

PARTIE IV
Chapitre 18

**Les infrastructures au service
de la pauvreté –
Quatre principes directeurs**

Les recommandations à l'intention des donateurs et des pays partenaires formulées dans le présent rapport reposent sur quatre principes directeurs :

- Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires.
- Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres.
- Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité.
- Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles.

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Le premier principe traduit le rôle de premier plan que doivent jouer les pays partenaires. Il appartient en effet à ces pays de créer des systèmes solides qui assurent un flux d'aide fiable et de définir des méthodes rigoureuses de planification et de gestion qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres et à développer les infrastructures. Il leur appartient également d'exposer ces méthodes dans des stratégies de réduction de la pauvreté et des stratégies sectorielles cohérentes formulées en accord avec les parties prenantes – et notamment les pauvres et les donateurs. Ces derniers peuvent appuyer cette approche axée sur les réalisations et impulsée par les pays en participant au renforcement des capacités et en coordonnant et en harmonisant leur aide dans le sens des priorités nationales de réduction de la pauvreté.

Définir des stratégies nationales cohérentes en faveur des infrastructures et d'une croissance pro-pauvres

Répondre aux besoins d'infrastructures dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de croissance pro-pauvres. Il est essentiel d'agir au sein de cadres nationaux cohérents pour que les infrastructures contribuent davantage à une croissance pro-pauvres (Tedd, 2005). Les pays partenaires qui n'ont pas de SLP doivent prévoir, dans leur stratégie de développement nationale, des objectifs et des plans précis de réduction de la pauvreté et des inégalités. La deuxième génération des SLP attache davantage d'importance à une croissance pro-pauvres, et cette évolution devrait se poursuivre. Les SLP doivent également traiter des infrastructures de façon plus approfondie – en étudiant notamment leurs effets sur la croissance, la réduction de la pauvreté et les OMD. De nombreuses SLP abordent cette question de façon fragmentaire (en s'intéressant uniquement aux routes rurales, et non à l'ensemble du réseau, ou à l'infrastructure structure physique sans se préoccuper des services) et n'exposent pas clairement ses liens avec d'autres composantes de la stratégie. Il ne suffit pas de faire figurer les projets d'infrastructure dans les SLP car on risquerait ainsi de les ajouter à la liste déjà longue des vœux pieux. Il faut en revanche définir clairement, dans les SLP, la place que doivent occuper les infrastructures dans les principaux objectifs et les principales priorités de la stratégie, ainsi que dans les OMD au niveau national. Il faut prévoir non seulement que les

infrastructures stimulent une croissance pro-pauvres, mais aussi qu'elles ouvrent davantage l'accès aux marchés, qu'elles réduisent les problèmes d'environnement, qu'elles augmentent l'égalité homme-femme et qu'elles améliorent les moyens de subsistance et les conditions de travail de la population (notamment grâce à une amélioration de l'égalité entre les sexes).

Ancrer le rôle des infrastructures dans les OMD et la lutte contre la pauvreté dans des stratégies judicieuses. Les stratégies de développement des infrastructures – aussi bien les stratégies globales que celles qui concernent des secteurs précis – doivent être prises en charge par les pays, être le fruit de consultations avec les parties prenantes et être liées aux SLP. Elles doivent être l'expression d'une philosophie propre à chaque secteur et indiquer de quelle façon elles vont satisfaire les besoins des pauvres. Des analyses d'impact *ex ante* au niveau sectoriel peuvent permettre de définir les réalisations attendues et de préciser (à l'aide d'indicateurs) comment les infrastructures aideront à stimuler une croissance pro-pauvres, lutter contre la pauvreté et atteindre les OMD¹. Lorsqu'elles sont bien conçues, les stratégies de développement des infrastructures portent sur des réseaux entiers aux niveaux national et local, ainsi que sur les relations régionales et transnationales. Elles traitent des responsabilités et des interventions du secteur public ainsi que du rôle du secteur privé et de la société civile dans la fourniture, la gestion et l'entretien des équipements et des services. Les plans de mise en œuvre doivent être viables sur le plan politique et économique et tenir compte de questions telles que la capacité institutionnelle, la gestion du secteur et l'adéquation et la cohérence des engagements budgétaires et des engagements des donateurs.

Relier les stratégies aux budgets. Il importe de créer des liens fonctionnels entre les SLP, les stratégies sectorielles et les budgets nationaux et sectoriels, en faisant clairement apparaître les relations entre les actions prioritaires en faveur du développement et la programmation des ressources intérieures et celles des donateurs. La faiblesse des liens qui existent actuellement entre les stratégies et les budgets (et notamment les financements extrabudgétaires importants) empêche de réaliser de façon coordonnée des investissements d'infrastructure qui soient conformes aux priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté. Les investissements dans les infrastructures doivent être une composante d'un programme de dépenses multisectoriel équilibré qui bénéficie de ressources suffisantes en vue de mettre en œuvre les SLP. À cet effet, il est utile de créer des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) qui soient alignés sur ces SLP. Les stratégies sectorielles opérationnelles doivent être dotées de budgets adaptés aux besoins d'infrastructures, aux priorités et aux moyens disponibles, et couvrir les investissements – y compris les coûts récurrents – en privilégiant l'entretien.

