

Le ciblage des programmes de protection sociale et des interventions agricoles : synergies potentielles

Cristina Cirillo, Universités de Florence et de Trente, Mario Gyori, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et London School of Economics (LSE) et Fábio Veras Soares, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Il a été démontré que les effets des programmes de protection sociale et des interventions agricoles peuvent se renforcer mutuellement si ces initiatives bénéficient d'une mise en œuvre conjointe (Tirivayi, Knowles et Davis 2016), ce qui est rarement le cas. Un récent article de Cirillo et al. (2017) se penche sur la possibilité de générer des synergies et d'améliorer la coordination et la cohérence de ces initiatives en alignant leurs mécanismes de ciblage dans le but d'en accentuer les effets.

De nombreux programmes sociaux non contributifs (comme les transferts sociaux) conjuguent des mécanismes de ciblage à grande échelle (comme le ciblage géographique et catégoriel) à des mécanismes de ciblage à l'échelle des ménages (comme le ciblage communautaire, la vérification des ressources ou la vérification indicative des ressources) ; les interventions agricoles tendent pour leur part à opter pour les ciblage géographique et catégoriel à grande échelle. En pratique, deux approches différentes pourraient être employées pour générer des synergies intersectorielles via un ciblage cohérent : (1) appliquer les mêmes critères de ciblage en utilisant un même registre unique de bénéficiaires pour ces deux types d'initiatives ou en procédant à l'intégration des bases de données/registres sectoriels ; ou (2) cibler les mêmes zones, sans nécessairement cibler les mêmes ménages au sein de ces zones. Cirillo et al. estiment que la décision concernant le type d'approche à adopter doit être prise en fonction du niveau de synergies attendu : ménages, économie locale ou niveau macroéconomique.

Des synergies peuvent émerger au niveau des ménages lorsque des programmes de protection sociale allègent les contraintes au crédit, permettant ainsi aux familles d'investir dans l'amélioration de leurs techniques agricoles. Pour ce faire, les familles doivent avoir accès aux deux types de programmes ; cette condition peut être remplie en utilisant les mêmes outils de ciblage, en fixant éventuellement différents seuils.

Des synergies peuvent également émerger au niveau de l'économie locale, notamment lorsque les transferts sociaux font augmenter la demande en produits agricoles (locaux) au sein d'une communauté, soutenant ainsi les producteurs agricoles locaux. Les interventions agricoles peuvent quant à elles aider les petits exploitants non touchés par la pauvreté (et donc non bénéficiaires) à augmenter leur production pour répondre à cette hausse de la demande émanant des bénéficiaires des transferts sociaux, en prenant garde toutefois à maintenir l'inflation alimentaire à un faible niveau afin de garantir la hausse des revenus réels des bénéficiaires. Lorsqu'il existe une probabilité pour que des synergies émergent au niveau de l'économie locale, les mêmes ménages ne doivent pas nécessairement être ciblés : la coexistence de ces deux types d'initiatives devrait suffire.

Au niveau macroéconomique, on peut s'attendre à voir surgir des synergies du même ordre, auxquelles peut venir s'ajouter un impact fiscal, dans la mesure où la hausse du revenu agricole peut servir à financer des programmes de protection sociale.

Cirillo et al. (*ibid.*) présentent cinq études de cas où la cohérence du ciblage entre les programmes de protection sociale et les interventions agricoles a volontairement été recherchée pour favoriser l'apparition de synergies. Au Pérou, le programme de développement rural *Haku Wiñay* a ciblé des communautés rurales comprenant une proportion élevée de bénéficiaires du programme de transferts monétaires conditionnels *Juntos*. Cette approche reconnaît ainsi que les bénéficiaires de *Juntos* ne seraient pas tous admissibles au programme *Haku Wiñay* et privilégie donc l'émergence de synergies au niveau de l'économie locale, sans toutefois exclure leur possibilité au niveau des ménages.



Au Brésil, la formation de synergies au niveau des ménages ruraux a été encouragée par la fusion du Registre unique des bénéficiaires des programmes sociaux (*Cadastro Único*) au Registre des petits exploitants à des fins de crédit rural (DAP). Les familles rurales en situation d'extrême pauvreté participant au programme *Bolsa Família* et exerçant une activité agricole ont été ciblées pour bénéficier non seulement d'interventions d'inclusion productive rurale du plan « Brésil sans misère » (*Brasil sem Miséria*—BSM) mis en place par le ministère du Développement social (par ex. : services de vulgarisation agricole, aide à l'investissement et accès à des semences améliorées), mais aussi d'interventions agricoles bien établies telles que le crédit rural et les achats institutionnels mis en œuvre par le ministère du Développement agricole.

En Éthiopie, le Gouvernement a fait un effort particulier pour faire communiquer le principal régime de protection sociale du pays (le PSNP, dont la composante majeure est un programme de travaux publics) et son programme phare de développement agricole/rural (HABP, anciennement OFSP). Après avoir essayé d'établir un ciblage géographique commun aux bénéficiaires du PSNP et du HABP et constaté que seuls 33 pour cent d'entre eux pouvaient y avoir accès, des réformes ont été mises en œuvre pour faciliter l'accès des bénéficiaires du PSNP au HABP, notamment en permettant aux premiers d'accéder aux services de vulgarisation rurale du HABP, même sans recourir à son programme de crédit.

Au Lesotho, en complément au programme d'allocations à l'enfance (*Child Grant programme*), le Système national d'information pour l'assistance sociale (NISSA, *National Information System for Social Assistance*) a servi à identifier de potentiels bénéficiaires d'infrastructures de potagers et de formation à leur utilisation afin de promouvoir la sécurité alimentaire. Dans le cas des programmes pilotes d'Achats des Africains pour l'Afrique (*Purchase from Africans for Africa*, PAA Afrique) déployés dans cinq pays africains, les achats alimentaires effectués auprès des petits exploitants pour approvisionner les programmes d'alimentation scolaire ont non seulement renforcé la sécurité alimentaire des enfants, mais aussi permis aux petits exploitants locaux d'accéder au marché institutionnel, améliorant ainsi les revenus locaux et la sécurité alimentaire des exploitants bénéficiaires.

Ces études de cas montrent comment la cohérence du ciblage a été exploitée pour favoriser l'émergence de synergies entre des programmes de protection sociale et des interventions agricoles à différent niveau, via (1) le ciblage géographique, (2) le recours à des bases de données unifiées ou intégrées pour l'identification de bénéficiaires potentiels et (3) l'utilisation de listes existantes de bénéficiaires. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue qu'on ne dispose encore que de maigres informations au sujet des synergies générées à différents niveaux et que le ciblage ne constitue que l'un des éléments d'une stratégie qui pourrait permettre de coordonner efficacement des interventions agricoles destinées à des petits agriculteurs et des programmes de protection sociale non contributifs. Enfin, il convient de veiller à l'alignement et à la cohérence des objectifs et détails de mise en œuvre des programmes pour éviter de voir surgir des effets négatifs imprévus.

Références :

- Cirillo, C., M. Gyori, et F.V. Soares. 2017. « Targeting social protection and agricultural interventions : the potential for synergies. » *Global Food Security* 12 : 67–72.
- Tirivayi, N., M. Knowles, et B. Davis. 2016. « The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence. » *Global Food Security* 10 : 52–62.