

PARTIE V
Chapitre 24

**Comment conduire
une évaluation *ex ante*
d'impact sur la pauvreté**

Les étapes à suivre pour conduire une évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté sont décrites dans cette section en termes très généraux. Des instructions plus précises en la matière sont données dans un manuel intitulé « Guidance on Undertaking an Ex ante Poverty Impact Assessment » (OCDE, 2005) qui est en cours d'élaboration.

Pertinence de l'intervention eu égard à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

L'évaluation a tout d'abord pour fonction de déterminer les circonstances dans lesquelles l'intervention envisagée doit être menée. Le degré de détail requis dépend de l'ampleur de l'intervention et de la question de savoir si l'évaluation d'impact sur la pauvreté est un élément d'une proposition détaillée ou si elle constitue une activité à part. Il s'agit de décrire brièvement, en s'appuyant sur les données chiffrées disponibles :

- i) La situation générale du pays au regard de la pauvreté, une attention particulière étant accordée aux secteurs, régions ou groupes de population présentant un intérêt particulier.
- ii) Les stratégies nationales existantes de lutte contre la pauvreté, ou des plans analogues, en faisant ressortir la priorité accordée aux domaines visés par l'intervention et les discussions/décisions/documents éventuels concernant des activités pertinentes de programmation conjointe entre le donneur et le(s) partenaire(s) au développement.
- iii) Les principaux objectifs de l'intervention et un bref exposé de l'action envisagée, dont le(s) instrument(s) d'aide à mettre en œuvre (soutien à la réforme des politiques, approche sectorielle, projet, etc.) et le *principal* circuit de transmission qu'il est prévu d'utiliser.

Identification des circuits de transmission et évaluation des résultats obtenus pour les groupes cibles

Circuits de transmission

L'évaluation aborde ensuite les résultats potentiels (positifs ou négatifs) de l'intervention pour les groupes cibles identifiés. Les liens existant entre l'intervention et les résultats sont décrits en fonction de six circuits de transmission (interdépendants) qui sont évoqués ci-après. Ces derniers sont inspirés des circuits de transmission utilisés dans l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social.

Prix

Ce circuit de transmission concerne principalement les changements au niveau des prix à la consommation et à la production, des salaires, des traitements¹ et des taux d'intérêt.

Emploi

Tous les aspects de l'emploi formel et informel (y compris l'emploi indépendant et l'emploi dans les entreprises familiales)² peuvent être examinés sous cette rubrique. Les changements concernant soit les niveaux d'emploi, soit le taux de salaire correspondant

(sous la rubrique prix) influent sur les revenus monétaires ou en nature des ménages et des individus. D'autres aspects de l'emploi, comme la sécurité, le statut et la charge de travail peuvent aussi être envisagés sous cette rubrique. Les questions concernant l'égalité homme-femme ont une importance considérable.

Impôts et transferts

Ce circuit englobe les transferts publics et privés, et la fiscalité. Il est notamment procédé à un examen de l'impact des transferts prévus en faveur des ménages pauvres, au moyen soit de subventions, soit de paiements directs en numéraire, en bons ou en nature. Cela peut aller de pair avec des efforts visant à atténuer les impacts négatifs d'une intervention sur les populations pauvres. Ce circuit peut aussi être utilisé pour examiner les versements d'impôts liés, par exemple, à l'introduction d'un prélèvement obligatoire ou d'un régime d'assurance sociale, ou encore le degré de progressivité d'un impôt. Les transferts privés, comme les transferts entre les zones urbaines et les zones rurales, et les transferts effectués par les travailleurs expatriés sont des sources importantes de revenus dans de nombreux pays.

Accès

Dans la plupart des pays, les SLP accordent la priorité à un accroissement des dépenses en matière de santé, d'éducation, de ressources en eau, d'assainissement, de micro-financement, de routes et d'infrastructures. Les projets et programmes correspondants peuvent être envisagés du point de vue de l'offre ou du renforcement de l'accès des populations pauvres aux biens et services publics et privés. Cela peut passer par la suppression effective d'obstacles, physiques ou financiers, ou par des améliorations apportées à la qualité des biens et services disponibles.

Autorité

Le terme « autorité » renvoie aux institutions, organisations et relations formelles et informelles, et aux structures du pouvoir. Il recouvre, par exemple, la législation régissant les droits fonciers, les codes de conduite de la fonction publique et les normes de comportement dans des groupes de population donnés. Il est procédé dans ce contexte à un examen des effets qu'ont sur les ménages pauvres les modifications des facteurs politiques, juridiques, sociaux ou culturels. Ce circuit est considéré comme particulièrement important pour le traitement des questions relatives à l'autonomisation, à l'équité et à l'intégration. Les changements au niveau du comportement des agents économiques peuvent aussi avoir des répercussions très importantes sur la croissance et la distribution.

Actifs

L'aptitude à faire face à l'adversité ou à tirer avantage des possibilités qui s'offrent est considérée comme étant en étroite corrélation avec la mesure dans laquelle les individus ou les ménages détiennent des actifs (ou y ont accès). L'approche fondée sur la pérennité des moyens d'existence, qui est utilisée ici, établit une distinction entre cinq types d'actifs :

- i) *Les actifs physiques* (bâtiments, outillage, équipement, cheptel, accès aux infrastructures, etc.).
- ii) *Les actifs naturels* (terres, eau, forêts, ressources naturelles, etc.).

