



La protection sociale pour les personnes pauvres et vulnérables

Un outil essentiel à la réduction de la faim et de la malnutrition

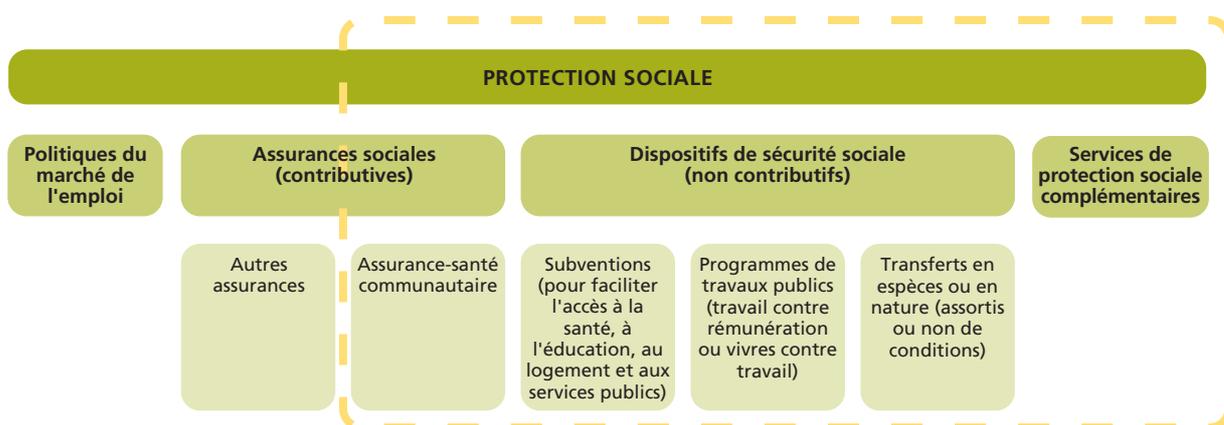
Message clé

La protection sociale est décisive pour accélérer la lutte contre la faim. Premièrement, elle peut protéger les plus vulnérables, qui ne bénéficient pas de la croissance économique. Deuxièmement, si elle est structurée de manière appropriée, elle peut contribuer directement à l'accélération de la croissance économique grâce à la valorisation des ressources humaines et au renforcement des capacités des pauvres, en particulier les petits agriculteurs, en matière de gestion des risques et d'adoption de technologies améliorées, à productivité plus élevée.

Une croissance économique forte et équitable reposant sur la croissance de l'économie agricole et rurale des pays à faible revenu contribuera grandement à améliorer l'accès à la nourriture et la nutrition des très pauvres. Mais les changements rendus possibles par la croissance économique mettent parfois du temps avant de porter leurs fruits, et souvent, les groupes de population les plus défavorisés ne peuvent bénéficier immédiatement des avantages que ces changements procurent. C'est la raison pour laquelle réduire la faim nécessite la mise en œuvre d'interventions à court et à long terme: c'est ce qu'on appelle généralement une «approche sur deux fronts»⁵⁴. Les instruments de protection sociale permettent de jeter des ponts entre ces deux fronts⁵⁵, en ce qu'ils jouent un rôle crucial pour garantir que la croissance économique contribue à réduire la faim et la malnutrition aussi rapidement que possible. Le rôle de la protection sociale est double: d'abord,

FIGURE 18

La Stratégie nationale de protection sociale du Gouvernement cambodgien



Note: Le rectangle tracé en pointillés dans le diagramme indique les mesures de protection sociale qui sont axées sur les pauvres.
Source: Conseil cambodgien de l'agriculture et du développement rural (CARD). 2011. *Stratégie nationale de protection sociale pour les personnes pauvres et vulnérables (2011-2015)*.

elle peut aider les pays à réduire plus rapidement la sous-alimentation; ensuite, si elle est bien structurée, elle peut contribuer de manière directe à une croissance économique plus rapide. Il est utile d'établir une distinction conceptuelle entre ces deux types d'effets, mais n'importe quelle politique et n'importe quel programme peuvent apporter une contribution dans ces deux domaines simultanément.

Un système de protection sociale fait intervenir un vaste éventail de politiques et d'instruments (figure 18). Les

dispositifs de protection sociale, ou l'assistance/les transferts sociaux qui sont normalement destinés aux pauvres et ne font pas appel à la contribution financière des bénéficiaires, n'en sont que l'une des composantes. La protection sociale comporte aussi d'autres volets, comme les politiques relatives au marché de l'emploi et les contrats d'assurance (pensions de retraites contributives et assurance-maladie) ainsi que les politiques sectorielles dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la nutrition, du VIH/sida et de l'agriculture⁵⁶.



Des dispositifs de protection sociale pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition

Les dispositifs de protection sociale destinés aux pauvres et aux petits exploitants sont en général de nature non contributive, c'est-à-dire qu'ils ne font pas appel à la contribution financière des bénéficiaires. Il existe un vaste

éventail d'instruments de ce type, notamment les transferts (assortis ou non de conditions, en espèces ou en nature), les subventions et les programmes de travaux publics. Toutefois, les gouvernements sont de plus en plus nombreux à avoir

ENCADRÉ 6

Concevoir des transferts propres à favoriser l'autonomisation sociale et économique des femmes

Des éléments de preuves de plus en plus nombreux montrent qu'accroître les ressources dont disposent les femmes (plutôt que les hommes) a des effets positifs sur le bien-être de la famille, et en particulier sur la santé des enfants (survie des enfants et taux de nutrition) et leur éducation¹.

- Des études de cas réalisées au Sri Lanka ont montré que la consommation alimentaire des ménages était plus diversifiée lorsque les femmes exerçaient un plus grand contrôle sur les revenus du ménage².
- Au Brésil, le programme *Bolsa Familia* a permis d'augmenter de 16 pour cent la participation des femmes des ménages bénéficiaires³. Les transferts en espèces dans le cadre desquels de l'argent a été directement remis aux femmes ont également eu pour effet d'améliorer leur statut au sein du ménage (*Bolsa Familia* au Brésil⁴), de leur donner davantage confiance en elles et de favoriser leur autonomisation économique (programme *Progresa/Oportunidades* au Mexique⁵).
- Au Malawi, le Programme de transferts sociaux en espèces a également permis de réduire le recours à des stratégies d'évitement du risque comme les prestations sexuelles rémunérées⁶ pour les femmes ou les travaux dangereux pour les enfants.
- Les programmes dans le cadre desquels l'intervention est subordonnée à la fréquentation scolaire ont également permis d'élever le taux de fréquentation des filles au Nicaragua⁷, et une évaluation de l'action pour les repas de midi mise en place en Inde a montré que les filles ayant bénéficié du programme avaient 30 pour cent de chances

en plus que les autres d'achever leurs études primaires⁸.