Recueillir des données de meilleure qualité sur les besoins et les dépenses d'infrastructure et définir des indicateurs de réalisation et d'impact. Pour bien cibler les interventions dans le secteur des infrastructures, on doit disposer de données de base afin de hiérarchiser les besoins d'investissement et d'entretien, puis procéder à une estimation (*ex ante*) et à des mesures de leur impact (durant la mise en œuvre et *ex post*). En outre, pour être solides, les cadres définis à l'initiative des pays doivent reposer sur des données qui quantifient les liens entre les infrastructures et la pauvreté. Il est également essentiel d'avoir des données sectorielles pour que les systèmes d'information pour la gestion des institutions du secteur soient efficaces et répondent aux besoins d'autres secteurs, des SLP et des donateurs. Or les pays partenaires manquent souvent de données de ce type. De nombreux offices nationaux de statistique ne disposent pas des capacités physiques et

financières nécessaires pour recueillir des données de base et réaliser des enquêtes auprès des ménages, tandis que les ministères et les organismes techniques n'ont pas les motivations, les capacités et les moyens voulus. Les données sectorielles sont souvent limitées à des indicateurs de produits physiques sans aucune indication sur les réalisations, l'utilité ou l'impact des opérations sur les objectifs de développement des pays. Il est rare que, les pays mettent en place de façon systématique des mécanismes d'utilisation des données de base et réalisent des enquêtes afin d'éclairer les politiques et les stratégies. Les organismes centraux de planification chargés des SLP ont un accès limité aux données sur les infrastructures et les organismes sectoriels sont peu disposés à créer des cadres et des indicateurs de suivi des réalisations et des impacts. Certes les donateurs recueillent des données, mais celles-ci sont souvent limitées à leurs projets ou leurs programmes. Elles peuvent rarement être communiquées aux pays concernés ou à d'autres partenaires, et elles ne sont pas toujours comparables d'une étude à l'autre. Il est donc absolument indispensable de renforcer les capacités des ministères techniques et de tutelle, des autres organismes et des instituts de recherche locaux afin qu'ils recueillent et analysent les données nécessaires pour planifier les investissements dans les infrastructures et les réformes de ce secteur.

Améliorer les systèmes d'investissement et de gestion

Renforcer le rôle des pouvoirs publics. On a observé, dans les années 90, un affaiblissement extrême des activités de l'État dans le domaine de la planification des infrastructures, dû en partie, dans certains pays, à une volonté de confier les fonctions de gestion et d'investissement au secteur privé. Or l'État remplit une mission indispensable de planification des infrastructures, à un niveau structurel et systémique beaucoup plus détaillé que dans d'autres secteurs. Cette responsabilité s'explique par le fait que les infrastructures jouent un rôle fondamental dans l'appui au développement de façon générale, et par la nécessité de coordonner l'action des multiples organismes en jeu, publics ou privés. Il convient donc d'exploiter au mieux le rôle et les responsabilités des différents acteurs dans le domaine des infrastructures – administrations centrales et locales, chefs d'entreprises nationaux et étrangers, société civile, donateurs – de façon à ce que les pays partenaires agissent de façon efficiente et efficace. Cette réorientation est nécessaire pour amener les administrations centrales à se consacrer aux financements, à la réglementation et à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques; pour mieux équilibrer le rôle des parties prenantes aux niveaux national, provincial et local; et pour confier, dans la mesure du possible, la prestation des services au secteur privé.

Mobiliser les parties prenantes. La participation des parties prenantes à la planification et au processus de décision est un moyen de concilier les différents intérêts en jeu et de renforcer leur engagement et leur responsabilité. Elle est importante à tous les niveaux, des stratégies nationales aux stratégies locales, et à tous les stades, de la conception à l'entretien des investissements. Tous les acteurs – en particulier les groupes d'usagers et les pauvres – doivent être équitablement représentés.

Garantir la transparence et la responsabilité. Il faut mettre en place des processus transparents de gestion des finances publiques, qui portent à la fois sur les recettes et les dépenses des organismes publics et parapublics. On entend par transparence la réalisation d'audits indépendants, l'affichage public des tarifs et la publication de rapports d'activité annuels qui décrivent précisément comment les services sont améliorés de façon à bénéficier aux pauvres. Étant donné que dans le domaine des infrastructures, la corruption

et le favoritisme peuvent influencer les décisions, il faut adopter une approche systémique qui permette d'assurer un contrôle, une planification participative, un suivi transparent et une mise en œuvre dans des conditions de concurrence. Enfin, il faut aider à réformer les modalités de passation des marchés et les dispositions contractuelles au niveau des projets et des programmes.

La réglementation – prérogative essentielle des pouvoirs publics. Ce sont les pouvoirs publics qui sont le mieux placés pour prendre en charge les infrastructures qui ont un statut de bien public (la plupart des routes par exemple). En revanche, celles qui sont considérées comme des biens privés (les services énergétiques par exemple) peuvent éventuellement passer entre les mains de propriétaires ou de gestionnaires privés, tout en étant réglementées. En matière de réglementation, il faut principalement définir une orientation propice à une croissance pro-pauvres, déterminer à quel niveau de l'administration la réglementation doit intervenir et choisir des approches dans un ou plusieurs secteurs. Il semble que pour répondre aux besoins des clients pauvres, les responsables de la réglementation doivent être proches de la prestation des services. En règle générale, c'est cependant aux niveaux les plus élevés de l'État que se concentrent les capacités et les moyens financiers et techniques. C'est pourquoi la solution consiste sans doute à instaurer plusieurs niveaux de responsabilité. La réglementation qui régit les opérateurs privés doit fixer des taux de rentabilité et définir de bonnes méthodes de gestion et un mode de développement des services d'infrastructure. Il est possible que pour atteindre ce dernier objectif, il faille subventionner le secteur privé, de façon transparente, afin de l'encourager à réaliser des investissements qui bénéficient aux pauvres.