- iii) *Les actifs humains* (offre de main-d'œuvre, éducation, compétences, connaissances, santé, état nutritionnel, etc.).
- iv) *Les actifs sociaux* (réseaux, groupes, relations).
- v) *Les actifs financiers* (épargne, accès au crédit, pension ou revenu garanti analogue, etc.).

Les interventions qui ont tendance à accroître ou à réduire la valeur et le rendement de l'un quelconque de ces actifs modifient les possibilités de revenu des ménages pauvres, ce qui peut avoir des répercussions sur leur bien-être. Les variations dans la composition des portefeuilles d'actifs ont aussi des conséquences sur le plan de la vulnérabilité des ménages aux chocs extérieurs. Ainsi, l'augmentation de la superficie des terres cultivables irriguées ou la construction de bâtiments à l'épreuve des intempéries pour le stockage des récoltes a tendance à améliorer la sécurité alimentaire. La formation et l'éducation contribuent à améliorer la qualité des actifs humains et l'aptitude des individus à tirer parti des possibilités qui s'offrent et à relever les défis.

Les circuits de transmission et les résultats pour les groupes cibles

La matrice correspondant à cette étape (qui est reproduite ci-après sous une forme simplifiée, sans reprendre les lignes prévues pour le texte) est censée permettre un examen détaillé de l'intervention sous les angles suivants :

- i) Les principaux circuits de transmission utilisés pour la mise en œuvre.
- ii) Les éléments, hypothèses et risques associés à ces circuits de transmission.
- iii) Les résultats prévus à court terme pour l'ensemble des circuits de transmission.
- iv) Les résultats probables à moyen terme pour l'ensemble des circuits de transmission.
- v) L'évaluation des risques essentiels et leur atténuation pour chaque résultat.
- vi) Les sources d'information qui ont été utilisées ou consultées.

La première étape aura permis d'identifier les principaux circuits utilisés par l'intervention. Or ceux-ci stimulent en règle générale d'autres circuits et ce sont les résultats générés par l'ensemble des circuits qui sont au cœur de cette étape. Pour prendre un exemple simple, une nouvelle route pourrait être avant tout considérée comme utilisant le circuit « accès » pour produire des résultats bénéfiques. Or elle peut éventuellement produire toute une série de résultats *via*, par exemple, le circuit « prix » (diminution des coûts de transport) et/ou le circuit « emploi » (augmentation de la production résultant de l'amélioration de l'accès aux marchés). Elle peut aussi activer le circuit « autorité » en modifiant l'équilibre des forces dans la région, c'est-à-dire en permettant à la police de contrôler plus facilement la région et partant, de renforcer la sécurité en entravant l'action des gangsters locaux.

Le contenu de la matrice 24.1 serait essentiellement descriptif mais elle comporterait un classement des résultats et, dans la mesure du possible, une estimation des indicateurs quantitatifs (par exemple, le nombre de bénéficiaires probables) pour les résultats considérés comme étant de première importance.

Matrice 24.1. **Circuits de transmission et résultats pour les groupes cibles**

Circuits de transmission	Circuit de transmission utilisé	Résultats par catégories de circuit de transmission			Sources d'information
	Éléments et risques pouvant influencer sur l'efficacité de ce circuit	Court terme	Moyen terme	Éléments et risques pouvant déboucher sur la non-obtention de résultats	
Prix					
Emploi					
Transferts					
Accès					
Autorité					
Actifs					

NB : Des indicateurs simples comme +, ++, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Analyse de groupes de population particuliers au moyen du cadre d'analyse des capacités

La matrice 24.1 a pour objet l'analyse détaillée d'une intervention spécifique en liaison avec les résultats obtenus pour des groupes de population cibles. À partir de cette analyse, il est procédé lors de l'étape suivante, au moyen du cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD (OCDE, 2001), à un examen des résultats globaux en matière de bien-être tant pour les groupes cibles que pour un large éventail d'autres groupes de parties prenantes, à savoir :

- i) Les sous-populations au sein des groupes cibles qui sont susceptibles de connaître des résultats différents – c'est ainsi qu'une évaluation des résultats pour la population féminine de ces groupes cibles serait presque toujours indispensable.
- ii) Les groupes vulnérables sur lesquels les incidences, positives ou négatives, peuvent être considérables.
- iii) Les autres parties prenantes qui peuvent influencer sur la réussite de la mise en œuvre – par exemple, certaines élites peuvent réduire l'efficacité d'une intervention qui leur porte préjudice, ou peuvent s'approprier une large part des avantages qui étaient censés revenir aux groupes cibles.

Les groupes spécifiques à prendre en considération sont définis par les responsables de l'évaluation, après consultation avec les homologues des organismes d'aide, les représentants des pays partenaires et d'autres interlocuteurs clés. Toute autre analyse des parties prenantes entreprise durant la phase de planification de l'intervention devra, à l'évidence, faire l'objet d'un examen attentif.

Le cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD recense cinq types de capacités dont doivent être dotées les parties prenantes pour qu'on puisse les aider à sortir de la pauvreté ou à l'éviter :

- i) *Capacités économiques* – aptitude à détenir des actifs et à les utiliser pour s'assurer durablement des moyens d'existence, disposer de revenus permettant de financer la consommation et l'épargne.
- ii) *Capacités humaines* – aptitude à subvenir aux besoins en matière de santé, d'éducation, d'alimentation, d'eau propre et de logement afin de pouvoir prendre part activement à la vie de la collectivité.