Le type d'aliments distribués dans le cadre de ces transferts peut également influencer leurs répercussions sur les différents membres de la famille. Une étude réalisée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) au Bangladesh a montré que l'apport énergétique alimentaire qui augmentait le plus était celui des femmes en cas de distribution d'une denrée moins appréciée (farine de blé complète), et celui des hommes en cas de distribution d'une denrée de choix (riz)⁹.

Si l'on entend accroître le contrôle qu'exercent les femmes sur les transferts, il peut être utile, dans certaines circonstances, d'effectuer ces transferts sous forme de nourriture; en effet, dans de nombreuses sociétés, la nourriture est considérée comme un domaine relevant de la responsabilité des femmes. Elles sont dès lors plus susceptibles de contrôler l'utilisation de ce type de transferts, ainsi que des transferts en espèces liés à l'achat de nourriture¹⁰. Subordonner les transferts à des activités relevant de la responsabilité des femmes, comme le fait d'emmener les enfants dans un centre de soins, peut également garantir que l'argent revienne aux femmes plutôt qu'au chef de ménage (qui est en général un homme). Il est toutefois très important que ces programmes tiennent compte des exigences de temps qui pèsent sur les épaules des femmes, car il est prouvé que le manque de temps peut avoir des effets néfastes sur le plan de la nutrition¹¹.

Sources: Voir notes en page 68.

recours aux programmes de micro-assurance contributive dans les domaines de la santé et/ou de l'agriculture pour les pauvres. La récente stratégie nationale de protection sociale élaborée par le Gouvernement cambodgien accorde la priorité à la mise en place de dispositifs de protection sociale pour les personnes pauvres et vulnérables, mais comprend également des programmes d'assurance-maladie communautaires prévoyant une contribution financière de ces personnes (figure 18).

Les **transferts** peuvent s'effectuer directement soit en espèces, soit en nature, soit (de plus en plus souvent) sous forme combinée espèces/nature (voir l'encadré 6). Les programmes de transferts en espèces consistent à donner de l'argent, tandis que les bons d'alimentation sont

des coupons permettant d'acheter soit une quantité donnée de nourriture (bons pour produit), soit de la nourriture pour une valeur donnée (bons de valeur). Ils peuvent être distribués sous forme électronique ou en tant que coupons imprimés. Les bons peuvent également être utilisés pour soutenir de manière plus efficace les moyens de production agricole (bons pour semences améliorées, pour engrais ou bons d'accès à des services).

La distribution d'argent liquide ou de nourriture peut être ou non assortie de conditions. Les transferts conditionnels exigent en général que les bénéficiaires se plient à certaines conditions, comme le fait de fréquenter un centre de soins, de s'inscrire à l'école et de fréquenter les cours ou de suivre une formation à la nutrition, donnant ainsi corps à

ENCADRÉ 7

Les transferts en espèces suffisent-ils à améliorer la nutrition?

La capacité des transferts en espèces à permettre la réalisation d'objectifs nutritionnels fait l'objet d'un large débat. Des études menées en Indonésie ont par exemple montré que lors de la crise de 1997-1998, l'élasticité par rapport au revenu de certains micronutriments essentiels (par exemple le fer, le calcium et la vitamine B¹) était sensiblement plus élevée qu'au cours d'une année normale¹. Lorsque les ménages pauvres doivent faire face à des chocs des prix alimentaires, ils continuent à consommer des produits de base mais sont incapables de préserver la diversité de leur régime, ce qui a des effets néfastes sur leur état nutritionnel². Les groupes de population les plus touchés sont ceux dont les besoins en nutriments sont les plus élevés, à savoir les jeunes enfants, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les personnes atteintes de maladies chroniques. Ainsi, une augmentation marquée du dépérissement et de l'anémie chez les enfants est souvent la première conséquence d'une crise alimentaire. Dans de telles conditions, un simple transfert en espèces en cas de flambée des prix (ou de perte de revenus) peut suffire à protéger la consommation de certains micronutriments essentiels, mais pas de tous.

Mais le débat va au-delà de la question du bien-fondé des transferts en espèces lors des épisodes de flambée des prix. Dans des contextes où la production, l'accès et l'utilisation sont faibles, on s'est interrogé sur la capacité des transferts en espèces à produire des effets positifs sur la nutrition, puisque la consommation de certains nutriments clés semble ne pas être particulièrement sensible aux modifications de revenus³. Dans ces conditions, il est probable que des programmes axés sur l'apport de suppléments nutritionnels seront nécessaires. De même, les transferts en espèces ne sont pas adaptés lorsqu'il s'agit de prévenir les retards de croissance chez les enfants de moins de 2 ans, car il se peut

que les aliments hautement nutritifs dont ils ont besoin ne soient pas disponibles sur le marché local.

L'étude de l'incidence des transferts en nature et en espèces au cours d'une période de flambée des prix réalisée dans le cadre du Programme éthiopien de protection sociale fondé sur des activités productives a révélé que les bénéfices des transferts de nourriture ou des combinés «espèces plus nourriture» étaient supérieurs aux transferts en espèces non indexés, d'après les déclarations des intéressés quant à leur sécurité alimentaire⁴. Les auteurs en ont conclu que tout programme de protection sociale visant à améliorer ou à protéger la sécurité alimentaire des ménages devait faire intervenir des mécanismes qui isolent les transferts sociaux des chocs comme les flambées des prix. Ainsi, en cas de flambée, les «bons de produit» peuvent se révéler plus adaptés que les «bons de valeur».

