotation négative, il est possible d'utiliser un concept plus positif, comme celui de «complémentarités».

Les préoccupations que suscitent le «cumul des prestations» et l'exclusion des ménages admissibles comptent parmi les nombreuses motivations qui justifient la mise en place des systèmes de gestion de l'information (SGI) à l'échelle sectorielle, voire nationale. Par exemple, au Kenya, au Lesotho et au Rwanda, on espère que les programmes pourront être harmonisés par la mise en œuvre de SGI exhaustifs, surtout en ce qui concerne l'identification des bénéficiaires et les versements. En vue d'assurer la cohérence et la coordination entre les programmes, il est crucial de consacrer du temps et des ressources à l'élaboration et à l'adoption d'une méthode de ciblage harmonisée, qui devrait permettre d'améliorer la coordination et l'efficacité des programmes et, en fin de compte, leur impact sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Un système harmonisé de ciblage comprend les éléments suivants:

- **Des directives de ciblage et des critères d'admissibilité harmonisés:** un processus commun d'identification des bénéficiaires peut permettre de réduire les coûts administratifs en regroupant la collecte et l'analyse des données. Cette démarche est cruciale pour assurer une orientation claire, y compris par le biais de manuels d'information et de mise en œuvre, et pour sensibiliser les personnels et les dirigeants locaux afin de les aider à bien gérer les processus de ciblage.
- **Des registres unifiés ou harmonisés:** il est possible de gérer la coordination et l'harmonisation intersectorielles des programmes par le biais d'un registre commun et/ou par le partage d'un SGI. Les registres uniques ou harmonisés établissent des liens entre les programmes au sein et entre les secteurs, ce qui améliore l'efficacité du ciblage et le suivi de l'octroi des prestations. En

particulier, un registre unique et partagé permet aux planificateurs des programmes d'avoir accès aux informations concernant les bénéficiaires éventuels et réels de divers programmes et, ainsi de réorienter les bénéficiaires d'un programme ou d'un régime à un autre à mesure que leur situation change. Au Brésil, par exemple, le Registre unifié des programmes sociaux – connu sous le nom de «Cadastró Unico» – constitue un point d'entrée essentiel pour identifier les bénéficiaires à faible revenu qui pourraient remplir les conditions pour bénéficier de divers programmes sociaux à l'échelle nationale. Plus de vingt programmes du gouvernement fédéral brésilien, y compris le programme *Bolsa Família*<sup>7</sup>, se servent actuellement de ce Registre pour sélectionner leurs bénéficiaires (World without Poverty, 2014).

#### ENCADRÉ 7

#### EXEMPLES D'INITIATIVES ACTUELLES DE RENFORCEMENT DES SGI EN AFRIQUE

Le Mali a instauré un SGI en guise de système de ciblage partagé auquel ont accès les responsables de diverses interventions de protection sociale, et qui leur permet d'utiliser la même série d'indicateurs pour sélectionner les bénéficiaires éventuels; en outre, le gouvernement est en train de créer un registre central des populations cibles afin de mieux les orienter vers d'autres avantages et services (Rawlings *et al.*, 2013). Au Lesotho, le remaniement du Système national d'information pour l'aide sociale est considéré comme un mécanisme important en vue de l'harmonisation du ciblage et de la coordination de divers programmes de protection sociale et d'interventions complémentaires axées sur l'agriculture (Ulrichs *et al.*, 2016).



© FAO/Giulio Napolitano/UNFAO

### ASSOCIER LES CARACTÉRISTIQUES ET LES BESOINS DES MÉNAGES CIBLÉS

Comme nous l'avons déjà souligné, les petits agriculteurs familiaux possèdent des capacités de production variables, qui dépendent de caractéristiques économiques et sociales, ainsi que de leur rôle dans l'économie rurale. Même au sein d'un programme unique, les bénéficiaires peuvent avoir des besoins différents et leurs moyens d'existence peuvent présenter des caractéristiques diverses. Par exemple:

- Nombre de bénéficiaires des programmes de transfert en espèces sont âgés ou souffrent d'un handicap et ne peuvent donc pas pratiquer une agriculture plus commerciale; par conséquent, ils ont besoin d'un appui en faveur d'options alternatives de subsistance, autres que l'agriculture à forte intensité de main-d'œuvre, faute de quoi ils resteront tributaires des transferts en espèces.
- Les ménages agricoles pauvres dirigés par des femmes se heurtent parfois à certains obstacles (ex.: accès à la terre, aux services financiers et aux marchés) qui les empêchent d'améliorer leurs capacités de générer un revenu.
- Les facteurs structurels et sexospécifiques qui sous-tendent la vulnérabilité, l'insécurité alimentaire et la pauvreté des ménages agricoles influent sur leur capacité à établir des moyens d'existence

<sup>7</sup> *Bolsa Família* est le plus gros programme de bien-être social du pays.

agricoles durables; ces éléments doivent donc être pris en considération dans la conception des programmes et dans le choix des interventions complémentaires.