- iii) *Capacités politiques* – recouvrent les droits de l'homme, la possibilité de se faire entendre et d'exercer une certaine influence sur les politiques gouvernementales et les priorités politiques, et le fait d'être dûment représenté aux niveaux communautaire, local et national.
- iv) *Capacités socioculturelles* – recouvrent le droit et l'aptitude à être intégré et à participer en tant que membre apprécié aux activités et relations sociales et culturelles.
- v) *Capacités défensives-sécurité* – renvoient à tous les aspects qui aident à réduire la vulnérabilité, comme la protection contre les atteintes à la personne et à la propriété (y compris le traitement injuste de la part des pouvoirs publics), l'aptitude à résister aux chocs économiques, les formes d'assurance formelles ou informelles.

Là encore, l'analyse serait essentiellement qualitative, mais comporterait, si possible, une échelle de classement simple pour les résultats et les estimations quantitatives, par exemple pour les populations touchées.

S'agissant des impacts négatifs, des mesures d'atténuation devraient être examinées et, dans le même temps, des mesures propres à renforcer les résultats favorables aux pauvres devraient être consolidées. Une attention particulière devrait être accordée à une analyse tenant compte des disparités entre les sexes.

Matrice 24.2. **Résultats par groupes de parties prenantes**

Groupes de parties prenantes	Résultats en termes de capacités										Éléments et risques	Sources d'information	Mesures d'atténuation ou de renforcement
	Économiques		Humaines		Politiques		Socio-culturelles		Défensives Sécurité				
	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme			
Groupe cible													
Groupe vulnérable													
Autre													

NB : Des indicateurs simples comme +, +, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Impacts globaux au regard des OMD et autres objectifs stratégiques

Cette étape, qui s'appuie elle aussi sur les conclusions des étapes précédentes de l'analyse, est censée déboucher sur une synthèse à un niveau plus élevé, faisant apparaître les contributions que pourrait apporter l'intervention à la réalisation des objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté. On notera que certaines interventions peuvent être considérées comme susceptibles d'avoir des impacts importants sur le plan de l'amélioration du bien-être de certains groupes cibles, même si leur impact national d'ensemble est limité en raison de la petite échelle à laquelle elles sont mises en œuvre.

La matrice 24.3, qui est reproduite ci-dessous, concerne principalement les OMD 1 à 7. Des objectifs supplémentaires peuvent être pris en compte s'ils présentent un intérêt fondamental pour le donneur et le pays partenaire.

OMD

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
4. Réduire le mortalité infantile.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.

Les autres objectifs stratégiques pouvant être pris en compte dans ce type d'évaluation (objectifs découlant de la Déclaration du millénaire ou correspondant à d'autres objectifs importants pour les pays partenaires et les pays donateurs) sont notamment les suivants : i) croissance favorable aux pauvres; ii) protection des populations vulnérables; iii) paix, sécurité et désarmement; iv) droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance; ou v) protection de l'environnement commun. Il est clair qu'à ces niveaux d'impact, l'évaluation de la contribution de l'intervention devient de plus en plus difficile.

Matrice 24.3. Impacts globaux au regard des OMD, de la Déclaration du millénaire et/ou d'autres objectifs stratégiques

Objectifs stratégiques de développement	Impacts	Éléments et risques	Sources d'information
OMD 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim			
OMD 2. Assurer l'éducation primaire pour tous			
OMD 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
OMD 4. Réduire le mortalité infantile			
OMD 5. Améliorer la santé maternelle			
OMD 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies			
OMD 7. Assurer un environnement durable			
Croissance favorable aux pauvres			
Protection des populations vulnérables			
Paix, sécurité et désarmement			
Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance			
Protection de l'environnement commun			

NB : Des indicateurs simples comme + +, +, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Évaluation récapitulative et recommandations

Une évaluation récapitulative est préparée à partir des informations glanées tout au long des quatre premières phases. Cette évaluation récapitulative et les recommandations qui en découlent gagneraient à figurer au début de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté sous la forme d'une synthèse de l'analyse présentée en détail dans le corps du rapport. Elle expose :

- i) La nature de l'intervention et son articulation avec les politiques nationales de lutte contre la pauvreté.
- ii) Les principaux avantages escomptés.

- iii) Les risques potentiels dont il convient de surveiller l'évolution.
- iv) Les éventuelles modifications à apporter au concept initial.
- v) Une évaluation d'ensemble de la qualité des informations obtenues, à partir de laquelle il sera déterminé si elles suffisent à éclairer la décision (si ce n'est pas le cas, il sera alors recommandé de poursuivre la collecte de données et les analyses, voire d'annuler l'intervention).
- vi) Les mesures correctives ou les mesures d'accompagnement à prendre afin, respectivement, d'aider les parties prenantes susceptibles d'être pénalisées par l'intervention envisagée ou de renforcer les retombées positives de l'intervention sur les plus démunis.
- vii) Un récapitulatif des principales questions à prendre en compte lors du suivi de l'intervention (pallier les problèmes susceptibles de se faire jour, apprécier les progrès réalisés, préciser les points qui pouvaient manquer de clarté au début de l'intervention, déterminer à partir de quand les mesures correctives n'ont plus de raison d'être, etc.), permettant de déterminer s'il faut recueillir des informations complémentaires ou mettre en place d'autres mécanismes que ceux qui existent déjà afin de mener à bien ce suivi.
- viii) Des recommandations à l'intention des décideurs pour les aider à déterminer s'il faut ou non poursuivre l'intervention, en fonction des conclusions de l'évaluation de ses conséquences sur la pauvreté et de la qualité des informations et des analyses disponibles.