Charger les donneurs d'aider, de coordonner et d'harmoniser

Pour appuyer davantage les stratégies de développement des infrastructures formulées à l'initiative des pays, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Coordonner leur aide à des stratégies de développement des infrastructures formulées d'un commun accord avec les pays partenaires. À cet effet, il faut définir des approches et des méthodes communes (assorties d'instruments de mesure précis de leur effet sur la pauvreté), choisir des donneurs qui jouent le rôle de chefs de file et se communiquer les données obtenues dans le cadre de l'assistance technique et des recherches. Les donneurs doivent continuer de marquer des progrès dans le déliement de l'aide en faveur des infrastructures, conformément aux recommandations du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (OCDE, 2001) et à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement – Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle (OCDE, 2005b).
- ii) Privilégier une approche axée sur des programmes dans les pays partenaires afin de favoriser l'adoption de stratégies cohérentes à l'échelle de réseaux et créer les synergies nécessaires entre les différents secteurs pour que la croissance bénéficie aux pauvres. Cette approche doit s'accompagner d'un soutien à des réformes, des programmes et des budgets sectoriels. Les budgets nationaux sont également un moyen d'appuyer les programmes sectoriels. Si des circonstances interdisent d'adopter une approche programmatique au niveau national, il faut de plus en plus coordonner l'aide en s'inscrivant dans un cadre stratégique convenu d'un commun accord.

- iii) Se communiquer des études sur la viabilité et la pérennité des projets d'investissement dans les pays partenaires. Dans le cadre de ces études, les donateurs procéderont à des appréciations préalables des effets sur la pauvreté ainsi qu'à un suivi conjoint afin de déterminer si les stratégies d'aide contribuent à développer le secteur et à réduire la pauvreté.
- iv) Coordonner la formation et l'assistance technique dans les domaines de la planification, de la conception, de la gestion, de l'exploitation et de la réglementation des infrastructures, en prenant en considération les règles administratives des pays partenaires et en évitant de faire appel à des unités de gestion de projet dirigées par les donateurs et à des structures analogues. Il appartient également aux donateurs d'encourager le partage Sud-Sud des connaissances et des bonnes pratiques, et la participation de spécialistes locaux et régionaux.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Le deuxième principe reflète une double nécessité : fournir davantage d'équipements et de services d'infrastructure là où vivent les pauvres, mais aussi veiller à ce que les progrès ainsi réalisés leur profitent. On atteindra ce dernier objectif en lançant une dynamique de croissance qui profite à tous et en augmentant les effets économiques et sociaux des infrastructures sur la réduction de la pauvreté. C'est sans doute la tâche la plus importante qui attend les donateurs et les pays partenaires. Les infrastructures ne doivent pas être uniquement un moyen de fournir aux usagers des équipements sûrs et peu coûteux, mais elles doivent également encourager les activités économiques, en particulier la participation du secteur privé et l'emploi, et faire en sorte que les femmes et les groupes marginalisés aient une plus grande égalité d'accès aux équipements et aux services.

Améliorer l'accès des pauvres aux services d'infrastructure

S'attaquer aux obstacles qui freinent la réduction de la pauvreté. Compte tenu des moyens limités dont on dispose, il est essentiel, dans le processus de planification des infrastructures et de définition des objectifs prioritaires d'une croissance pro-pauvres, de cerner les obstacles les plus importants qui freinent la croissance et de s'y attaquer. L'étude des caractéristiques des domaines visés – la proportion des tranches de revenus les plus faibles ou la vulnérabilité aux catastrophes naturelles ou aux famines par exemple – est un autre moyen d'orienter davantage la planification dans un sens pro-pauvres. Il faut obtenir des informations de meilleure qualité sur ces obstacles et sur les moyens de faire en sorte que la planification des infrastructures en tienne compte. Pour mieux cibler les interventions, les partenaires et les collectivités locales doivent engager un processus participatif qui augmentera leur impact. Dans le même temps, il est inefficace de viser uniquement les populations très pauvres. Il convient au contraire de conjuguer un ciblage géographique à d'autres mesures visant à mettre les services à la disposition des pauvres, en fixant par exemple des normes de service adaptées, en utilisant des produits peu coûteux, en prenant des mesures qui rendent les services plus abordables et en ouvrant des perspectives d'emploi et de formation de revenu. Les domaines d'action (zones rurales ou urbaines) doivent être choisis dans le cadre d'une approche globale fondée sur des réseaux, en appliquant des méthodes harmonisées qui permettent d'établir l'ordre de priorité des différents domaines, et en réalisant des enquêtes sur les ménages et des évaluations de l'impact des opérations².

Renforcer la planification décentralisée en collaboration avec les bénéficiaires. Les bénéficiaires doivent participer à la planification, non seulement pour que les équipements et les services d'infrastructure répondent aux besoins des pauvres et remplissent leurs objectifs prioritaires, mais également pour obtenir l'adhésion des parties prenantes locales et renforcer les capacités nécessaires à leur pérennité. La planification locale doit être reliée aux structures et aux systèmes de planification au niveau des districts afin d'inciter les parties prenantes à entretenir les actifs une fois que les plans ont été mis en œuvre.