Une autre étude, portant sur l'impact d'un programme pilote de transferts en espèces et en nature après le tsunami au Sri Lanka, a révélé que les ménages qui avaient reçu de l'argent étaient plus susceptibles que ceux qui avaient reçu de la nourriture de consacrer une partie de leurs ressources à la diversification de leur régime alimentaire, en achetant des céréales plus coûteuses et de plus grandes quantités de viande, de produits laitiers et d'aliments transformés⁵. Cette diversification s'est opérée au détriment de la consommation de deux denrées de base: le riz et le blé. Ce type de phénomène s'observe principalement chez les ménages bénéficiaires les plus pauvres. Cependant, une étude comparative des transferts en espèces et en nature, en cours au Niger, montre que la majorité des ménages préfèrent recevoir de la nourriture, et que ceux qui en reçoivent ont en général un régime plus diversifié et adoptent des stratégies de survie moins néfastes.

Sources: Voir notes en page 69.

l'approche sur deux fronts d'objectifs à court et à long terme. Ce type de transferts conditionnels peut cibler l'alimentation scolaire (repas scolaires, collations comme des biscuits à haute valeur énergétique et/ou rations à emporter qui peuvent être fournies sous forme de nourriture ou d'argent), ou encore prendre la forme de transferts d'espèces assortis de conditions en matière de soins de santé ou de transferts en nature (voir l'encadré 7). Les auteurs d'une étude récente ont avancé que si les programmes d'alimentation scolaire pouvaient avoir des retombées positives sur l'éducation des écoliers et, dans une moindre mesure, améliorer la nutrition des familles des bénéficiaires, ils devaient idéalement être considérés comme des programmes de transfert constituant à la fois un filet de sécurité sociale et un investissement dans le capital humain⁵⁷. Le transfert de valeur de ces programmes renforce la capacité des ménages, notamment les ménages d'agriculteurs, à faire face aux chocs et à gérer les risques. En élevant les niveaux d'éducation, ils mènent à une hausse de la productivité et à une plus grande égalité entre les hommes et les femmes⁵⁸.

Les transferts inconditionnels peuvent quant à eux prendre la forme de programmes de distribution générale de nourriture, d'alimentation d'appoint, de ravitaillement d'urgence ou de transferts en espèces; ils sont généralement destinés aux groupes vulnérables et ne sont assortis d'aucune condition. L'apport d'une alimentation d'appoint et le ravitaillement d'urgence sont destinés aux femmes enceintes, aux mères allaitantes ou aux enfants de moins de 2 ans, couvrant ainsi les «1 000 jours cruciaux» qui s'écoulent entre la conception d'un enfant et le moment où il atteint l'âge de 2 ans. Ces programmes peuvent être de nature préventive ou curative, selon qu'ils remplissent une fonction d'assurance ou d'assistance.

Les **subventions** qui permettent de diminuer les prix payés par les pauvres peuvent également agir comme filet de sécurité en augmentant le pouvoir d'achat des ménages, grâce à la vente de certaines denrées et apports agricoles à moindre prix. Elles sont largement utilisées au Bangladesh, en Inde et dans tout le Proche-Orient. Les subventions peuvent être généralisées (universelles) ou ciblées, et sont

ENCADRÉ 8

Combattre la malnutrition dans les zones urbaines: le système de sécurité alimentaire pionnier de Belo Horizonte

Avec une population de quelque 2,5 millions d'habitants, Belo Horizonte est la troisième ville du Brésil. Au début des années 90, 38 pour cent environ des habitants de la ville vivaient en dessous du seuil de pauvreté et près de 20 pour cent des enfants de moins de trois ans souffraient de malnutrition. Face à l'ampleur du problème, le gouvernement a imaginé une réponse structurelle multidimensionnelle qui a permis de faire du droit à une nourriture adéquate, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité, une réalité pour tous.

Le programme a entraîné une réduction de la mortalité infantile de 60 pour cent et a considérablement influencé le Programme Faim Zéro du pays, en utilisant seulement 2 pour cent environ de budget annuel de la ville. Il a été récompensé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le World Future Council (WFC). Le système dans son ensemble se compose de plus de 20 programmes hautement interconnectés qui se complètent et se renforcent les uns les autres. Ses composantes essentielles sont les suivantes:

- Gestion centralisée du projet grâce à la mise en place d'un département spécialement créé à cet effet au sein de la municipalité.
- Soutien à l'agriculture urbaine, avec la création de jardins communautaires dans les quartiers pauvres et l'organisation d'ateliers de formation destinés à favoriser la réussite des cultures.
- Mise à disposition de points de vente sur les marchés les plus fréquentés pour les marchands de fruits et

légumes qui proposent au moins 25 produits sains à prix fixe et raisonnable.

- Mise à disposition d'étals pour les petits agriculteurs des environs, afin de leur donner une chance de pouvoir vendre directement aux consommateurs.
- Mise en place d'un programme d'information sur la nutrition (comprenant notamment des cours de cuisine gratuits) destiné aux habitants des quartiers les plus pauvres de la ville. La coordination de ce programme est assurée par une équipe composée d'employés des départements de la santé, de l'éducation, des sports, du travail social et de la sécurité alimentaire.
- Repas scolaires gratuits, composés de produits frais à haute valeur nutritionnelle.
- Fourniture de repas abordables, sains et nourrissants aux citoyens à faible revenu dans des «restaurants publics» subventionnés par la municipalité. Belo Horizonte compte cinq restaurants de ce type, qui servent 4 millions de repas par an. Ces restaurants étant également ouverts aux citoyens à revenu moyen, les pauvres n'ont pas la sensation d'être stigmatisés.

Le système de sécurité alimentaire de Belo Horizonte pourrait, moyennant certains ajustements, servir de modèle pour d'autres villes partout dans le monde. Un projet de ce type est à l'étude pour Le Cap, en Afrique du Sud, ainsi que dans d'autres villes africaines.

Note: Pour en savoir plus, vous pouvez consulter le site Internet du World Future Council (www.worldfuturecouncil.org/3751.html).

souvent mises en avant comme un moyen de protéger les pauvres. Les subventions universelles, disponibles pour tous, sont les plus faciles à mettre en œuvre et bénéficient d'un plus grand appui politique. Leurs détracteurs avancent toutefois que leurs effets sont régressifs dans la mesure où les riches en bénéficient davantage que les pauvres (parce que les riches consomment, au total, plus que les pauvres), qu'elles coûtent extrêmement cher et qu'elles impliquent de renoncer à des investissements en faveur de biens publics essentiels à une croissance économique à long terme. En 2008, par exemple, l'Égypte a introduit une nouvelle subvention sur le pain, pour un coût annuel de 2,5 milliards de dollars des États-Unis.