Notes

1. Les changements au niveau des salaires sont pris en compte dans le circuit « prix » tandis que les changements concernant le niveau et la nature de l'emploi sont traités dans le circuit « emploi ». Autrement dit, les interventions dans ces domaines peuvent utiliser l'un et l'autre circuit.
2. Les entreprises familiales incluent les ménages agricoles et les autres entreprises de petite taille détenues par des ménages pauvres.

Références

- Banque mondiale (2003) « Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social », Banque mondiale, Washington DC.
- DFID (1999) « The Livelihoods Framework: Sustainable Livelihoods Guidance Sheets », No. 2, DFID, Londres, www.livelihoods.org/info/info_guidanceSheets.html.
- DFID et Banque mondiale (2005) « Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) in Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): A Sourcebook for Commissioners and Practitioners ».
- Fujimura, M. et Weiss J. (2000) « Integration of Poverty Impact in Project Economic Analysis: Issues in Theory and Practice », document interne, Mimeo, Banque asiatique de développement.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et Ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Guidance on Undertaking an Ex ante Poverty Impact Assessment », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, document de séance présenté à la réunion du POVNET, 15-17 novembre, Paris.
- Siegel, Paul (2005) « Using an Asset-Based Approach to Identify Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America: A Conceptual Framework », Policy Research Working Paper 3475, Banque mondiale, Washington DC.

Avant-propos

La promotion de la croissance pro pauvres, qui permet selon un rythme et des modalités propres d'améliorer l'aptitude des femmes et des hommes pauvres à participer à l'activité économique et à en bénéficier, devrait être un facteur décisif de mise en place de trajectoires de sortie durable de la pauvreté et, partant, d'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), notamment, celui qui prévoit de réduire de moitié la proportion de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour. Depuis 2003, le Comité d'aide au développement (CAD), à travers son Réseau sur la réduction de la pauvreté (POVNET), a élaboré et diffusé les bonnes pratiques dans ce domaine.

Les lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, publiées en 2001, ont mis en évidence la multiplicité des causes et des dimensions de la pauvreté et leurs interactions, qu'elles soient de nature économique, humaine, politique, socioculturelle ou touchant à la sécurité. Depuis, les priorités de POVNET ont consisté à définir les stratégies et les politiques conformes à la croissance pro pauvres dans les domaines du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures. POVNET a cherché à établir un consensus sur les fondements de la croissance pro pauvres, et a travaillé sur les récentes propositions relatives aux notions de risque et de vulnérabilité et sur « l'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté ».

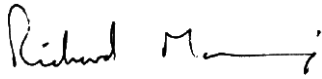
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais dans les priorités des politiques internationales de développement : elles ont été un des thèmes majeurs abordés lors du Sommet du Millénaire + 5 en septembre 2005, et ont été au centre des réflexions contenues dans le rapport de mars 2005 de la Commission pour l'Afrique. Les donateurs réévaluent la priorité à leur accorder dans leurs programmes.

D'importantes questions subsistent. Quelles normes retenir en termes de qualité et de conception pour assurer la pérennité des investissements ? Comment financer, gérer et faire perdurer les investissements d'infrastructure ? Comment maximiser la contribution des infrastructures à la croissance pro pauvres ? Comment s'assurer que ces investissements profitent aux pauvres ? Ces thèmes ont été abordés par le groupe de travail POVNET sur les infrastructures en s'appuyant sur l'expérience des donateurs bilatéraux et multilatéraux, des pays partenaires, des acteurs du secteur privé et de la société civile. Après une revue critique des approches passées, le groupe de travail a retenu quatre principes devant guider l'action pour mettre les infrastructures au service de la lutte contre la pauvreté :

- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;*
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;*
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;*
- iv) accroître et démultiplier les sources de financement et leur efficacité.*

Le présent rapport détaille ces principes directeurs et la manière dont ils s'appliquent aux différents secteurs d'infrastructure, à savoir les transports, l'énergie, les technologies de l'information et de la

communication (TIC) et les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation. Ces principes et leurs conséquences devraient rencontrer un large consensus parmi les donateurs pour renforcer la contribution des infrastructures à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.



Richard Manning
Président du CAD



James T. Smith
Président du POVNET

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Commission des Communautés européennes.

Table des matières

Sigles	9
Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe	11

Partie I

Messages clés

Chapitre 1. Introduction	19
Chapitre 2. Faire reculer la pauvreté monétaire grâce à une croissance pro-pauvres	25
Chapitre 3. Agir sur les multiples dimensions de la pauvreté	39
Chapitre 4. La responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques	47
Chapitre 5. Le rôle des donneurs	55
Bibliographie	65

Partie II

Le développement du secteur privé

Messages clés	69
Aperçu général	73

Notes relatives à quelques questions clés

Chapitre 6. Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle ..	87
Chapitre 7. Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement	97
Chapitre 8. Encourager une réaction du côté de l'offre : Assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres	107
Chapitre 9. La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres	117
Chapitre 10. Faciliter l'accès des femmes au marché dans la perspective d'une croissance pro-pauvres	129
Chapitre 11. Instaurer un dialogue public-privé ouvert	141