Créer des synergies entre différents secteurs. Dans le domaine des infrastructures, les interventions coordonnées dans plusieurs secteurs sont plus propices à une croissance pro-pauvres que celles qui ne concernent qu'un seul secteur infrastructurel. Un autre moyen d'accroître les avantages pour les pauvres consiste à coordonner les interventions dans le domaine des infrastructures avec des activités dans d'autres secteurs, en particulier les secteurs économiques prioritaires et ceux qui renforcent le capital humain (éducation, santé et sécurité alimentaire). L'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les responsables de l'élaboration des politiques et de la planification des infrastructures est la nécessité de réfléchir bien au-delà de leurs secteurs, d'engager un dialogue et de planifier leur action avec d'autres secteurs et une vaste gamme de parties prenantes. On peut par exemple associer des investissements dans la production, le transport ou la distribution d'électricité à des mécanismes de financement pour l'achat de machines électriques et à des programmes de modernisation des capacités de traitement et de production qui permettent aux pauvres de participer aux marchés nationaux. Dans les projets de remise en état des routes, on pourra prévoir des équipements et des services qui facilitent la commercialisation des produits locaux³. Il faut en priorité donner un rôle accru aux infrastructures dans la réalisation des OMD afin d'exploiter les possibilités de mener des initiatives conjointes et de produire des effets de synergie (annexe IV.2).

Rendre les infrastructures financièrement accessibles aux pauvres

Adopter une démarche fondée sur la demande. Il est possible de rendre le prix des infrastructures beaucoup plus abordable en adoptant une démarche fondée sur la demande, en définissant des niveaux de service adaptés propres à relever les niveaux de vie faibles. Pour planifier le secteur, il faut commencer par bien connaître le type de services dont les pauvres ont besoin, leur importance et leur qualité – dans les transports, l'énergie, les communications et l'eau et l'assainissement – grâce à des analyses solides des besoins et des capacités et un recours systématique à des appréciations préalables des effets sur la pauvreté.

Définir des niveaux de service adaptés. Un niveau de service est adapté lorsqu'il est suffisamment bas pour permettre un accès aussi universel que possible mais suffisamment élevé pour être efficient et protéger la santé et l'environnement. Il arrive que des services de faible niveau qui semblent bon marché à court terme ne soient pas efficaces ou équitables. D'autre part, des infrastructures qui reposent sur des normes techniques de pointe risquent d'être trop coûteuses pour les pauvres. En général, il faut trouver un juste milieu en tenant compte de la situation locale (zone urbaine ou rurale, géographie, densité géographique, revenu moyen, etc.) et des types d'infrastructures concernées.

Adopter des structures de paiement accessibles aux pauvres. De nombreux ménages pauvres consacrent une grande partie de leur revenu à des services d'infrastructures essentiels – qui sont souvent de mauvaise qualité – assurés par des prestataires privés qui travaillent dans le secteur informel, tandis que les riches s'emparent souvent des services

subventionnés par l'État (en particulier dans les secteurs de l'eau et de l'irrigation, mais aussi dans celui de l'énergie dans les zones urbaines). Les tarifs sont un outil important qui permet de faciliter l'accès des pauvres. Des systèmes de recouvrement des factures plus adaptés et des modes de prestation des services plus souples (par petites quantités par exemple) aident les pauvres à dépenser moins. Cependant les structures de paiement de ce type, ainsi que les politiques de tarification et de subvention décrites plus loin, ne sont possibles que lorsque les dépenses d'infrastructure sont allouées de façon judicieuse.

Recourir à des subventions « intelligentes » et croisées pour rendre les services financièrement abordables. Il faut parfois subventionner les services si l'on veut les rendre financièrement abordables et accessibles aux pauvres. Ces subventions doivent être « intelligentes », c'est-à-dire ciblées de façon à améliorer l'accès aux services et rendre les prix abordables (sans augmenter la consommation), réalisables et adaptées sur un plan technique, limitées dans le temps et assorties d'une stratégie de sortie. En outre, toute augmentation de tarif doit s'accompagner d'améliorations visibles de la qualité ou de la quantité des services, ou des deux à la fois, afin d'augmenter les capacités de paiement des usagers et les rendre plus disposés à payer. De surcroît, lorsque des tarifs préférentiels sont consentis aux ménages, ils ne doivent pas l'être aux dépens des usagers des secteurs industriel et agricole. Partie intégrante des subventions « intelligentes », les subventions croisées au moyen de tranches de tarifs – les tarifs augmentant en fonction de l'utilisation, ils sont adaptés aux capacités de paiement – se sont révélées particulièrement utiles pour étendre l'accès aux services dans les secteurs de l'énergie et de l'eau⁴. Bien entendu, les subventions « intelligentes » et croisées ne bénéficient qu'aux personnes qui ont accès aux services d'infrastructure. Il faut donc employer d'autres moyens pour élargir l'accès, par exemple des fonds de service universel, des adjudications de concessions assorties de subventions minimales, une aide basée sur les résultats et des subventions aux collectivités locales destinées à développer les infrastructures et les raccordements.

Augmenter les prestations en nature par les usagers et les bénéficiaires. Les prestations en nature de main d'œuvre et de matériaux sont un moyen inestimable de rendre le prix des infrastructures plus abordable dans les localités qui disposent de peu de liquidités. Ces prestations doivent être proportionnelles aux avantages procurés. Il faut éviter que ces mesures bénéficient aux privilégiés et aggravent les inégalités en établissant le prix des prestations en nature en fonction des prix pratiqués sur les marchés locaux ou à l'aide de méthodes de ciblage générales non discriminatoires, fondées par exemple sur des facteurs tels que la parité entre les sexes et la géographie.