Parfois, les autorités tentent de concevoir des subventions qui sont en théorie ouvertes à tous mais qui, parce qu'elles portent sur des denrées davantage consommées par les pauvres, ciblent implicitement ces derniers⁵⁹. Le Gouvernement tunisien, par exemple, a subventionné les petits cartons de lait, qui sont ceux que les ménages pauvres achètent en général⁶⁰. Les subventions au ciblage implicite sont semblables aux transferts décrits plus haut, mais il existe un risque qu'elles bénéficient en grande partie à une population mieux lotie. Selon le type de produit subventionné, le transfert de valeur peut également se révéler relativement faible pour les pauvres, et il est de toute façon nécessaire que ceux-ci disposent de ressources suffisantes pour acheter le produit en question.

■ Le ciblage et les modalités sont importants

D'après de nouvelles données publiées par la Banque mondiale, les dispositifs de protection sociale sont insuffisants, voire inexistant, dans de nombreux pays en développement. Soixante pour cent au moins de la population de ces pays – et près de 80 pour cent dans les pays les plus pauvres de la planète – ne bénéficient pas d'une couverture sociale efficace⁶¹. Récemment, devant une approche de la protection sociale de plus en plus fondée sur les droits de l'homme, des voix se sont élevées en faveur d'un niveau minimum de protection sociale pour tous⁶².

Toutefois, en raison de la rareté des ressources et de la nécessité de maximaliser le rapport coût-efficacité, les dispositifs de protection sociale ciblés ont conservé leur pertinence, car les programmes de protection sociale sont en grande partie financés par l'aide (notamment l'aide publique au développement), les subventions et les prêts internationaux. La capacité d'un pays à accroître ses revenus par l'impôt est souvent limitée, et lorsque cette source de revenus existe, elle est souvent consacrée à d'autres domaines prioritaires. D'après une étude, le rendement de l'investissement dans le domaine de la protection sociale ne peut en soi justifier qu'une plus grande part des deniers

publics lui soient consacrée, car il existe des formes de dépenses publiques plus productives⁶³. Ainsi, le taux de rendement interne moyen des projets de protection sociale varie entre 8 et 17 pour cent, tandis que celui de l'ensemble des secteurs se situe aux alentours de 25 pour cent (pour tous les projets de la Banque mondiale dans l'ensemble des secteurs pour lesquels une estimation a été réalisée pour la période 2005-2007)⁶⁴. L'avantage de la protection sociale par rapport à d'autres types de dépenses, c'est son puissant effet direct sur la réduction de la pauvreté, mais cet effet dépend d'un ciblage efficace.

Il est communément admis que le choix des modalités les plus adaptées dépend d'une bonne évaluation des facteurs spécifiques à chaque contexte. Lorsqu'ils choisissent les modalités de mise en œuvre des programmes de travaux publics ou des transferts directs non contributifs, les responsables politiques doivent tenir compte de plusieurs facteurs: les objectifs du programme (par exemple, si l'objectif est spécifiquement d'ordre nutritionnel, des denrées alimentaires spécialisées peuvent être plus appropriées que des transferts en espèces); le fonctionnement des marchés, et notamment la disponibilité alimentaire; les préférences des bénéficiaires⁶⁵; le rapport coût-efficacité des autres modalités; et la répartition des transferts entre les hommes et les femmes et entre les membres de la famille⁶⁶.

■ Retombées des transferts d'espèces sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Une grande partie de ce que nous savons des effets des programmes de protection sociale dans les pays à faible et moyen revenu nous vient de l'étude des transferts d'espèces assortis de conditions mis en place en Amérique latine, bon nombre d'entre eux ayant été rigoureusement évalués⁶⁷. Si beaucoup de ces programmes ont permis d'obtenir des résultats à court terme sur le plan de l'amélioration de la consommation alimentaire des ménages, leurs effets sur la nutrition, mesurés en résultats anthropométriques⁶⁸, ou sur la réduction de la prévalence des carences en micronutriments, sont mitigés. Des programmes mis en place au Mexique et au Nicaragua ont montré une amélioration de la taille des enfants, mais au Brésil et au Honduras les effets observés sur l'état nutritionnel des enfants en âge préscolaire ont été pratiquement nuls. Une amélioration du bilan en fer a été observée au Mexique, mais pas dans les autres pays (Honduras et Nicaragua) dans lesquels ce critère a été évalué⁶⁹. En outre, les facteurs qui ont permis d'atteindre ce résultat et le rôle des différentes composantes du programme sont peu clairs. À cet égard, la question de savoir si c'est le transfert lui-même, ou les conditions, qui ont mené à ce résultat, reste ouverte.



Protection sociale et croissance économique

La protection sociale et la croissance économique sont étroitement liées, et chacune a des effets sur l'autre. La croissance économique accroît les ressources financières et humaines disponibles pour soutenir la protection sociale; les pays développés, par exemple, qui ont un PIB par habitant plus élevé, disposent en général de systèmes de sécurité sociale plus complets que les pays en développement. Les programmes de protection sociale mis en œuvre au sein du système de sécurité sociale contribuent également à stimuler la croissance économique. Ils permettent l'acquisition de capital humain (à la fois pour les enfants et pour les adultes) qui mène à un accroissement de la productivité. Ils peuvent protéger les pauvres des chocs économiques et climatiques, favorisant les investissements en faveur de l'agriculture et l'adoption de technologies améliorées qui augmentent les revenus agricoles. Ils contribuent en outre à la construction d'infrastructures par l'intermédiaire de programmes de travaux publics, fournissant ainsi les biens publics essentiels à l'augmentation du PIB par habitant. En travaillant main dans la main, la protection sociale et la croissance économique jettent les bases de l'élimination de la faim dans le monde.

Renforcer le capital humain

Certaines études se sont penchées sur les effets à long terme des interventions en matière de nutrition en faveur de la petite enfance, et notamment sur leurs effets sur l'amélioration de la nutrition, les moyens par lesquels ces effets se produisent et l'impact sur la productivité économique des adultes (voir l'encadré 9). Parmi les éléments observés ailleurs qu'en Amérique latine, une étude du Programme d'allocations de soutien à l'enfant mis en œuvre en Afrique du Sud a révélé que les enfants bénéficiaires étaient plus grands de 3,5 cm à l'âge adulte⁷⁰.