Les concepteurs des programmes doivent tenir compte de cette hétérogénéité et garantir suffisamment de souplesse lors de la conception des ensembles intégrés de soutien. Au Brésil, le programme «Assistencia Technica e Extensao Rural» cible les producteurs selon leur unité de production, le potentiel de production locale et le degré de productivité (ex.: revenu moyen par acre).

Le tableau 3 présente un éventail d'interventions selon quatre caractéristiques connexes: pauvreté et vulnérabilité, capacités de production et contraintes, facteurs agroécologiques et systèmes de production, et fonctions professionnelles et économiques.

TABLEAU 3

### SÉLECTIONNER UN ENSEMBLE COHÉRENT DE MESURES SELON LES CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DES MÉNAGES

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES*	IMPLICATIONS POUR LA COHÉRENCE
<b>Pauvreté et vulnérabilité</b>	Les manières dont les synergies sont recherchées dépend de la dynamique de la pauvreté des ménages; par exemple, les ménages en situation d'extrêmes pauvreté et insécurité alimentaire peuvent avoir besoin de transferts sociaux à long terme pour protéger leur bien-être, ainsi que d'un ensemble de mesures de promotion des moyens d'existence (ex.: transferts d'actifs, crédit, formation), en vue de renforcer progressivement leur capacité de générer un revenu; tandis que pour les ménages vulnérables en situation de pauvreté modérée, un soutien à court terme en vue de prévenir les risques pourrait suffire pour protéger leur consommation, leurs revenus et leurs actifs en cas de choc.
<b>Capacités de production et contraintes</b>	Le type de soutien qui convient à chaque petit exploitant varie en fonction de sa capacité de production. Par exemple, les agriculteurs marginaux qui ont très peu d'actifs (en particulier terre et main-d'œuvre) tireront profit de systèmes d'assurance-emploi ou de transferts sociaux prévisibles, assortis de mesures de redistribution pour améliorer leur accès aux fonds de roulement (ex.: un programme de redistribution des terres assorti d'un soutien complémentaire axé sur l'agriculture, comme des équipements agricoles à faible coût permettant de faire des économies de main d'œuvre, l'accès aux fermes-écoles ou aux intrants) en vue d'accroître la productivité des terres ou de la main-d'œuvre. En revanche, les agriculteurs plus aisés, qui jouissent d'un potentiel productif relativement bien établi préféreront des mesures agricoles qui visent à améliorer leur accès aux marchés en vue d'exploiter pleinement leur potentiel commercial, assorties de systèmes d'assurance et d'épargne qui leur permettront d'accumuler des actifs.
<b>Facteurs agroécologiques et systèmes de production alimentaire</b>	Dans des systèmes agropastoraux fragiles, le soutien aux agriculteurs et aux éleveurs devrait se concentrer, en priorité, sur des mesures agricoles qui visent à renforcer la résilience des systèmes de production face aux changements climatiques, telles que: des transferts sociaux visant à inciter les petits exploitants familiaux à adopter des pratiques de culture et d'élevage durables (y compris des techniques de conservation pour favoriser la fertilité des sols et la conservation de l'eau); la promotion de l'utilisation adéquate des intrants et l'utilisation de variétés de semences améliorées (ex.: résistantes à la sécheresse). Pour les personnes qui travaillent dans les secteurs des pêches et de la foresterie à petite échelle, les programmes d'assurance-chômage et de travaux publics saisonniers permettent de cibler les producteurs les plus pauvres et les plus vulnérables, afin de réduire les risques de surexploitation des ressources naturelles (ex.: effondrement des stocks de poissons, déforestation) et de protéger leurs moyens d'existence à long terme. Cette optique a fait l'objet d'un projet pilote dans le cadre du programme «Defeso» au Brésil, en vertu duquel les pêcheurs à petite échelle perçoivent des allocations chômage durant les mois où la pêche est officiellement interdite afin de protéger les stocks de poissons (Béné <i>et al.</i> , 2015).

SUITE À LA PAGE SUIVANTE →

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES*	IMPLICATIONS POUR LA COHÉRENCE
Différentes fonctions professionnelles/économiques en milieu rural	Les travailleurs agricoles sans terre qui dépendent d'emplois agricoles peuvent tirer parti d'une baisse des prix des denrées alimentaires, de possibilités d'emploi fiables, de lois en faveur du travail décent, ainsi que d'un accès à des activités entrepreneuriales génératrices de revenu. Ils peuvent également tirer profit de prestations en espèces qui leur permettent de libérer du temps et des ressources pour des activités génératrices de revenu. En revanche, ceux qui ne sont pas en mesure de participer régulièrement ou pleinement à des activités économiques (ex.: les ménages dirigés par des personnes âgées et/ou les personnes qui souffrent de maladie chronique ou des enfants) pourront avoir besoin de mesures de protection sociale à long terme, notamment des transferts et des services sociaux.