Créer des emplois

Encourager le développement des entreprises locales. Bien qu'en général, les équipements d'infrastructures soient construits par de grandes entreprises nationales et internationales et par l'État, les services d'infrastructure peuvent être assurés par des acteurs privés au niveau local. Pour lutter contre la pauvreté, il faut encourager les entrepreneurs et les prestataires de services locaux (notamment les micro et petites entreprises et les coopératives locales) à étendre leurs services aux régions rurales isolées et aux zones habitées par les populations pauvres, où les marges bénéficiaires sont faibles et où il est difficile de fournir les services. Les pays partenaires et les donateurs ne se sont pas suffisamment intéressés à ces prestataires. Or des possibilités existent de faire participer le secteur privé local à des partenariats public-privé. Il faut également prendre des mesures visant à élargir l'accès du secteur privé aux marchés des services, en

encourageant par exemple l'adoption de normes et en les encadrant, en donnant des agréments et en réduisant le montant des contrats. Enfin, une mesure complémentaire importante consiste à faciliter l'accès au crédit et aux assurances contre les risques.

Créer des possibilités d'emploi pour les pauvres. S'il est vrai que leur ampleur est souvent limitée et qu'ils sont rarement durables, les emplois créés dans le domaine de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des installations d'infrastructure peuvent relever sensiblement les revenus des populations pauvres. C'est pourquoi on choisira autant que possible des travaux d'utilité collective et des activités d'entretien à forte intensité de main d'œuvre. Les pouvoirs publics éviteront de réaliser des travaux en régie car ils sont souvent de mauvaise qualité et peu efficaces, et entraînent des distorsions du marché. Il ne faut pas pour autant rechercher les emplois à tout prix. Les pays partenaires doivent appliquer des normes minimales en matière de conditions d'emploi, de santé et de sécurité afin de réduire les accidents, d'empêcher l'exploitation des employés qui travaillent dans les infrastructures et de les rémunérer correctement.

Améliorer l'égalité homme-femme, l'insertion des handicapés et les mesures de protection sociale

Planifier le développement des infrastructures de façon à réduire les inégalités homme-femme⁵. L'égalité entre les sexes et la réduction des inégalités sont des éléments essentiels de la lutte contre la pauvreté. Les politiques pro-pauvres encouragent la participation des hommes et des femmes à la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures dans des conditions équitables et permettent aux personnes des deux sexes d'exploiter les installations et les services d'infrastructure de façon à faciliter l'accès aux marchés et générer des revenus. Les femmes sont sans doute plus disposées que les hommes à payer pour obtenir des services aux ménages, mais elles ont souvent moins de moyens de le faire. Ainsi, dans bien des cas, les tarifs de l'eau sont fixés en fonction de la capacité des ménages à les payer – mais ce sont souvent les femmes qui règlent les factures, ce qui crée des inégalités entre les hommes et les femmes au sein des ménages. Les interventions dans le domaine des infrastructures doivent avoir comme objectif de réduire sensiblement le temps que les femmes consacrent aux tâches ménagères, en particulier en améliorant l'accès à l'eau et aux sources d'énergie viables. Les projets d'infrastructure bien conçus peuvent avoir des effets positifs importants sur les femmes et les filles en facilitant l'accès aux marchés, aux écoles et aux services de santé, ou en améliorant la sécurité des femmes (OCDE, 2005b). D'autre part il importe, dans le cadre de la planification des infrastructures, d'analyser systématiquement les besoins et les intérêts des femmes comme des hommes, et notamment d'étudier qui paie les services et qui en bénéficie. Compte tenu des obstacles pratiques et culturels qui s'opposent souvent à une participation équitable des femmes à la gestion et à la prise des décisions, il faut s'efforcer d'encourager les femmes à jouer un rôle et convaincre aussi bien les femmes que les hommes des avantages que présente leur engagement. Une étude récente du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE montre cependant que si l'aide en faveur des infrastructures dans les secteurs des transports, des communications et de l'énergie représente un tiers de l'aide bilatérale, seule une faible proportion est consacrée à l'égalité homme-femme (OCDE, 2005b).

Intégrer les populations vulnérables en prévoyant des mesures de protection sociale⁶. Dans certains pays partenaires, les handicapés et leur famille représentent un quart de la population pauvre, voire davantage dans des pays qui subissent des conflits ou

des catastrophes ou qui en sortent (qu'ils soient d'origine naturelle comme des tsunamis, ou d'origine humaine). La présence et la conception des infrastructures peuvent avoir des conséquences majeures sur les risques de handicap et la participation des handicapés et d'autres populations vulnérables aux activités économiques. Faute de mesures de protection sociale, les investissements dans les infrastructures peuvent faire du tort à ces populations en les déplaçant ou en les excluant, en limitant leur accès aux ressources et en les exploitant comme main d'œuvre. Il est possible d'éviter que les projets d'infrastructure présentent des risques et provoquent des effets négatifs en adoptant de meilleures méthodes de planification et de conception qui font davantage de place à l'accès. Les stratégies et les programmes doivent être conçus en tenant compte de l'action gouvernementale en faveur des groupes vulnérables et de l'avis des organisations qui les représentent. Il faut également prendre en considération les besoins et les points de vue des groupes vulnérables dans les projets de reconstruction et de développement entrepris après les conflits et les catastrophes.