Ces études nous prouvent qu'il existe un lien de cause à effet entre la dénutrition (mesurée en retard de croissance), la scolarité et le salaire perçu à l'âge adulte; ce lien est double: d'abord, les enfants qui ont été bien nourris deviennent des adultes plus grands et plus forts, et donc plus à même de gagner un bon salaire pour une activité manuelle; ensuite, les enfants bien nourris commencent à aller à l'école plus tôt et fréquentent les cours plus régulièrement que les autres, ce qui améliore leurs capacités cognitives et mène également à des salaires plus élevés.

ENCADRÉ 9

Les interventions nutritionnelles dans les «1 000 jours cruciaux» au Guatemala

Une étude réalisée au Guatemala a étudié les effets directs d'une intervention nutritionnelle dans la petite enfance sur la productivité économique des adultes. L'étude se fonde sur les données de 1 424 Guatémaltèques (âgés de 25 à 42 ans) recueillies entre 2002 et 2004. Ils représentaient 60 pour cent des 2 392 enfants (âgés de 0 à 7 ans) qui avaient participé à une étude nutritionnelle entre 1969 et 1977. Dans cette étude initiale, tous les enfants de 6 mois à 3 ans de deux villages désignés au hasard avaient reçu un complément alimentaire très nutritif (atole), et ceux de deux autres villages un complément alimentaire moins nutritif (fresco). Les variables évaluées en 2002-2004 étaient le revenu annuel, les heures de travail accomplies et le salaire horaire moyen pour toutes les activités économiques.

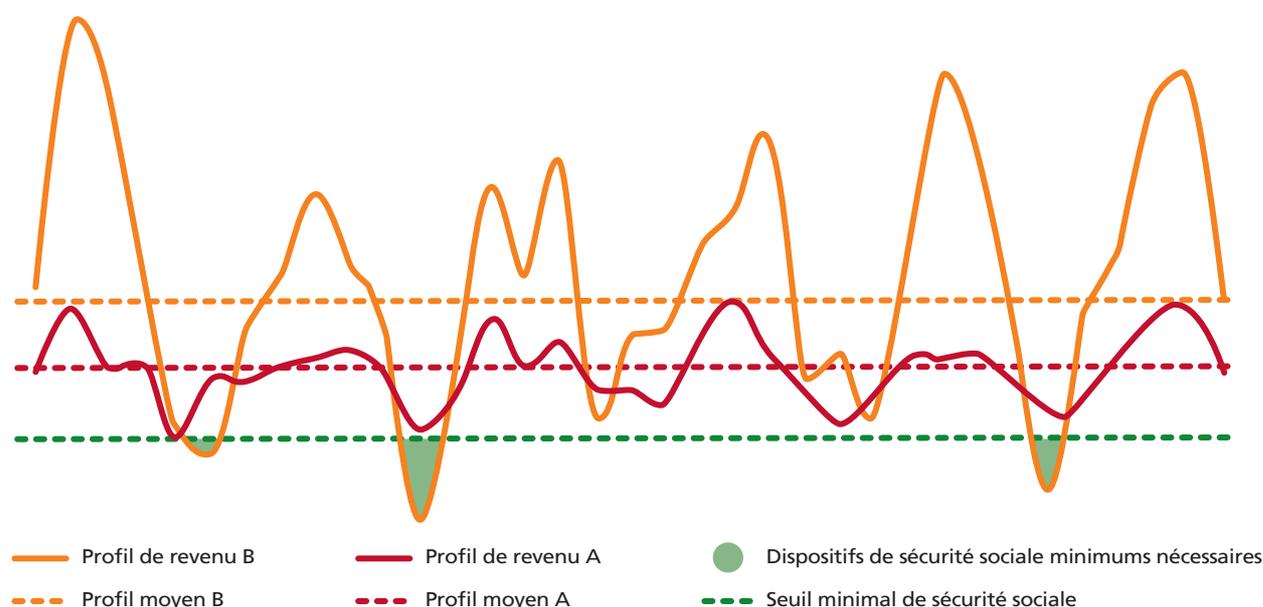
D'après les résultats, le salaire horaire moyen des hommes ayant reçu de l'atole avant l'âge de trois ans était plus élevé

de 46 pour cent. Les résultats tendaient également à montrer que les sujets ayant reçu un complément d'atole fournissaient moins d'heures de travail et avaient un revenu annuel plus élevé, bien que ces différences ne soient pas statistiquement significatives (peut-être en raison de la taille réduite de l'échantillon). Enfin, les enfants qui n'avaient pas souffert de retards de croissance au cours de leurs trois premières années de vie totalisaient plus d'années de scolarité, obtenaient de meilleurs scores aux tests cognitifs à l'âge adulte, avaient plus de chance d'obtenir des emplois de bureau ou d'être engagés comme travailleurs qualifiés, avaient moins de risques de vivre dans des ménages pauvres et, pour les femmes, on observait moins de grossesses, moins de fausses couches et une diminution de la mortalité.

Sources: Voir notes en page 69.

FIGURE 19

Dispositifs de sécurité sociale nécessaires pour une prise de risques prudente



Source: Adapté de L. Brown and U. Gentilini. 2007. On the edge: the role of food-based safety nets in helping vulnerable households manage food insecurity. Dans B. Guha-Khasnobis, S.S. Acharya et B. Davis. *Food insecurity, vulnerability and human rights failure*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan et United Nations University-WIDER.

Le message essentiel est ici que les investissements réalisés en faveur de la nutrition du jeune enfant peuvent stimuler la croissance économique, car ils ont des effets à long terme sur les capacités cognitives et la productivité. Ainsi, la protection sociale ne se limite pas à verser des allocations. Elle favorise également la croissance économique en améliorant les régimes alimentaires et en élevant les niveaux de nutrition, en limitant l'apparition des maladies et l'absentéisme, en améliorant les compétences cognitives, en maximisant les bénéfices de l'éducation et en améliorant la capacité à travailler. Ces caractéristiques des programmes de protection sociale sont examinées ci-dessous.

