

Une protection sociale transformatrice : conclusions tirées des programmes zambiens d'allocation pour l'enfance et de soutien aux intrants agricoles

Anna Wolkenhauer, Université de Brême

En Afrique australe, on assiste depuis dix ans à une hausse des dépenses allouées à des programmes de protection sociale, souvent essentiellement perçus comme des initiatives visant à lisser les modes de consommation et à réduire les plus graves formes de pauvreté, alors qu'il conviendrait de les envisager sous un angle de transformation plus fondamentale. Cette transition actuelle vers la protection sociale offre à mes yeux l'occasion de souligner les effets synergiques des politiques économiques et sociales et de décroiser les sphères de la production et de la redistribution (Wolkenhauer 2016).

L'examen de l'expérience de l'Asie de l'Est permet d'étayer cette position. Dans les « États-miracle », l'intérêt porté aux moyens de subsistance en milieu rural a été essentiel à la transformation structurelle qui s'est opérée pendant le processus d'industrialisation, à partir des années 1960 ; cette transformation a pris la forme de réformes agraires en faveur des pauvres et d'autres interventions de redistribution et de sécurité sociale. L'existence d'États forts et « développementistes » s'est avérée nécessaire à l'injection d'investissements dans de nouvelles activités de production et à la constitution d'une main d'œuvre éduquée et qualifiée. Si l'Afrique comptait elle aussi des États développementistes au début de la période postcoloniale, le recul de ces États pendant les ajustements structurels néolibéraux a sérieusement limité la capacité de ces pays à stimuler l'activité économique, à renforcer la productivité et à élargir le marché national au moyen de politiques keynésiennes. La transition actuelle vers une protection sociale sous gouvernance nationale pourrait entraîner l'adoption de politiques visant à mieux distribuer les fruits de la croissance économique, mais aussi à renforcer avant toute chose le caractère inclusif des activités génératrices de revenus. Dans les paragraphes suivants, je m'appuie sur des résultats du Programme d'allocation pour l'enfance (*Child Grant Programme*, CGP) et du Programme de soutien aux intrants agricoles (*Farmer Input Support Programme*, FISP) de Zambie (deux programmes diamétralement opposées sur le spectre « reproduction-production ») pour montrer que les programmes d'assistance sociale génèrent des effets productifs et que les politiques d'accroissement de la productivité pourraient gagner en efficacité en incluant des bénéficiaires plus pauvres.

Allocation pour l'enfance - L'AIR (*American Institutes for Research*) a mené des évaluations d'impact expérimentales du CGP, un programme lancé en 2010 dans trois districts pilotes par le ministère zambien du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile (Seidenfeld, Handa et Tembo 2013). Fondées sur la méthode des doubles différences, ces évaluations révèlent plusieurs effets productifs : le programme a fait augmenter de 21 pour cent la part des ménages possédant du bétail, de 18 pour cent la surface des terres exploitées, de 50 pour cent la valeur de l'ensemble des récoltes, mais aussi de 12 pour cent le nombre de ménages vendant une partie de leurs récoltes et de 17 pour cent la part des ménages exploitant une entreprise non agricole.

En plus d'élever le niveau économique des ménages, l'argent reçu par le biais des allocations monétaires a produit un effet de levier lié au fait que les achats ont été effectués à proximité, dans plus de la moitié des cas. Grâce à la méthode de l'évaluation d'impact à l'échelle de l'économie locale (*Local economy-wide impact evaluation*, LEWIE), les auteurs ont en effet pu estimer que les non-participants ont enregistré un bénéfice indirect équivalent à 60 pour cent de la prestation monétaire. Un tel constat montre qu'il est essentiel d'investir dans les ménages pauvres pour générer une transformation économique structurelle, dans la mesure où de tels investissements créent une demande de produits sur le marché national et permettent effectivement aux ménages d'investir à leur tour dans du capital humain et des entreprises non agricoles.