\* Ces catégories ne sont pas exclusives et sont fluides (c.-à-d. que certains petits exploitants figurent dans plusieurs catégories en même temps).

Des analyses qualitatives et quantitatives pourraient être utiles pour mieux appréhender la façon dont les conditions de vie des ménages, les mesures d'incitation et les comportements, ainsi que les éléments structurels prédominants (ex.: rapports élevés de dépendance, ménages dirigés par des personnes âgées) influent sur la pauvreté et sur la capacité d'accroître la productivité, réduisent la pauvreté – notamment en renforçant la résilience – et soutiennent les moyens d'existence.

### PRÊTER ATTENTION, DÈS LE DÉPART, AUX PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE

Il est crucial d'assurer une mise en œuvre sans heurt des programmes pour favoriser la cohérence. Par exemple, des données provenant de plusieurs pays ont montré que la fiabilité et la prévisibilité des transferts en espèces influaient sur la mesure dans laquelle ces versements étaient consacrés aux activités productives. En Zambie, où les transferts étaient réguliers et prévisibles, les prestations en espèces étaient plus susceptibles d'être consacrées à des activités de production qu'au Ghana, où les versements étaient faits à intervalles moins réguliers et moins prévisibles (Handa *et al.*, 2014b). Dans le cas du Malawi (Gavrilovic *et al.*, 2015, avant-projet), contrairement à ce qui était prévu, les bénéficiaires du programme de travaux publics du LDF n'ont pas pu tirer profit des revenus tirés de leur participation au programme agricole pour acheter des intrants subventionnés (engrais et semences) fournis par le FISF, en partie à cause des retards de livraison de ces intrants subventionnés.

### ÉTABLIR UN NIVEAU DE TRANSFERT PROPORTIONNEL À L'EFFET ESCOMPTÉ

Un niveau de transfert proportionnel ne veut pas nécessairement dire que les transferts doivent être «plus importants», mais plutôt que le montant des prestations doit être en adéquation avec les objectifs du programme. Par exemple, si les transferts sociaux visent un impact sur la production, ils doivent être suffisamment importants et prévisibles<sup>8</sup> pour permettre aux ménages extrêmement pauvres de faire des investissements agricoles substantiels, sans compromettre leurs besoins de consommation essentiels. De même, la taille des kits d'engrais doit être adaptée aux besoins et aux capacités de production des petits exploitants (ex.: superficie des terres) pour garantir une utilisation à bon escient et pour éviter tout gaspillage. Lorsque les ressources destinées à l'agriculture et à la protection sociale sont souvent limitées, il convient de décider s'il est préférable d'augmenter le niveau des transferts ou le nombre de bénéficiaires.

<sup>8</sup> Des données probantes montrent qu'un transfert en espèces équivalent à environ 20 pour cent de la valeur de la consommation par habitant constitue la somme minimum nécessaire pour produire des résultats en termes de bien-être et de production (Handa et Davis, 2006; Slater *et al.*, 2014).

## ASSURER L'EXÉCUTION DES TRANSFERTS EN TEMPS OPPORTUN ET DE MANIÈRE PRÉVISIBLE

Des transferts sociaux versés de manière fréquente et prévisible facilitent le lissage de la consommation, la planification des dépenses et la prise de risques, en attendant les prochains versements. Il est ainsi plus facile pour les ménages d'accumuler des actifs et de constituer une épargne de précaution (Daidone *et al.*, 2015). Les prestations irrégulières ou «forfaitaires», conçues ainsi ou en raison d'un défaut de mise en œuvre, auront tendance à être dépensées autrement – pour des investissements productifs (ex.: achat de bétail, location de terres, entreposage, diversification des activités), pour réduire la dette ou pour acheter des produits alimentaires en vrac.

## ÉLABORER DES PROGRAMMES QUI PRENNENT EN COMPTE LE CARACTÈRE SAISONNIER DES ACTIVITÉS RURALES ET AGRICOLES

Les cycles de la production agricole, les fluctuations des marchés du travail et du prix des produits alimentaires – ainsi que la variabilité du bien-être dans les régions rurales – ont une incidence importante sur le choix du calendrier des interventions visant à soutenir la production et la consommation, car celui-ci devrait tenir compte des fluctuations du revenu et de l'accès à la nourriture tout au long de l'année et du calendrier agricole. Par exemple, la fourniture d'engrais subventionnés pendant la saison des semis permet d'alléger les contraintes financières qui empêchent les ménages d'investir dans des intrants productifs à des moments cruciaux du cycle agricole. De même, les programmes de travaux publics peuvent être planifiés à des moments qui n'entravent pas les activités agricoles des ménages et leur permettent de lisser leur consommation durant les périodes de sous-emploi saisonnier. Ce n'est toutefois pas toujours facile à réaliser. En Inde, le programme de garantie d'emploi, comme le «*100 Days of Work*» qui assure un emploi à tous les ménages ruraux, est un rare exemple de programme de protection sociale saisonnier qui ne cible pas seulement les agriculteurs mais également les familles de pêcheurs à petite échelle, pour lesquelles le sous-emploi saisonnier est régulièrement une source de stress (Béné *et al.*, 2015).