■ Risque, assurance et adoption de technologies

L'agriculture est une activité risquée par nature, et elle pourrait le devenir davantage encore avec l'accroissement de la fréquence des événements météorologiques extrêmes. Un agriculteur peut ne commettre aucune erreur, et ne parvenir qu'à une très faible production à cause des caprices de la nature. Pour les agriculteurs pauvres qui cultivent des variétés familières, se lancer dans de nouvelles cultures ou de nouvelles variétés peut aller au-delà de leur tolérance au risque, car un échec aurait pour eux des conséquences catastrophiques. Bien gérer les risques et les dangers et donner aux plus pauvres la possibilité de prendre davantage de risques mais également d'adopter des stratégies à plus haut rendement est essentiel pour leur

permettre de mettre en œuvre des stratégies de subsistance qui leur donnent une chance de sortir de la pauvreté. La mise en place de programmes de protection sociale efficaces, dotés de mécanismes clairement formulés, transparents et non discriminatoires peut faciliter l'adoption de ce type de stratégies en fixant un niveau minimum de consommation en dessous duquel ils savent qu'ils ne peuvent pas tomber.

Un exemple simple peut être un ménage vivant dans une zone exposée à la sécheresse et dont les droits fonciers sont précaires. Le profil de revenu A (figure 19) représente un ménage qui cultive le manioc, une culture vivrière résistante à la sécheresse, dont la période de maturation est courte et qui est commercialisée sur les marchés locaux. Le profil de revenu B représente un ménage qui cultive le café, une culture commerciale à longue période de gestation qui est moins résistante à la sécheresse et est exportée sur les marchés internationaux. La culture du café génère des revenus généralement plus élevés mais comporte également plus de risques: pertes de rendement dues à la sécheresse, risque de perdre les terres avant que les plants de café ne soient arrivés à maturité, ou chute des cours internationaux du café au moment de la récolte. N'importe lequel de ces événements (ou pire, une combinaison de plusieurs d'entre eux) aura pour conséquence de déprimer fortement les revenus du profil B. Cette perspective découragera les ménages de se lancer dans la culture de café s'ils ne disposent pas d'une certaine protection contre

les pertes de revenus. Une telle aversion pour le risque, si elle est compréhensible, empêchera le ménage d'échapper à la faim et ralentira la croissance agricole, qui peut pourtant produire des effets multiplicateurs dans toute l'économie et promouvoir plus largement la sécurité alimentaire.

Il existe plusieurs moyens de gérer ces risques. D'abord, il est possible de réduire la probabilité que des chocs surviennent et, partant, la fréquence et/ou l'ampleur des pertes de revenus (figure 19). Parmi les exemples d'interventions permettant d'atténuer les risques, on peut citer les programmes d'irrigation, l'introduction de nouvelles variétés résistantes à la sécheresse, à la salinité ou aux inondations, et les campagnes de vaccination qui limitent le risque de maladie pour les éleveurs. Un programme d'enregistrement des terres qui favorise l'accès des femmes et respecte les schémas fonciers traditionnels (par opposition à la privatisation simple) réduira les risques de chocs néfastes pour les deux types de profil.

Ensuite, même si un choc se produit, différents types d'assurance (qui en général se fondent sur une contribution du bénéficiaire) peuvent en atténuer l'impact, essentiellement en comblant les pertes de revenus dont il est question à la figure 19⁷¹. À titre d'exemple, un système d'assurance basé sur des indices météorologiques peut jouer en cas de sécheresse, et des instruments de gestion des risques liés aux produits (p. ex. les contrats à terme) peuvent fournir des garanties contre les fluctuations de prix à court terme, réduisant ainsi l'ampleur des pertes de revenus pour les profils de type B.

Ainsi, une assurance qui atténue l'impact des chocs climatiques est un outil essentiel pour aider les agriculteurs à éviter les pièges de la pauvreté et accélérer l'adoption de technologies agricoles. Toutefois, les programmes d'assurance traditionnels se sont révélés extrêmement onéreux en raison de leurs coûts administratifs élevés. On se tourne donc de plus en plus vers de nouvelles formes d'assurances. Les assurances reposant sur des indices météorologiques, par exemple, proposent des remboursements qui sont calculés en fonction de la mesure des précipitations, des températures ou de l'humidité (le rendement des cultures sur une vaste zone peut constituer un autre indice possible) plutôt que sur les pertes enregistrées par un agriculteur en particulier⁷². Elles sont destinées à couvrir des risques spécifiques prédéfinis, comme les sécheresses ou les inondations⁷³. Le fait de lier les remboursements à des seuils prédéfinis plutôt que d'en fixer le montant sur la base de pertes isolées au niveau des exploitations individuelles permet de réduire les coûts administratifs et élimine les incitations perverses (risque moral) qui pourraient pousser un agriculteur à souhaiter la perte de ses récoltes. Cela permet également d'éviter que seuls les agriculteurs qui sont exposés à un risque élevé de perte de récoltes ne souscrivent d'assurance, un phénomène appelé «antisélection».

Le système de gestion des risques météorologiques du FIDA et du PAM propose des assurances basées sur les niveaux de précipitation, atténuant ainsi l'impact des chocs météorologiques sur les petits exploitants pauvres et permettant aux agriculteurs de gérer les risques agricoles et de renforcer leur capacité de résistance. Un autre exemple est l'initiative «R4» pour le renforcement de la résilience des communautés rurales, lancée par le PAM et Oxfam America (R4 fait référence aux quatre stratégies de gestion du risque qui interviennent dans le programme). Cette initiative s'inspire du succès remporté par cadre global de gestion du risque mis au point par Oxfam America et un groupe de partenaires parmi lesquels l'Association de secours du Tigré (*Relief Society of Tigray*, REST), dont l'objectif est de permettre aux agriculteurs pauvres de renforcer leur sécurité alimentaire et financière grâce à une combinaison de gestion améliorée des ressources (réduction des risques), de microcrédit (prise de risques prudente), d'assurance (transfert du risque) et d'épargne (réserves pour risques). Dans le cadre de cette initiative, le projet de transfert des risques pour l'adaptation dans la corne de l'Afrique (HARITA) permet aux agriculteurs éthiopiens de souscrire une assurance récolte et de la payer au moyen de leur propre travail, via un programme de travaux publics. Une évaluation d'impact couvrant la saison 2009/10 a révélé que les assurances indexées avaient des effets très positifs sur le rendement des récoltes⁷⁴. D'après cette étude, lorsque les agriculteurs contractaient une assurance pour la deuxième fois, ils étaient beaucoup plus nombreux à diversifier leurs cultures, à utiliser des engrais en plus grande quantité et à souscrire un emprunt. Il semble donc que les agriculteurs apprennent que l'assurance constitue un outil efficace de gestion du risque, qui les aide à prendre des risques prudents pour intensifier leur production et renforcer leurs moyens d'existence.