[Programme de soutien aux intrants agricoles \(FISP\)](#) - Relancé en Zambie à la saison agricole 2001-2002 par le ministère de l'Agriculture, le FISP a été étudié en détail par l'Institut de recherche sur les politiques agricoles Indaba (*Indaba Agricultural Policy Research Institute, IAPRI*). Ce programme vise à réduire la pauvreté et à renforcer la sécurité alimentaire générale ainsi que la productivité agricole en fournissant des engrais subventionnés et des semences de maïs à des petits exploitants sélectionnés en fonction de leur surface d'exploitation (entre 0,5 et 5 hectares). Les effets du FISP sur la réduction de la pauvreté se sont toutefois avérés minimes, dans la mesure où un apport de 200 kg d'engrais subventionné réduit d'un à deux points de pourcentage la probabilité de tomber sous le seuil de pauvreté extrême (situé à 1,25 dollar par jour). Le FISP n'a par ailleurs qu'un effet légèrement positif sur la production de maïs, puisque chaque kilo supplémentaire d'engrais reçu n'augmente la production de maïs que de 1,8 kg et la récolte de maïs de 0,74 kg/ha (Mason et Tembo 2014). Un tel constat peut s'expliquer par des effets d'éviction significatifs, dans la mesure où chaque kilo d'engrais subventionné n'entraîne qu'une hausse de 0,58 kg d'engrais utilisé, une faible proportion vraisemblablement liée à une asymétrie de distribution en faveur de ménages agricoles aisés, puisque les deux quintiles de revenus les plus élevés ont reçu 68,2 pour cent des engrais distribués par le FISP en 2011-2012. De plus, la centralisation des achats de ces bénéficiaires en nature réduit les effets d'entraînement au niveau de l'économie locale.

En somme, l'examen du CGP et du FISP en Zambie montre que les populations pauvres prennent des décisions rationnelles en matière de dépenses en investissant dans des moyens de production et que la distribution d'engrais gérée par le gouvernement pourrait générer un impact plus substantiel en ciblant les ménages agricoles pauvres n'ayant pas les moyens d'acheter des intrants aux prix du marché. S'il est essentiel d'investir dans l'activité agricole, de tels investissements doivent être plus redistributifs pour pouvoir entraîner une hausse significative de la demande et de la productivité. Le CGP démontre que la redistribution peut être productive, non pas en tant que moyen mais sur le plan de l'inclusion économique. Si cette comparaison demeure quelque peu hasardeuse, elle prouve néanmoins que les politiques de protection sociale et les interventions économiques (notamment dans le secteur agricole) doivent être perçues comme des initiatives convergeant vers un même objectif : celui d'intégrer également les individus dans l'économie, contribuant en fin de compte à diversifier et à stimuler l'activité économique dans son ensemble.

Références :

Mason, N.M., et S.T. Tembo. 2014. « Do input subsidies reduce poverty among smallholder farm households? Evidence from Zambia. » Document élaboré pour être présenté à l'occasion de la réunion annuelle de l'*Agricultural & Applied Economics Association* à Minneapolis, MN, 27-29 juillet 2014.

Seidenfeld, D., S. Handa, et G. Tembo. 2013. *24-Month Impact Report for the Child Grant Programme*. Washington, DC : *American Institutes for Research*.

Wolkenhauer, A. 2016. « Can Social Protection bring developmental states back to Africa ? Findings from Zambia. » Brief SASPEN No. 7/2016. Lusaka, Zambie : Réseau d'experts de la protection sociale de l'Afrique Australe.

Cette publication fait partie d'une série de travaux produits en collaboration entre le Réseau d'experts de la protection sociale de l'Afrique Australe (SASPEN-www.saspen.org) et l'IPC-IG.

Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID) intitulé « Le Brésil et l'Afrique : lutter contre la pauvreté et autonomiser les femmes via la coopération Sud-Sud ».