## ADRESSER DES RECOMMANDATIONS SUR L'UTILISATION DES TRANSFERTS ET LE SOUTIEN

Des communications cohérentes et régulières permettront aux bénéficiaires de recevoir des informations qui les aideront à faire des choix éclairés sur la meilleure façon d'utiliser et d'investir les prestations de protection sociale et les actifs productifs. La nature des messages dépendra du profil des ménages bénéficiaires et des objectifs du programme. En Amérique latine, les transferts en espèces sont généralement assortis de conditions se rattachant aux soins de santé et à l'éducation, tandis que la nature généralement inconditionnelle des programmes mis en œuvre en Afrique subsaharienne offre davantage de possibilités pour une coordination avec le secteur agricole. Au Rwanda, le personnel du programme VUP renseigne les bénéficiaires sur les avantages d'investir dans des activités productives; ces conseils sont généralement suivis, surtout par les moins pauvres – sans doute parce que les investissements dans des activités productives ne se sont possibles qu'une fois satisfaits les besoins alimentaires et sociaux essentiels (Barca *et al.*, 2015; Davis, 2014). Au Lesotho, lors d'une alerte à la sécheresse, la subvention alimentaire d'urgence était assortie d'un message incitant les ménages à investir dans l'agriculture, ce qu'ils ont fait (Daidone *et al.*, 2014). Au Kenya, l'*Equity Bank*, qui octroie des prestations aux bénéficiaires du Programme d'aide contre la faim (HSNP), va encore plus loin et offre une formation en agribusiness à ses clients – y compris les bénéficiaires du HSNP – par l'entremise de fermes-écoles pastorales (Slater et Nyukuri, 2016). Les messages fournis aux bénéficiaires permettent d'orienter l'utilisation des transferts conformément aux objectifs du programme, mais il convient néanmoins d'éviter toute approche dogmatique qui porterait atteinte à l'autonomie des bénéficiaires quand il s'agit de décider comment améliorer leurs moyens d'existence

ou d'encourager des investissements dans un domaine (ex.: l'agriculture) au détriment d'un sous-investissement dans d'autres secteurs (ex.: la santé).

### ÉLABORER UN SYSTÈME SOLIDE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Un système de suivi et d'évaluation bien coordonné et/ou partagé facilite les synergies en fournissant des données sur la couverture et les effets des interventions mises en œuvre par divers acteurs. Cela permet aux planificateurs des programmes d'assurer un suivi efficace des interventions, de veiller à ce que les programmes atteignent les bénéficiaires voulus, d'éviter des effets non désirés, et de mieux gérer les compromis entre les objectifs de promotion de la croissance et de protection du bien-être. Les indicateurs doivent être pertinents à la fois sur le plan de l'agriculture (production alimentaire et productivité) et de la protection sociale (pauvreté et vulnérabilité), et inclure de solides boucles de rétroaction – de la conception à la mise en œuvre et au suivi et l'évaluation – afin de pouvoir apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant. L'intégration d'une théorie du changement cohérente, réaliste et bien exposée est essentielle pour la conception des programmes et des évaluations d'impact.

#### EN BREF

- À des fins de cohérence, les interventions agricoles et de protection sociale peuvent être conçues selon trois modalités différentes: i) concevoir ou adapter des interventions isolées, en axant les programmes agricoles plus spécifiquement sur les petits exploitants familiaux et sur leur protection sociale, ou en adaptant les programmes de protection sociale aux moyens d'existence agricoles de leurs bénéficiaires; ii) combiner plusieurs interventions pour que les ménages ciblés bénéficient à la fois des interventions agricoles et de protection sociale, entre autres; iii) harmoniser les interventions en créant des synergies entre les programmes qui ciblent diverses populations ou régions
- Lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions, il convient de: déterminer des points d'entrée réalistes pour la création des synergies; sélectionner le meilleur instrument ou la combinaison d'instruments à utiliser; s'efforcer de viser l'efficacité et l'efficacités; établir un niveau de transfert proportionnel à l'effet escompté; assurer l'exécution des transferts en temps opportun et de manière prévisible; créer des programmes qui prennent en compte le caractère saisonnier des activités rurales et agricoles; adresser des recommandations sur l'utilisation des transferts et du soutien; assurer une mise en œuvre harmonieuse des programmes et élaborer un système solide de suivi et d'évaluation.