Charger les donneurs de faire participer les pauvres à la croissance

Pour mieux atteindre les hommes et les femmes pauvres et stimuler une croissance qui leur soit bénéfique, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Privilégier des interventions permettant au plus grand nombre de pauvres de se livrer à des activités productives et de bénéficier de services sociaux, grâce à une approche intersectorielle liée aux OMD.
- ii) Encourager la participation des populations pauvres, en instaurant par exemple des systèmes décentralisés de planification qui intègrent explicitement des objectifs de réduction de la pauvreté (couverture universelle pour les services de base).
- iii) Privilégier les options techniques et commerciales adaptées aux besoins à long terme dans les domaines bénéficiaires des investissements.
- iv) Promouvoir des politiques tarifaires adaptées – assorties par exemple de subventions ciblées et de structures flexibles de paiement – et s'assurer que les usagers sont consultés avant toute augmentation.
- v) Proposer des incitations techniques et financières (certifications, assurances contre les risques) pour encourager la participation du secteur privé local.
- vi) Susciter l'emploi dans la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures.
- vii) Tenir systématiquement compte des questions de genre dès la conception des projets d'infrastructure.
- viii) Éviter ou limiter les effets négatifs des projets sur les groupes vulnérables et encourager l'intégration des handicapés, des personnes âgées et des minorités.

Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité⁷

La pérennité est une préoccupation essentielle des responsables du développement des infrastructures. Lorsqu'elles sont bien entretenues, les infrastructures ont des effets importants et positifs sur la croissance et la réduction de la pauvreté, et procurent des avantages budgétaires et économiques indéniables à long terme. Il faut donc mettre l'accent sur la planification et l'établissement des budgets dans les domaines de

l'exploitation et de l'entretien. Il est également essentiel de récupérer les coûts et de recouvrer les factures autant que possible. En outre, il faut penser davantage à la pérennité des infrastructures dans l'optique de la gestion des ressources locales et naturelles et des conséquences sur l'évolution du climat.

Souligner le rôle crucial de la maintenance des équipements d'infrastructure pour assurer leur pérennité et leur valeur

Prévoir des crédits suffisants pour l'exploitation et la maintenance. Les besoins d'investissements dans les infrastructures dans les pays partenaires sont particulièrement aigus dans le domaine de la maintenance. Nombreux sont les pays – et les donateurs – qui privilégient la modernisation et les constructions nouvelles au détriment de la maintenance. Or on peut stimuler la croissance économique en réduisant le financement des nouvelles infrastructures au profit de celui de l'exploitation et de la maintenance. Les pays partenaires et les donateurs doivent donc prendre des mesures décisives pour changer leurs pratiques d'entretien et leur choix des besoins d'investissements les plus urgents et modifier sensiblement l'affectation des ressources. Il faut donner à l'exploitation et à la maintenance un degré plus élevé de priorité dans les budgets, et rendre ces activités moins coûteuses en appliquant des normes techniques adaptées et en exploitant au mieux les ressources locales.

Appliquer des normes adéquates et exploiter les ressources locales. Il est possible de comprimer les coûts de construction, d'exploitation et de maintenance en adoptant, dans les installations d'infrastructure, des normes techniques et de conception adéquates, adaptées aux compétences, aux techniques et aux ressources disponibles localement. Ces normes peuvent également améliorer l'exploitation et la maintenance. Dans le secteur des routes, cela signifie par exemple que l'on privilégiera les routes non revêtues à chaussée unique et que l'on préférera des réparations localisées à des réfections complètes. De plus, pour que l'exploitation et la maintenance soient peu coûteuses, il faut autant que possible exploiter les compétences et les ressources locales, notamment en employant de l'équipement et des matériaux fabriqués sur place et en faisant appel aux entrepreneurs, aux consultants et aux spécialistes locaux. Enfin, les approches locales sont un moyen de renforcer la viabilité des projets.

Encourager le recouvrement des coûts pour augmenter la pérennité

Chercher à recouvrer les coûts – car c'est une condition essentielle de la pérennité – tout en adoptant une démarche plus stratégique. Les subventions à long terme réduisent les ressources disponibles pour d'autres usages, et risquent donc d'être contraires aux intérêts des pauvres. Dans le même temps, si l'on ne couvre pas les frais d'exploitation et d'entretien, on entre dans un cercle vicieux caractérisé par des ressources financières insuffisantes, une dégradation des services, une chute des recettes, une nouvelle détérioration des services et une dépendance constante à l'égard des donateurs. Il est donc essentiel de récupérer les coûts, aussi bien pour augmenter la pérennité des infrastructures que pour promouvoir une stratégie pro-pauvres. Les efforts dans ce sens doivent cependant maintenir un juste équilibre entre efficacité et pérennité d'une part, et accessibilité financière et équité d'autre part. Pour bien faire, il faudrait que les tarifs moyens couvrent à la fois les coûts récurrents et les dépenses d'équipement, ce qui paraît impossible dans nombre de pays et de secteurs. Il faut tout de même recouvrer les coûts d'exploitation et d'entretien – à l'aide des tarifs et par d'autres moyens – de façon à ce que les opérateurs d'infrastructures soient viables financièrement et que les équipements et les services soient durables.

Améliorer le recouvrement. Il est possible de mieux couvrir les dépenses en adoptant des méthodes adaptées de recouvrement des factures, qui s'appliquent à l'ensemble des usagers (y compris les pouvoirs publics) en tenant compte de leur consommation et de leur capacité de paiement. Étant donné que les ménages pauvres se procurent souvent l'eau et l'énergie auprès de prestataires du secteur informel à un prix élevé, le caractère abordable des services dépend sans doute aussi du mode de paiement. Les systèmes de recouvrement des factures à l'échelon local peuvent être un outil efficace dans le cas des équipements et des services d'infrastructures locaux, mais ils représentent une charge considérable en termes de capital humain et social, et exigent une gestion véritablement équitable par la population, ainsi que son adhésion. Enfin, du fait que le montant des tarifs des services de base, en particulier l'eau et l'énergie, pose une question politique et sociale délicate – et que les augmentations se heurtent souvent à une forte opposition – il faut veiller à sensibiliser les usagers aux avantages de ces services.