Partie III
Agriculture

Résumé	155
Chapitre 12. Les raisons d'un nouveau plan d'action pour l'agriculture	161
Gros plan sur cinq mondes ruraux	173
Chapitre 13. Accroître la productivité et améliorer l'accès aux marchés	177
Gros plan sur l'Afrique subsaharienne	195
Chapitre 14. Promouvoir la diversification des activités rémunératrices	199
Gros plan sur les chaînes de valeur mondiales – Les petits producteurs ont-ils encore leur place?	212
Chapitre 15. Réduire les risques et les vulnérabilités	215
Gros plan sur des stratégies plus risquées mais plus prometteuses en termes de rendement	225
Chapitre 16. Vers une mise en œuvre du nouveau plan d'action	227
Bibliographie	243

Partie IV
Les infrastructures

Résumé	249
Chapitre 17. Développer et améliorer les infrastructures pour lutter contre la pauvreté	257
Chapitre 18. Les infrastructures au service de la pauvreté – Quatre principes directeurs	265
Chapitre 19. Application des principes directeurs dans l'aide sectorielle	283
Chapitre 20. Appliquer les principes directeurs aux pays ayant des besoins particuliers	305
Chapitre 21. Évaluer les effets des infrastructures sur la promotion d'une croissance pro-pauvres	313
Chapitre 22. Effectuer un suivi de l'application des principes directeurs	317
Annexe IV.1. L'équipe de projet InfraPoor	319
Annexe IV.2. Apports potentiels des infrastructures aux Objectifs du millénaire pour le développement	321
Annexe IV.3. Projets et bonnes pratiques en rapport avec les quatre principes directeurs	323
Bibliographie	339

Partie V

**Vers une croissance pro-pauvres :
L'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté**

Résumé	347
Chapitre 23. Raison d'être de l'évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté	349
Chapitre 24. Comment conduire une évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté ..	357
Chapitre 25. Adapter les informations demandées aux donneurs à la nature de l'impact souhaité	365
Chapitre 26. Comment appuyer la mise en œuvre et le suivi des évaluations ex ante d'impact sur la pauvreté	367
Bibliographie	369

Encadrés

1.1. Outils d'analyse de l'interaction entre croissance, inégalités et pauvreté monétaire.	22
2.1. Développement du secteur privé	27
2.2. Les infrastructures, un moyen de promouvoir une croissance pro-pauvres ..	30
2.3. Agriculture	31
2.4. Les marchés financiers	36
3.1. Analyse de l'impact des activités en faveur du développement.	44
4.1. Le dialogue en tant qu'instrument d'une réforme des politiques pro-pauvres	50
5.1. Promouvoir une croissance pro-pauvres : Quelques exemples d'évolution des approches adoptées et des mesures à envisager	61
11.1. La TVA en Tanzanie : Exemples d'un DPP qui n'a pas tenu compte des répercussions que pourrait entraîner un nouveau régime pour les entrepreneurs pauvres.	148
12.1. La féminisation de l'agriculture au Cambodge	164
12.2. Définition de l'agriculture	164
12.3. Dans quelle mesure l'amélioration de la productivité du secteur agricole peut-elle contribuer à faire reculer la pauvreté ?	166
12.4. Les nouveautés du plan d'action proposé	170
13.1. Pourquoi faut-il se soucier de l'avenir des petits exploitants agricoles?	181
13.2. Un nouveau cadre centré sur les petits producteurs pour l'investissement dans la science et la technologie	184
13.3. Protéger les droits de propriété et les titres fonciers des femmes	187
13.4. Une administration foncière pro-pauvres	187
13.5. Subventionnements judiciaires	192
14.1. En Chine, les hommes vont vers les villes tandis que les femmes vivent encore sur les exploitations agricoles.	208
14.2. Pourquoi préfère-t-on la mobilité temporaire?	208
15.1. Le cadre de gestion des risques sociaux de la Banque mondiale	219
15.2. Éthiopie : l'assurance contre les intempéries	222
16.1. Les mesures spécifiquement agricoles et en faveur de l'agriculture	230
16.2. Le programme sur l'efficacité de l'aide.	233

Tableaux

15.1. Les risques des cinq mondes ruraux	223
22.1. Propositions d'indicateurs aux fins du contrôle de l'application des principes directeurs	318
24.1. Circuits de transmission et résultats pour les groupes cibles	361
24.2. Résultats par groupes de parties prenantes	362
24.3. Impacts globaux au regard des OMD, de la Déclaration du millénaire et/ou d'autres objectifs stratégiques	363

Graphiques

1.1. Représentation schématique des multiples dimensions de la pauvreté	20
1.2. Quelques courbes d'incidence de la croissance	22
11.1. Cadre pour un dialogue public-privé	145
14.1. Trois sphères de possibilités de moyens d'existence diversifiés pour les ménages agricoles	201
14.2. Composition du revenu total, par profil de revenu : Tanzanie	203
15.1. Deux profils (haut et bas) de revenu	225
17.1. Les infrastructures peuvent stimuler et mieux répartir la croissance, et réduire la pauvreté	259
17.2. L'aide bilatérale en faveur des infrastructures a fortement diminué	260
17.3. La baisse des investissements des donateurs dans les infrastructures a touché tous les secteurs	260
17.4. Les aides bilatérales pour les projets d'infrastructure ne sont que rarement destinées aux régions qui en ont le plus besoin	261
17.5. Les investissements d'infrastructure avec participation du secteur privé ont partout diminué, et n'ont jamais démarré dans certaines régions	262
17.6. Les dépenses publiques consacrées aux infrastructures ont fortement diminué en Afrique (en % du PIB)	262
23.1. Cadre analytique de l'évaluation <i>ex ante</i> d'impact sur la pauvreté	355