## 4. Conclusion

La faim et la pauvreté demeurent très répandues en Afrique et se concentrent dans les régions rurales parmi les ménages qui sont fortement tributaires de l'agriculture et qui constituent également une part importante des bénéficiaires des programmes de protection sociale. Les interventions agricoles peuvent certes atténuer des contraintes structurelles du côté de l'offre dans le secteur agricole, mais des interventions complémentaires de protection sociale sont nécessaires pour alléger les contraintes de liquidités et renforcer la capacité des ménages à planifier leurs dépenses, à investir et à prendre des risques. Des études révèlent qu'une cohérence accrue entre l'agriculture et la protection sociale peut également aider les ménages à intensifier et à accroître l'efficacité de la main-d'œuvre affectée aux activités agricoles, et améliorer leur accès aux denrées alimentaires. Elle contribue également à stimuler les marchés et à diversifier l'économie, à promouvoir l'emploi décent sur les marchés du travail ruraux et à soutenir le développement des réseaux sociaux. Tous ces avantages créent un effet de synergie qui facilite l'accès des ménages aux interventions agricoles, et leur permettent d'en tirer un meilleur profit. Ils aident en outre les ménages à tirer parti de la transformation agricole, en les aidant à axer davantage leur production vers les marchés ou à diversifier leurs moyens d'existence au delà de l'agriculture.

L'importance d'une cohérence accrue entre les interventions agricoles et de protection sociale pour faire reculer la faim et la pauvreté est de plus en plus reconnue à l'échelle mondiale et régionale, et il existe déjà divers programmes dans le cadre desquels ces domaines sont regroupés. Toutefois, ces exemples sont relativement peu nombreux. Les politiques et programmes dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale émanent de différentes disciplines, et sont toujours considérés comme des stratégies parallèles mises en œuvre par des agences diverses, qui sont en concurrence pour l'obtention de ressources financières.

Les gouvernements, les OSC et les partenaires du développement peuvent œuvrer ensemble au renforcement de la cohérence. Il convient pour cela de créer un environnement porteur, en mobilisant le soutien politique nécessaire pour assurer le leadership et l'élan en faveur de la cohérence. Les défenseurs du changement doivent veiller à ce que les cadres d'action et de planification du développement rural, de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire énoncent clairement les rôles que l'agriculture et la protection sociale peuvent jouer ensemble pour atteindre ces objectifs communs. En outre, les mécanismes de coordination aux niveaux national et régional doivent être renforcés, en veillant à ce que tous les acteurs concernés y participent. Les financements doivent être coordonnés et prévisibles, de manière à faciliter la collaboration entre les secteurs. Les capacités humaines doivent également être renforcées pour permettre aux décideurs et aux praticiens d'identifier les possibilités de renforcer la cohérence, et pour donner les moyens aux chercheurs de générer des connaissances qui éclaireront la conception et la mise en œuvre des politiques et des programmes.

Un travail de collaboration similaire s'impose également à l'échelle des programmes. Les registres uniques sont des «outils» pratiques qui peuvent favoriser l'harmonisation des procédures de ciblage des programmes dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale. Le niveau, le calendrier et la fréquence des transferts devraient être adaptés aux effets escomptés, ainsi qu'au caractère saisonnier des activités rurales et agricoles, et aux profils des ménages ciblés. La théorie du changement qui sous-tend les interventions en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de réduction de la pauvreté devrait tenir compte des contributions respectives de l'agriculture et de la protection sociale, même si le type d'interventions complémentaires à mettre en œuvre et les secteurs prioritaires qui doivent y participer peuvent varier selon les contextes

# Bibliographie

Asfaw, S., Davis, B., Dewbre, J., Handa, S. et Winters, P. 2014. Cash transfer programme, productive activities and labour supply: evidence from a randomised experiment in Kenya. *Journal of Development Studies*, 50 (8): 1172-1196.

Banque mondiale. (2014). *The state of social safety nets 2014*. Washington DC.

Banque mondiale. 2007. *Rapport sur le développement dans le monde, 2008: L'agriculture au service du développement*. Washington DC.

Barca, V., Brook, S., Holland J., Otulana M. et Pozarny, P. 2015. *Recherche qualitative et analyse de l'Impact économique des programmes de transfert monétaire en Afrique subsaharienne: Rapport de synthèse*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.

Barrientos, A. et Sabates-Wheeler, R. 2011. Strategic complementarities and social transfers: how do PROGRESA payments impact nonbeneficiaries? *Applied Economics*, 43 (23): 3175-3185.

Barrientos, A., Byrne, J., Villa, J.M., et Pena, P. 2013. *Social transfers and child protection (Document de travail N°. 2013-05)*. Bureau de recherche de l'UNICEF. Florence, Italie.

Béné, C., Devereux, S. et Roelen, K. 2015. *Social protection and sustainable natural resource management: Initial findings and good practices from small-scale fisheries*. FAO, Rome.

Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N. et Taffesse, A.S. 2011. *The impact of Ethiopia's productive safety nets and household asset building programme: 2006-2010*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. Washington DC.

Browne, E. 2014. *Social protection Management Information Systems (MIS)*. Gender and Development Research and Studies Center. DFID, Londres.

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. et Drake, L. 2009. *Repenser l'alimentation scolaire*. Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington DC.

Comité de la sécurité alimentaire mondiale. 2012. *39e session sur la sécurité alimentaire mondiale*. Rapport final. FAO, Rome.