Subventionner les services si cela assure leur pérennité. Même si, à long terme, la récupération des coûts est bénéfique aux pauvres, il arrive qu'elle se traduise par des tarifs prohibitifs pour certains clients démunis. Dans ce cas, comme on l'a vu plus haut, on peut recourir à des subventions « intelligentes » afin de favoriser l'accès, la fixation de prix abordables et la pérennité.

Renforcer les capacités et la gestion par le secteur privé

Renforcer les capacités de gestion et d'entretien des équipements et des services d'infrastructure. Les capacités limitées en matière de gestion et d'entretien des infrastructures sont un problème majeur dans les pays partenaires, en particulier au niveau local. Les cadres juridiques et réglementaires doivent être adaptés aux capacités d'exécution et aux systèmes de gestion des affaires publiques à l'échelle locale. Or le meilleur moyen d'augmenter l'efficacité des infrastructures et les avantages qu'elles procurent aux pauvres pourrait bien être de mettre en place des prestataires de services solides (publics, privés ou dans le cadre de partenariats public-privé) capables de respecter des critères de performance définis d'un commun accord, de gérer les services suivant des principes commerciaux et de fonctionner de façon indépendante, transparente et responsable. C'est pourquoi à long terme, il faut s'attacher à renforcer les capacités des organismes centraux et locaux en matière de passation des marchés et de contrats d'exploitation et d'entretien.

Créer des partenariats public-privé. Le secteur privé est le principal prestataire de services d'infrastructure dans les régions rurales isolées (c'est le cas des centrales hydroélectriques et des services téléphoniques décentralisés sur le modèle utilisé par la Grameen Bank du Bangladesh), les villes (dans les transports urbains et périurbains) et les quartiers de taudis (avec les vendeurs d'eau). Bien que la plupart des prestataires privés fournissent leurs services aux pauvres de façon efficace et efficiente, il est rare qu'ils proposent des prix abordables et respectent une équité sociale. Les partenariats public-privé sont un moyen de concilier d'une part la nécessité de rendre les services plus accessibles et financièrement abordables, et d'autre part le besoin d'améliorer le recouvrement des coûts et de proposer des moyens de paiement plus adaptés aux clients pauvres. Toutefois, jusqu'à présent, peu de partenariats public-privé ont fourni des services d'infrastructure de façon informelle. Des projets pilotes pourraient permettre d'étudier cette possibilité.

Accroître la transparence et lutter contre la corruption

Améliorer la passation des marchés et la gestion des contrats. Lorsqu'ils sont bien conçus, les systèmes de passation des marchés dans le secteur des infrastructures peuvent contribuer directement, et de façon très appréciable, à réduire la pauvreté – par exemple en créant des emplois dans des projets de construction à forte intensité de main d'œuvre. La transparence est particulièrement importante dans le domaine de la passation des marchés. Les bonnes pratiques en la matière consistent notamment à favoriser une concurrence ouverte, adopter et publier des critères de soumission aux appels d'offres, définir des structures hiérarchiques claires, confier des responsabilités précises à des individus à tous les niveaux, diffuser des informations sur la performance des systèmes de passation des marchés, exiger des rapports périodiques et des audits indépendants et imposer des sanctions en cas de faute et de malversation. En outre, on peut lutter contre la corruption dans l'application, le suivi et l'exécution des contrats. Enfin, dans cette optique, il est également primordial de lutter contre la petite corruption aux échelons inférieurs de l'administration.

Œuvrer en faveur d'un environnement durable

Il est essentiel de protéger l'environnement pour parvenir à une croissance durable et faire face aux changements climatiques. La contamination de l'eau, la pollution atmosphérique et l'extraction des ressources naturelles sans aucune restriction font principalement des ravages dans les populations démunies et aggravent la pauvreté. Pour améliorer la viabilité écologique et lutter contre les problèmes liés aux changements climatiques, il est urgent de se pencher sur les liens entre les infrastructures et l'environnement. Il est particulièrement important d'améliorer la capacité des organismes chargés des infrastructures à intégrer les questions environnementales (et sociales) dans leurs plans, et de mieux articuler ces questions aux mesures en faveur de la croissance. Par ailleurs, on s'est trop peu intéressé aux études d'impact sur l'environnement des petits projets d'infrastructure, qui devraient être obligatoires.

Encourager une gestion durable des ressources en intégrant dans les prix les effets externes sur l'environnement. Il n'y a pas de croissance durable sans une gestion durable des ressources. Plusieurs mesures sont de nature à favoriser une croissance pro-pauvres et la pérennité de l'environnement. On peut notamment décourager le gaspillage et la mauvaise utilisation des ressources, améliorer le recouvrement des impôts et des redevances, adopter le principe « pollueur-payeur », inciter les entreprises à employer des mécanismes de production respectueux de l'environnement et inclure dans les contrats des clauses de protection de l'environnement. Or il est rare que les pays partenaires mettent pleinement en œuvre ce type de mesure. Ils le pourraient s'ils fixaient les prix de façon à tenir compte des retombées positives des infrastructures comme l'amélioration de la santé grâce à l'approvisionnement en eau salubre ou la réduction du nombre d'accidents grâce à des transports publics plus sûrs. La décentralisation, la participation des usagers et la gestion de la demande sont des composantes fondamentales d'une gestion durable des ressources, cette stratégie pouvant par exemple prendre la forme d'une gestion intégrée des ressources en eau et de plans intégrés d'occupation des sols.