■ Investir dans des systèmes alimentaires et agricoles prenant en compte la nutrition

S'il existe de nombreuses preuves de l'incidence des transferts d'espèces assortis de conditions sur l'amélioration du capital humain⁷⁵, peu d'études se sont intéressées à l'offre de main-d'œuvre ou aux effets sur la productivité⁷⁶. Néanmoins, un vaste éventail d'études ne font état que de faibles diminutions du travail des adultes (à savoir le temps consacré au travail ou l'offre de main-d'œuvre) liées à la réception de transferts d'espèces assortis de conditions⁷⁷. Sur le plan de la production, malgré le peu d'informations disponibles, les études dont on dispose indiquent des effets positifs sur le potentiel de production ainsi que sur l'éventualité de conflits entre les objectifs sociaux et les activités de subsistance. Deux études du programme mexicain *Progresa*, par exemple, ont révélé que ce type de transferts avait en général pour effet d'intensifier l'utilisation des terres, d'augmenter la taille des troupeaux

d'élevage, la production végétale, les dépenses agricoles et les probabilités de création de micro-entreprises⁷⁸.

Une autre étude a toutefois montré que les ménages agricoles bénéficiant du programme *Progesa* étaient moins susceptibles de se plier à certaines conditions en raison de conflits de temps avec leurs activités de subsistance⁷⁹.

En Afrique subsaharienne, on a observé que le programme malawien SCT avait mené à une augmentation des investissements dans les actifs agricoles, y compris l'outillage et le bétail, à une plus grande capacité des ménages à répondre à leurs besoins de consommation avec leur propre production, à une diminution du travail de la main-d'œuvre agricole et des enfants en dehors de l'exploitation et à une plus grande concentration de main-d'œuvre (adultes et enfants) au sein de l'exploitation⁸⁰. En Éthiopie, les ménages qui bénéficiaient à la fois du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PSNP) et de programmes complémentaires d'aide agricole ne semblaient avoir subi aucun effet dissuasif sur le plan de l'offre de main-d'œuvre, et avaient tendance à jouer d'une plus grande sécurité alimentaire, à emprunter davantage à des fins de production, à utiliser des technologies agricoles améliorées et à mener leurs propres activités commerciales non agricoles⁸¹. Une étude de suivi a révélé que le PSNP avait entraîné une amélioration sensible de la situation de sécurité alimentaire de ceux qui avaient participé au programme pendant cinq ans, par rapport à

ceux qui n'en avaient bénéficié que pendant un an⁸².

En outre, les ménages qui avaient participé au PSNP et aux programmes complémentaires étaient parvenus à augmenter leur production de céréales de manière sensible et avaient davantage recours aux engrais.

En outre, les transferts en espèces peuvent venir compléter utilement un programme de développement rural plus vaste. L'importance d'une stratégie de croissance favorable aux pauvres centrée sur l'agriculture, en particulier la nécessité d'une nouvelle Révolution verte en Afrique subsaharienne, ont fait l'objet d'un vaste débat⁸³. Une telle stratégie devrait reposer à la fois sur un meilleur accès à un ensemble diversifié de technologies agricoles modernes (y compris une subvention initiale pour les engrais) et sur des investissements dans les infrastructures rurales et la recherche et la vulgarisation agricoles⁸⁴. Pourtant, le manque d'accès aux actifs agricoles, aux marchés et aux institutions, et en particulier au crédit, freine ceux qui souhaiteraient s'investir davantage dans l'agriculture⁸⁵. L'un des mécanismes qui permet de lever ces obstacles, notamment pour les agriculteurs pauvres, qui risquent le plus de devoir faire face à des restrictions de crédit, est la mise en place de transferts en espèces⁸⁶. Ceux-ci peuvent donc constituer non seulement un vecteur de protection sociale, mais également un moyen d'encourager les gains de production au niveau de l'exploitation (voir l'encadré 10).

ENCADRÉ 10

De la protection à la production

La FAO, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Agence du Royaume-Uni pour le développement international et sept pays d'Afrique subsaharienne ont récemment uni leurs forces – le projet «De la protection à la production» – pour étudier l'impact des programmes de transferts en espèces sur la prise de décision des ménages et l'économie locale¹. L'analyse des incidences économiques et productives est également importante pour l'élaboration de politiques.

De nombreux fonctionnaires au sein des ministères des finances et de l'économie perçoivent les transferts en espèces comme de l'aide sociale, de la charité et/ou des dons, qui n'ont aucune incidence économique.

Ce projet de recherche a pour objectif de comprendre les effets potentiels en matière de développement économique des transferts en espèces sur les pauvres des zones rurales en Afrique subsaharienne. Il vise à une meilleure compréhension de la manière dont les mesures de protection sociale peuvent contribuer à réduire la pauvreté de manière durable et favoriser la croissance

économique aux niveaux des ménages et de la communauté. Il sera étayé par une série d'études de cas et de comparaisons entre les pays. Le projet se fonde sur une approche mixte, combinant les méthodes économétriques, qualitatives et de simulation pour comprendre l'impact de la protection sociale sur la prise de décision des ménages et les économies locales, en utilisant des données provenant d'évaluations d'impacts rigoureuses en cours pour les programmes suivants: le programme CT-OVC au Kenya, le projet pilote de transferts à visée sociale du Tigré en Éthiopie, le programme de transferts à visée sociale au Malawi, le programme Revenu de subsistance contre la pauvreté au Ghana, le programme de subventions pour l'enfance au Lesotho, le programme de subventions pour l'enfance en Zambie et le programme de transferts à visée sociale au Zimbabwe.

¹ Pour en savoir plus, consultez le site web du programme «De la protection à la production» (<http://www.fao.org/economic/ptop/fr/>).