Covarrubias, K., Davis, B. et Winters, O. 2012. From protection to production: Productive impacts of the Malawi social cash transfer scheme. *Journal of Development Effectiveness*, 4(1): 50-77.

Daidone, S., Davis, B., Dewbre, J., Gonzales-Flores, M., Handa, S., Seidenfeld, D. et Tembo, G. 2014. *Zambia's Child Grant Programme: 24-month impact report on productive activities and labour allocation*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.

Daidone, S., Pellerano, L., Handa, S. et Davis, B. 2015. Is graduation from social safety nets possible? Evidence from sub-Saharan Africa. *Bulletin IDS* 46(2) mars 2015. John Wiley & Sons. Oxford, Royaume-Uni.

Davis, B. 2014. *Strengthening coherence between agriculture and social protection in sub-Saharan Africa*. Présentation à un événement public du projet PtoP. FAO, Rome.

Davis, B., Handa, S., Hypher, N., Winder-Rossi, N., Winters, P. et Yablonski, J. (sous la direction de). 2016. *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in sub-Saharan Africa*. Oxford University Press. Oxford, Royaume-Uni.

- Devereux, S. 2009. *Social protection for agricultural growth in Africa*. Document de travail N° SP06. Future Agricultures Consortium, Brighton, Royaume-Uni.
- Devereux, S. et Sabates-Wheeler, R. 2004. *Transformative social protection*, Document de travail N°232. IDS. Brighton, Royaume-Uni.
- Devereux, S. Sabates-Wheeler, R. et Guenther, B. 2008. *Linking social protection and support to small farmer development*. FAO, Rome.
- Devereux, S., Roelen, K. et Ulrichs, M. 2015. *Where next for social protection?* Evidence Report 124. IDS, Brighton, Royaume-Uni.
- Dewbre J., Daidone, S. et Davis, B. 2015. *PtoP Report on the Lesotho Child Grant Programme and Linking Food Security to Social Protection Programme*. FAO, Rome.
- Dorward, A., Sabates-Wheeler, R., MacAuslan, I., Buckley, C., Kydd, J. et Chirwa, E. 2006. *Promoting agriculture for social protection or social protection for agriculture: Strategic policy and research issues*. Discussion Paper 004. Future Agricultures Consortium, Brighton, Royaume-Uni.
- Duraiappah, K. et Bhardwaj, A. 2007. *Measuring policy coherence among the MEAs and MDGs*. Institut international du développement durable, Winnipeg, Canada.
- Escobal, J. et Ponce, C. 2015. Combining social protection with economic opportunities in rural Peru: *Haku Winay*. *Policy in Focus*, 11(2) (à paraître). International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.
- Espinoza, A. et Wiggins, S. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Peru case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Estruch, E. 2015. Can social protection stop child labour in agriculture? Blog de la Journée mondiale de l'alimentation (consulté le 27/10/2015): <http://www.fao.org/world-food-day/blog/can-social-protection-stop-child-labor-in-agriculture/en/>
- FAO. 2012. *Smallholders and family farmers: Sustainability*. Fiche d'information. Rome.
- FAO. 2013. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Rapport 2013: Les multiples dimensions de la sécurité alimentaire*. Rome.
- FAO. 2014. *The economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa. Document d'orientation du projet PtoP*. Rome.
- FAO. 2015a. *La situation de l'alimentation et de l'agriculture 2015. Protection sociale et agriculture: rompre le cycle de la pauvreté rurale*. Rome.
- FAO. 2015b. *Tableau-portrait des petits exploitants: ensemble de données sur l'agriculture à petite échelle*. Rome. <http://www.fao.org/economic/esa/esa-activities/esa-smallholders/dataportrait/>
- FAO et CNUCED. 2015. *The role of smallholders and family farmers in sustainable commodity development and global food security*. 70e session du Comité des produits (CP). Événement parallèle organisé par la FAO et la CNUCED, Genève.
- FIDA. 2010. *Rapport sur la pauvreté rurale 2011: Nouvelles réalités, nouveaux défis: de nouvelles chances pour la prochaine génération*. Rome.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Rüdiger Schady et Ferreira, F.H.G. 2009. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Publications de la Banque mondiale, Washington.
- Gavrilovic, M., Knowles, M. et Davis, B. 2015, avant-projet. *Supporting the national social support policy in Malawi: Linking agriculture and social protection*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.