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
Adi	<i>Aguas del Illimani</i>
ADP	Assistance publique pour le développement
AFD	Agence française de développement
AKFED*	Réseau de l'Aga Khan pour le développement
APD	Assistance publique pour le développement
ASDI	Agence suédoise de coopération internationale
BAD	Banque asiatique de développement
BMZ	<i>Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
CEPA	<i>Comision Ejecutiva Portuaria Autonoma</i>
CET	Construction-exploitation-transfert
CIC	Courbe de l'incidence de la croissance
GLT	Construction-location-transfert
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPET	Construction-propriété-exploitation-transfert
CSLP	Cadres stratégiques officiels de lutte contre la pauvreté
GUTS	<i>Consumer Unity and Trust Society</i>
DCI*	Agence irlandaise de développement et de coopération
DFID*	Département britannique pour le développement international
DPP	Dialogue public-privé
DSP	Développement du secteur privé
ESSD*	Réseau du développement écologiquement et socialement durable
FAO*	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fond monétaire international
GENDERNET	Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme (OCDE)
GTZ*	Agence allemande de coopération technique
IDA*	Association internationale de développement
IDE	Investissement direct étranger
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
InfraPoor	Équipe de projet sur les infrastructures du Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (OCDE)
JBIC*	Banque japonaise de coopération internationale
JICA*	Agence japonaise de coopération internationale
KfW*	Banque allemande de développement
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i>
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises

NEPAD*	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NORAD*	Agence norvégienne de coopération pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSC	Organisations de la société civile
OSP	Organisation du secteur privé
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PIDG*	Groupe de développement d'infrastructures privées
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POVNET	Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (OCDE)
PPI	Programme public d'investissements
PPP	Partenariats public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSIA*	Analyses d'impact sur la pauvreté et le social
REB*	Conseil pour l'électrification des zones rurales
RIC	Réseau international de la concurrence
Seco*	Secrétariat d'État à l'économie (Suisse)
SFI	Société financière internationale
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international

* Sigle d'origine.

Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe

Des Lignes directrices sur la réduction de la pauvreté adoptées par le CAD en 2001, il ressort que la pauvreté a des causes et des dimensions multiples et étroitement liées entre elles (d'ordre économique, humain, politique, et socioculturel, et touchant à la sécurité). Les présentes orientations à l'intention des donateurs sont centrées sur un aspect particulier de ce tout – à savoir le rôle d'une croissance pro-pauvres dans la lutte contre la pauvreté monétaire. De ce fait, elle met l'accent sur les liens entre la dimension économique et les autres facettes de la pauvreté et sur la façon dont les politiques visant à instaurer une croissance pro-pauvres et celles suivies dans d'autres domaines doivent interagir de manière à induire conjointement un recul majeur et durable de la pauvreté.

Les trois messages essentiels qui se dégagent des travaux sur le sujet sont les suivants :

- Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une croissance pro-pauvres, c'est-à-dire une croissance dont le rythme et les modalités améliorent l'aptitude des pauvres, hommes et femmes, à participer à l'activité économique et à en tirer avantage. Il est donc indispensable que des mesures soient prises pour influencer tout à la fois sur le rythme de la croissance économique et ses modalités, autrement dit la mesure dans laquelle les pauvres y sont associés, en qualité d'agents comme de bénéficiaires, sont étroitement liés et jouent un rôle décisif pour l'obtention d'un recul durable et conséquent de la pauvreté.
- Les mesures destinées à agir sur chacun des multiples aspects de la pauvreté, y compris dans ses dimensions transversales que sont l'égalité homme-femme et l'environnement, se renforcent mutuellement et doivent aller de pair. Les progrès accomplis sur un front seront d'autant plus rapides que des avancées auront été obtenues dans d'autres domaines. En matière de lutte contre la pauvreté, la notion de dichotomie entre les divers domaines d'intervention des pouvoirs publics ne s'applique pas. Des choix sont certes indispensables, mais ils peuvent être mieux gérés.
- Donner aux pauvres des moyens d'action est essentiel pour que voient le jour les politiques et les investissements voulus pour instaurer une croissance pro-pauvres et remédier aux multiples facettes de la pauvreté. Pour qu'il en aille ainsi, il faut un État et des processus de décision ouverts, transparents et sensibles aux intérêts des pauvres. Les politiques et les ressources doivent être mises au service de l'élargissement des possibilités d'activité économique des pauvres.

Dans l'application des orientations destinées à assurer que l'aide favorise et facilite l'instauration d'une croissance pro-pauvres, les donateurs devront garder à l'esprit le fait

que les pauvres ne constituent pas un groupe homogène, que le contexte diffère considérablement d'un pays à l'autre et que la mise en œuvre des politiques doit s'appuyer sur une meilleure connaissance des pauvres et de leurs stratégies de survie. Promouvoir une croissance pro-pauvres nécessite que les choix stratégiques soient guidés par une évaluation de l'impact des diverses options possibles sur le revenu et le patrimoine des pauvres.

Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une croissance pro-pauvres, c'est-à-dire sur une croissance dont le rythme et les modalités améliorent l'aptitude des pauvres, hommes et femmes, à participer à l'activité économique et à en tirer avantage.