■ Les programmes de travaux publics

Les programmes de travaux publics, que l'on appelle parfois travail-contre-rémunération ou vivres-contre-travail, sont les plus efficaces lorsqu'ils sont utilisés comme mécanismes de protection des moyens d'existence et mis en œuvre avec une garantie d'emploi, comme dans le cas du Plan national de garantie de l'emploi, en Inde. En cas de besoin, une garantie d'emploi fournit une assurance efficace et permet aux ménages de prendre plus de risques dans le cadre de leur stratégie de subsistance habituelle qu'ils ne le feraient sans ce type de programmes. Les ménages peuvent planter des variétés à plus haut risque mais à plus haut rendement, passant ainsi du profil de revenu A au profil de revenu B (voir la figure 19)⁸⁷. Les résultats d'une évaluation du PSNP réalisée en Éthiopie entre 2006 et 2010 ont montré que la participation à ce programme et au programme de renforcement des actifs des ménages avait accru la probabilité d'utilisation des engrais de 19,5 pour cent⁸⁸.

Les programmes de travaux publics peuvent également procurer des avantages indirects. La construction d'infrastructures comme les routes, les ponts et les systèmes d'irrigation peut avoir d'importantes retombées indirectes sur l'emploi et produire des effets multiplicateurs sur les économies locales et la productivité agricole. Les programmes de travaux publics peuvent s'inscrire dans le cadre de plans de développement ou de redressement et, en théorie, ils peuvent être rapidement transposés à plus grande échelle (voir l'encadré 11).

■ Systèmes de protection sociale

Eu égard au grand nombre d'objectifs différents (mais liés) de la protection sociale, on tend de plus en plus à abandonner les stratégies spécifiques, au cas par cas et à court terme qui étaient privilégiées par le passé au profit d'une approche plus systémique. La *Stratégie de la Banque mondiale 2012-2022: Protection sociale et emploi* stipule que «l'objectif premier de la nouvelle stratégie [...] est d'aider les pays à passer d'approches fragmentées à des systèmes harmonisés»⁸⁹.

Les systèmes ne varieront pas uniquement en fonction de l'objectif, mais dépendront également du contexte - c'est-à-dire des capacités et de la stabilité politique des pays. L'approche systémique est pertinente non seulement dans les contextes de développement, mais également dans les situations d'urgence et de début de relèvement, où les chocs peuvent être récurrents (Éthiopie, Sahel, Yémen) ou uniques. C'est une manière d'aller au-delà d'une approche strictement axée sur le secours pour mettre en place des programmes de renforcement de la résilience s'étalant sur plusieurs années, comme le Programme de protection sociale fondé sur les activités productives en Éthiopie, dans le cadre duquel les ménages se trouvant en situation d'insécurité alimentaire reçoivent une aide pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, et le Programme de protection sociale contre la faim au Kenya⁹⁰. Une approche systémique suppose aussi l'utilisation de mécanismes administratifs communs

ENCADRÉ 11

Concevoir des programmes de travaux publics qui bénéficient aux femmes

Les programmes de travaux publics qui créent une infrastructure communautaire peuvent réduire le temps nécessaire à la charge de travail des femmes et aux filles, qui vont chercher l'eau et récoltent le bois de feu. Ils ouvrent également aux femmes rurales des perspectives d'emploi qui peuvent avoir des répercussions importantes sur leur sécurité alimentaire et l'amélioration de leur état nutritionnel, car le revenu des femmes est plus souvent consacré à la nourriture et aux biens dont ont besoin les enfants. Lutter contre les inégalités hommes-femmes et renforcer les capacités des femmes par l'intermédiaire des programmes de travaux publics signifie leur offrir un travail décent et nécessite de tenir compte de leurs responsabilités familiales et de leur besoin de flexibilité¹. Il est prouvé que la participation des femmes au marché de l'emploi s'accroît si on leur donne la possibilité de concilier travail et responsabilités familiales, et l'introduction de formations augmente l'employabilité des

femmes au terme du programme². L'analyse de projets de relèvement après des catastrophes a montré que former les femmes à des emplois traditionnellement occupés par des hommes, comme la construction, et leur donner des responsabilités, peut améliorer l'efficacité à long terme de ces formations pour les femmes³.

Si les programmes de travaux publics peuvent bénéficier aux femmes, il convient de prêter attention aux coûts énergétiques que peuvent entraîner leur participation. Dans certains cas, selon la répartition des bénéfices au sein du ménage, les femmes peuvent utiliser davantage d'énergie qu'elles n'en reçoivent du transfert⁴. La raison en est que le partage de la nourriture entre les hommes et les femmes au sein du ménage n'est pas toujours équitable, les femmes sacrifiant une partie de leur ration (volontairement ou non) au profit des autres membres de la famille.

Sources: Voir notes en page 69.

comme un guichet unique d'enregistrement des bénéficiaires, des méthodes communes de recensement et de ciblage, des systèmes de suivi et d'évaluation communs et des modalités de transfert intégrées et synchronisées. Les deux exemples les plus connus sont les programmes *Bolsa Familia* au Brésil et *Progres/Oportunidades* au Mexique, mais des programmes similaires sont de plus en plus utilisés dans les pays à faible revenu également.

■ **Conclusion: la protection sociale - aide immédiate pour les plus démunis et instrument essentiel à la réduction de la faim et de la malnutrition à long terme**

Même lorsque la croissance économique bénéficie aux pauvres, ses bénéfices mettent du temps à se concrétiser.

C'est la raison pour laquelle, à court terme, la protection sociale soutient les plus vulnérables pour que la faim et la malnutrition puissent être réduites aujourd'hui. Mais la protection sociale est également un instrument essentiel pour lutter contre la sous-alimentation à long terme. D'abord, elle améliore la nutrition des jeunes enfants – un investissement qui sera payant dans l'avenir car il aura permis à ces enfants de devenir des adultes plus intelligents, plus forts et en meilleure santé. Ensuite, elle aide à atténuer l'impact du risque, favorisant ainsi l'adoption de technologies et la croissance économique. Une approche systémique est nécessaire pour jeter des ponts entre les différents objectifs de manière intégrée et rentable. Grâce à cette approche, la sous-alimentation et la malnutrition pourront être éliminées aussi rapidement que possible.