- Gilligan, D.O., Hoddinott, J. et Taffesse, A.S. 2009. The impact of Ethiopia's productive safety net programme and its linkages. *Journal of Development Studies*, 45(10): 1684-1706.
- Gollin, D. 2014. *Smallholder agriculture in Africa: An overview and implications for policy*. Document de travail IIED. IIED, Londres.
- Gordillo, G., Sanchez Ruy, S. et Mendez O. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Mexico case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Gouvernement malawien. 2014. *Strengthening social support systems pilot: Lilongwe*. Gouvernement malawien.
- Hagen-Zanker, J. et McCord, A. 2010. *Financing social protection in the light of international spending targets: A public sector spending review*. Institut de développement d'outre-mer (ODI), Londres.
- Handa, S. et Davis, B. 2006. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, 24(5): 513-536.
- Handa, S., Davis, B., Stampini, M. et Winters, P. 2010. Heterogeneous treatment effects in conditional cash transfer programmes: Assessing the impact of PROGRESA on agricultural households. *Journal of Development Effectiveness*, 2(3): 320-335.
- Handa, S., Park, M., Osei-Darko, R., Osei-Akoto, I., Davis, B. et Daidone, S. 2014. *Livelihood Empowerment Against Poverty Programme: Impact evaluation*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Handa, S. et Davis, B. 2014a. *The broad range of cash transfer impacts in sub-Saharan Africa: Consumption, human capital and productive activity*. Research brief: The Transfer Project.
- Harman, L. 2016a. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Ghana case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Harman, L. 2016b. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Zambia case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Harper, C., Jones, N., McKay, A. et Esspy, J. 2009. *Children in times of economic crisis: Past lessons, future policies*. Note d'information. FAO, Rome.
- Hickey, S. 2007. *Conceptualising the politics of social protection in Africa*. Document de travail n°04. Brooks World Poverty Institute. Manchester, Royaume-Uni.
- Hickey, S. 2011. The politics of social protection: what do we get from a 'social contract' approach? *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 32(4): 426-438.
- Hickey, S., Sabates-Wheeler, R., Guenther, G. et Macauslan, I. 2009. *Promoting social transfers: DFID and the politics of influencing*. Department for International Development, Londres.
- HLPE. 2012. *La protection sociale pour la sécurité alimentaire*. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. FAO, Rome.
- HLPE. 2013. *Investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire*. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. FAO, Rome.
- Holmes, R. et Jones, N. 2010. *How to design and implement gender-sensitive social protection programmes*. ODI Toolkit. ODI, Londres.
- Holmes, R., Slater, R. et Bhuvanendra, D. 2013. *Social protection and resilient food systems: The role of integrated livelihoods approaches*. ODI, Londres.

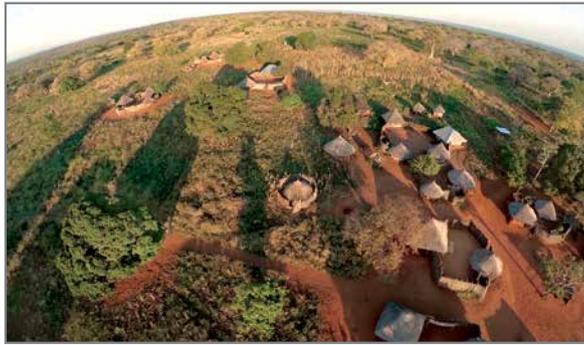
- Holmes, R.E. et Jones, N. 2013. *Gender and social protection in the developing world: Beyond mothers and safety nets*. Zed Books, Londres.
- IFPRI. 2015. *Rapport sur la nutrition mondiale 2014–2015*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Leavy, J. et Poulton, C. 2007. *Agricultural commercialization – A level playing field for smallholders?* Document d'orientation 017. Futures Agricultural Consortium, Brighton, Royaume-Uni.
- Livingston, G., Schonberger, S. et Delaney, S. 2011. *Sub-Saharan Africa: The state of smallholders in agriculture*. Conférence du FIDA sur les nouvelles orientations pour la petite agriculture, 24-25 janvier 2011. FIDA, Rome.
- Mejia Acosta, A. et Haddad, L. 2014. The politics of success in the fight against malnutrition in Peru. *Politique alimentaire* 44: 26-35.
- Nehring, R. 2012. *Linking social protection and agricultural production: The case of Mexico*. Research Brief. No.12. International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.
- Nehring, R. et McKay, B. 2013. *Scaling-up local development initiatives: Brazil's Food Procurement Programme*. IPC-IG Policy Brief No.190. The International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.
- NEPAD. 2013. *Agriculture africaine: transformation et perspectives d'avenir*. NEPAD, Pretoria.
- NFPCSP. 2013. *Linking social protection and agriculture*. Food Security Policy Brief nov 12. Comité de suivi et de planification alimentaires, Dhaka.
- Nino-Zarazua, M. 2010. *Mexico's Progres a Oportunidades and the emergence of social assistance in Latin America*. Document de travail BWPI 142. Manchester University, Manchester, Royaume-Uni.
- OCDE. 2015. *Examen des performances environnementales de l'OCDE: Brésil 2015*. Paris.
- Rapsomanikis, G. 2015. *The economic lives of smallholder farmers*. FAO, Rome.
- Rawlings, L. Murthey, S. et Winder, N. 2013. *Common ground: UNICEF and World Bank approaches to building social protection systems*. Note d'orientation, Banque mondiale et UNICEF.
- Robalino, D.A., Rawlings, L. et Walker, I. 2012. *Building social protection and labour systems*. Document de travail N° 12020. Banque mondiale, Washington, DC.
- Sabates-Wheeler, R. et Devereux, S. 2008. Transformative social protection: The currency of social justice, in A. Barrientos et D. Hulme (sous la direction de). *Social Protection for the Poor and Poorest. Risk, Needs and Rights*, Palgrave, Londres.
- Scott, L. et Rahman, M. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Bangladesh case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Slater, R. et McCord, A. 2009. *Social protection, rural development and food security: Issues on the role of social protection in rural development*. ODI, Londres.
- Slater, R., McCord, A. et Mathers, N. 2014. *Guidance note for DFID: Exploiting the synergies between social protection and economic development*. ODI, Londres.
- Slater, R., Harman, L., Ulrichs, M., Scott, L. et Wiggins, S. 2016a. *Coherence between agriculture and social protection: An analytical framework*. Document établi à la demande de la FAO. FAO, Rome.
- Slater, R., Harman, L., Ulrichs, M., Scott, L. et Wiggins, S. 2016b. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: synthesis of six country case studies*. Document de travail du projet PtoP. FAO, Rome.