- i) **Le rythme et la structure de la croissance sont déterminants pour obtenir un recul durable et conséquent de la pauvreté.** La croissance économique est une condition essentielle au reflux de la pauvreté monétaire, et elle en est souvent aussi le principal vecteur. Pour que la croissance soit rapide et soutenue, elle doit être à large assise et englober l'ensemble des secteurs et des régions sans laisser de côté la fraction considérable de la population active que constituent les hommes et les femmes pauvres. Le rythme et la structure de la croissance sont interdépendants et ces deux aspects doivent donc être traités simultanément. Les mesures prises pour stimuler la croissance, et notamment garantir la stabilité macro-économique, la qualité des institutions, une gouvernance démocratique et efficace et un climat propice à l'investissement, doivent rehausser l'incitation des pauvres à trouver un emploi ou à créer leur propre entreprise ainsi que leurs possibilités et leur capacité de le faire, de telle sorte que ces derniers soient étroitement associés à la croissance économique.
- ii) **Une structure de croissance pro-pauvres augmente l'effet de la croissance sur la diminution de la pauvreté.** La pauvreté monétaire connaît des évolutions très différentes dans des pays en développement affichant pourtant des taux de croissance économique similaires, situation qui s'explique en partie par la disparité des conditions initiales et en partie par la mesure dans laquelle la croissance intervient dans des secteurs où les pauvres ont une activité économique et dans des régions où ils vivent. Les pouvoirs publics doivent créer des conditions propices à la participation des pauvres au processus de croissance et lever les obstacles qui s'y opposent, par exemple en facilitant l'accès à la terre, au travail et aux marchés de capitaux et en investissant dans les services sociaux de base, la protection sociale et les infrastructures. Les pauvres étant souvent largement tributaires des ressources naturelles pour leur subsistance, toute stratégie visant à promouvoir une croissance pro-pauvres se doit aussi d'intégrer des mesures de préservation de l'environnement.
- iii) **L'ampleur des inégalités intervient également.** Les inégalités au regard de la détention d'actifs et des perspectives d'avenir amoindrissent la capacité des pauvres de participer et de contribuer à la croissance. Lorsque les inégalités de revenu sont élevées et se creusent, la croissance a moins d'impact sur le recul de la pauvreté à taux égal, et la stabilité politique et la cohésion sociale indispensables à une croissance durable en pâtissent. Les inégalités entre les hommes et les femmes sont un aspect particulièrement important de cette question. Les femmes rencontrent des obstacles particuliers pour ce qui est des actifs, de l'accès et de la participation au processus de croissance, ce qui a de graves conséquences sur la possibilité de mettre la croissance au service des pauvres. L'expérience montre que l'aggravation des inégalités n'est pas une

conséquence inéluctable du processus de croissance à condition que soient associées des mesures axées sur la croissance et les objectifs de redistribution, et aussi sur l'autonomisation et les disparités fondées sur le sexe ou d'autres critères (race, caste, handicap, religion).

- iv) La vulnérabilité des pauvres face au risque et l'absence de protection sociale réduisent le rythme de la croissance et sa contribution au recul de la pauvreté. Les pauvres évitent souvent les options risquées, même si elles peuvent être plus payantes, en raison de leur vulnérabilité. En outre, la victoire sur la pauvreté ne doit jamais être regardée comme acquise : beaucoup de ceux qui réussissent à s'en sortir retombent dans la pauvreté parce que des chocs dus à la main de l'homme ou à des catastrophes naturelles provoquent une dégradation des actifs mêmes dont ils ont besoin pour échapper à la pauvreté. Des mesures de prévention, d'atténuation et de correction des facteurs de risque et de vulnérabilité, y compris par la mise en place de dispositifs efficaces de protection sociale et d'instruments fondés sur les mécanismes du marché, sont de nature à améliorer à la fois la structure et le rythme de la croissance et constituent un investissement efficace par rapport à son coût pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres.
- v) **Il faut traiter les causes des défaillances des marchés et en améliorer l'accès.** Le bon fonctionnement des marchés est important pour instaurer une croissance pro-pauvres. Les défaillances des marchés nuisent de façon disproportionnée aux pauvres qui se trouvent souvent dans un rapport de forces défavorable sur les marchés. Les pouvoirs publics doivent s'appliquer à améliorer le fonctionnement des marchés dont dépend la survie des pauvres. Les mesures prises à cet effet doivent être soigneusement conçues, faute de quoi une défaillance des marchés risque de se transformer en défaillance de l'appareil d'État. Les politiques destinées à remédier aux défaillances des marchés doivent être accompagnées de dispositions visant à améliorer la capacité des pauvres d'exercer une activité économique.

En matière de lutte contre la pauvreté, la notion de dichotomie entre les divers domaines d'intervention des pouvoirs publics ne s'applique pas. Des choix sont certes indispensables, mais ils peuvent être mieux gérés.