- Slater, R. et Nyukuri, E. 2016c. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Bangladesh case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Sumberg, J. et R. Sabates-Wheeler. 2011. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives. *Politique alimentaire* 36: 341-349.
- Taylor, J.E., Filipski, M., Thome, K., Kagin, J. et Davis, B. 2013. Agricultural spillover effects of cash transfers: What does LEWIE have to say? *American Journal of Agricultural Economics*.
- Thome, K., Taylor, J.E., Kagin, J., Davis, B., Osei, R.D., and Osei-Akoto, I. 2014. *Local Economy-Wide Impact Evaluation (LEWIE) of Ghana's Livelihood Empowerment against Poverty (LEAP) programme*. Rapport du projet PtoP. FAO et Banque mondiale. FAO, Rome.
- Tirivayi, N. et Rodriguez, O. (à paraître). *Social protection for building the resilience of forest-dependent people: Evidence, linkages, practices and potential applications*. FAO, Rome.
- Tirivayi, N., Knowles, M. et Davis, B. 2013. *The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Ulrichs, M. et Mphale, M. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Lesotho case study*. Rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Union africaine. 2006. *The Livingstone Call for Action*. Union africaine, Livingstone, Zambie.
- Union africaine. 2010. *Déclaration tripartite de Yaoundé sur la mise en œuvre du Socle de Protection Sociale*. Union africaine, Yaoundé.
- Union africaine. 2011. *Plan de protection sociale dans l'économie informelle et pour les travailleurs ruraux 2011-2015*. Union africaine, Addis Abeba.
- Union africaine. 2014. *Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie*. Union africaine, Malabo.
- Veras, F., Knowles, M., Diadone, S. et Tirivayi, N. 2016. *Combined effects and synergies between agricultural and social protection interventions: What is the evidence so far?* Étude bibliographique, rapport du projet PtoP. FAO, Rome.
- Wiggins, S., Farrington, J., Henley, G., Grist, N. et Locke, A. 2013. *Agricultural development policy: A contemporary agenda*. Background paper for GIZ. ODI, Londres.
- Winder, N. et Yablonski, J. 2012. *Systèmes intégrés de protection sociale: Renforcer l'équité en faveur des enfants*. Cadre stratégique de la protection sociale de l'UNICEF. UNICEF, New York.
- World without Poverty. 2014. *Introduction to Brazil's Unified Registry*. Briefing Note, World without Poverty, Brésil.
- Yablonski, J. et Woldehanna, T. 2008. *Impacts of social protection programmes in Ethiopia on child work and education*, Young Lives Policy Brief 6.

# Annexe 1

## Entretiens avec des experts-clés

NOM	TITRE	ORGANISATION
Niels Balzer	Chargé des politiques et programmes	Programme alimentaire mondial
Bénédicte de la Briere	Économiste principal, Bureau de l'économiste en chef pour le Réseau de développement humain	Banque mondiale
Ana Paula de la O Campos	Spécialiste des politiques relatives à la parité hommes-femmes	FAO
Stephen Devereux	Économiste du développement, chercheur	IDS
Emily Louise Garin	Spécialiste de la résilience	UNICEF
Elisenda Estruch	Économiste du travail	FAO
Anna McCord	Protection sociale, assistante de recherche	ODI
Paula Nimpuno	Chargée de programme	Fondation Ford
Mariam Sow Soumare	Analyste principale de la sécurité alimentaire	NEPAD
Jennifer Yablonski	Spécialiste de la protection sociale	UNICEF
Mulat Demeke	Fonctionnaire principal (politiques)	FAO



De la PROTECTION à la PRODUCTION PtoP

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italie

[www.fao.org/social-protection/fr](http://www.fao.org/social-protection/fr)

EN COLLABORATION AVEC:



Ce document a été réalisé avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la FAO et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.



ISBN 978-92-5-209073-1



9 789252 090731

I5386F/1/09.16