- i) **Les mesures destinées à agir sur chacun des multiples aspects de la pauvreté doivent aller de pair.** La pauvreté a de multiples facettes. La croissance sera d'autant plus pro-pauvres que des avancées seront obtenues sur des fronts autres que la dimension monétaire de la pauvreté. Des politiques plus efficaces nécessitent une meilleure compréhension de ces interactions. Croire qu'il y a dichotomie (entre politiques économiques et politiques sociales, par exemple) risque de conduire à l'erreur. Le rythme et la structure de la croissance sont influencés par des facteurs très divers et ont des conséquences dans tout un éventail de domaines, et tous ces éléments se nourrissent (ou s'affaiblissent) les uns les autres. Les progrès accomplis sur le front de l'objectif du millénaire pour le développement (OMD) relatif à la pauvreté monétaire facilitent les progrès concernant d'autres OMD et *vice versa*.
- ii) **Il reste encore des arbitrages à opérer, mais ils peuvent être mieux gérés.** Les décideurs doivent éviter de prendre des mesures ne s'attaquant qu'à un seul aspect de la pauvreté et négligeant les autres. Autant que possible, les mesures prises doivent être complémentaires et non se compenser. Un ordonnancement des interventions et des investissements peut faciliter la gestion des arbitrages. Les choix stratégiques

doivent s'appuyer sur une connaissance des contraintes incontournables, dérivée de l'analyse des évolutions passées de la croissance, de la pauvreté et des inégalités ainsi que d'appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté. L'aptitude des institutions à gérer les arbitrages est capitale pour l'obtention de résultats favorables aux pauvres.

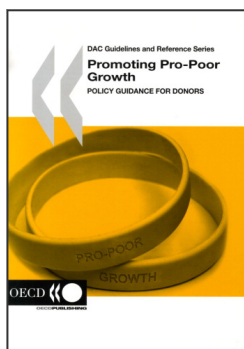
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

- i) Les pauvres doivent participer au processus de réforme des politiques qu'appelle toute stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP), et l'influencer. Des mesures doivent être prises pour permettre aux pauvres, femmes et hommes, de se faire entendre et d'exercer une influence de telle sorte que les politiques soient fondées sur l'observation des faits et non guidées par d'étroits intérêts acquis.
- ii) **Un appareil d'État fonctionnant correctement est essentiel pour répondre aux besoins des pauvres.** Pour être efficaces, les stratégies de promotion d'une croissance pro-pauvres doivent intégrer des réformes des politiques et des institutions tendant à rendre l'État, dans toutes ses dimensions, davantage comptable des intérêts des pauvres. L'État doit offrir à tous les niveaux une plateforme pour un dialogue structuré, entre les acteurs publics et privés, y compris la société civile et le secteur privé, qui se trouvent souvent marginalisés. Il doit mettre en place les dispositifs d'incitation, l'environnement général et les cadres d'action et de planification requis afin de tenir davantage compte des besoins des pauvres.
- iii) Des réformes pro-pauvres nécessiteront vraisemblablement une modification de l'équilibre politique existant entre les intérêts différents des divers segments de la société. Cela passe par une meilleure compréhension de l'économie politique, des rapports de forces et des moteurs de changement, et par la mise en place de mécanismes formels et transparents de prise de décision, un affermissement de la demande de changements pro-pauvres et un renforcement de la capacité de l'État de répondre à cette demande.

Côté donateurs, l'objectif de croissance pro-pauvres appelle un changement de comportement, et une action, même renforcée, s'inscrivant dans la continuité du passé n'y suffira pas.

- i) **Les donateurs doivent centrer leurs efforts sur le soutien des processus internes.** Des stratégies propices à l'instauration d'une croissance pro-pauvres ne peuvent être le fruit que de processus internes, associant les pauvres et se fondant sur une analyse de la situation nationale. Les donateurs doivent appuyer l'émergence et le renforcement de dispositifs formels et transparents qui tiennent compte des intérêts des pauvres et inscrire dans ce cadre leur dialogue sur les politiques à suivre. Ils doivent encourager l'adoption de mesures concourant à donner aux pauvres des moyens d'exercer une influence au sein de ces dispositifs et à renforcer les capacités d'analyse au niveau des pays, notamment pour ce qui est de l'évaluation d'impact sur la pauvreté.
- ii) **L'aide des donateurs doit être souple et adaptée à la situation des pays.** Le type de soutien apporté doit être adapté en fonction du niveau de développement, de l'environnement stratégique et de la manière dont fonctionne l'appareil d'État. Les donateurs doivent tenir compte des besoins particuliers des pays à l'État fragile ou en faillite, question sur laquelle un approfondissement des recherches s'impose.

- iii) Inscrire dans une optique de lutte contre la pauvreté l'action engagée dans certains secteurs importants pour une croissance pro-pauvres, comme le développement du secteur privé, l'agriculture, les infrastructures et les facteurs de risque et de vulnérabilité, nécessite une remise à plat des priorités des donateurs. L'importance de ces secteurs pour le rythme et la structure de la croissance a été sous-estimée. De nouvelles approches propres à renforcer les contributions du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures ont été mises au point par le CAD. Des travaux sont en cours sur les facteurs de risque et de vulnérabilité, la protection sociale et la sécurité humaine.
- iv) Les donateurs doivent renforcer leurs capacités organisationnelles afin de se mettre à même de promouvoir efficacement une croissance pro-pauvres, placée sous la conduite des pays partenaires. Ils doivent mettre en place des dispositifs de soutien et d'incitation appropriés à l'intention du personnel de terrain et créer à l'échelon local des équipes multidisciplinaires conjointes dotées des moyens requis pour négocier, coordonner et mettre en œuvre les programmes. Les mesures prises récemment dans ce sens dans plusieurs pays partenaires doivent être étendues à d'autres pays.



Extrait de :
Promoting Pro-Poor Growth
Policy Guidance for Donors

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264024786-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Comment conduire une évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-29-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.