Charger les donneurs d'augmenter la pérennité des infrastructures

Pour augmenter la pérennité des investissements d'infrastructure, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Souligner le rôle crucial de la maintenance des équipements d'infrastructure pour assurer leur pérennité et leur valeur. Pour ce faire, financements, assistance technique et renforcement des capacités sont nécessaires.
- ii) Aider les pays partenaires à instaurer des systèmes de couverture des coûts et de recouvrement des factures, tenant compte des capacités de paiement des populations pauvres.
- iii) Chercher, avant tout projet d'extension, à améliorer la qualité de gestion des structures publiques en charge des services d'infrastructure, en réduisant les pertes techniques et commerciales de façon à diminuer les coûts et de rendre les services meilleur marché.
- iv) Encourager les partenariats public-privé afin d'améliorer l'efficacité des projets et la bonne gouvernance du secteur.
- v) Appuyer toutes les initiatives qui renforcent la transparence et réduisent la corruption.
- vi) Encourager la réalisation d'évaluations de l'impact social et environnemental et prôner une gestion durable des ressources grâce à des incitations par les prix.

Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles⁸

L'accroissement des investissements d'infrastructure – en particulier en vue d'assurer et d'étendre les services – est une composante indispensable de tout programme global de dépenses publiques qui repose sur une SLP, et une condition essentielle d'une croissance pro-pauvres durable. Compte tenu du retard énorme en matière d'infrastructures que connaissent les pays partenaires, et des limites des finances publiques, il faut adopter des stratégies plus novatrices afin de mobiliser les ressources éventuellement disponibles. On peut par exemple améliorer la gestion des ressources publiques à tous les niveaux, accroître la participation du secteur privé et renforcer les systèmes financiers locaux. La tâche qui attend les donneurs consiste à permettre aux pouvoirs publics et au secteur privé d'investir plus facilement dans les infrastructures.

Augmenter les investissements publics et l'efficacité des investissements dans le secteur des infrastructures

Réduire les risques des investissements dans les infrastructures et limiter autant que possible les coûts de transaction. L'amélioration de l'équilibre macroéconomique et budgétaire dégage des ressources publiques qui permettent de financer les infrastructures. Deux questions sont particulièrement importantes : la solvabilité des organismes publics chargés des infrastructures et la viabilité financière au niveau local. En premier lieu, les arriérés de paiements et la consommation impayée ou abusive de services d'infrastructure (en particulier d'eau et d'électricité) compromettent gravement le développement économique et social de nombreux pays partenaires. Il en résulte notamment que la qualité du service est médiocre, la maintenance insuffisante et les investissements nécessaires se font attendre – et deviennent par conséquent plus coûteux. En second lieu, si la décentralisation reste incomplète, les collectivités locales assument des responsabilités sans disposer de moyens financiers, et n'ont qu'une capacité limitée à gérer et entretenir les équipements et les services d'infrastructure. Lorsque les services

d'infrastructures sont assurés par des structures de proximité et au niveau des districts, l'insuffisance des moyens interdit la participation des usagers et les prestations en nature de main d'œuvre pour assurer la construction et la maintenance. Si l'on veut faciliter les investissements d'infrastructure, il faut alléger ces contraintes – avec l'aide des donateurs.

Hierarchiser les dépenses publiques. Les pays partenaires doivent définir l'ordre de priorité de leurs dépenses d'infrastructure (y compris celles consacrées à la maintenance) de façon à ce qu'elles améliorent l'accès des pauvres et stimulent le plus efficacement possible une croissance qui leur soit favorable. Il convient de mener une stratégie sur deux fronts. Premièrement, il faut consacrer les ressources publiques à des investissements (notamment dans la maintenance) qui, s'ils risquent d'avoir un taux de rentabilité financière insuffisant, ont des effets sociaux importants, assurent un développement durable à long terme et ne peuvent être financés par des fonds privés. Deuxièmement, il faut mobiliser les fonds privés en faveur des investissements requis dont le taux de rentabilité est le plus élevé. Cette stratégie oblige les pays partenaires à réaliser des évaluations économiques et sociales de qualité et à posséder les compétences techniques nécessaires pour hiérarchiser les investissements. On peut également employer des instruments de financement novateurs pour encourager une augmentation des dépenses publiques d'infrastructure et mieux répondre aux besoins du secteur.

Rendre les financements prévisibles. Les infrastructures exigent d'énormes investissements et une planification rigoureuse – non seulement au début des programmes, mais aussi pour financer l'exploitation et la maintenance. Il est donc indispensable que les investissements publics dans ce secteur (et notamment l'aide) soient prévisibles à long terme. Il faut également accroître la transparence des investissements privés et améliorer la qualité des créances de façon à obtenir des financements complémentaires.

Mobiliser les capitaux privés

S'attaquer aux obstacles à la participation du secteur privé – aux niveaux national et international. Les investissements privés dans les infrastructures sont réalisés essentiellement sur le long terme, et présentent des risques qui doivent être suffisamment rémunérés. Ils obligent les investisseurs à acquérir les moyens de trouver les obstacles qui empêchent le marché de se développer, à posséder de bonnes aptitudes de gestion et de négociation afin de les surmonter et à être dotés de solides capacités financières. De plus, ces investissements exigent un système financier local satisfaisant, capable de répondre aux besoins à long terme des investisseurs, et un cadre réglementaire robuste et transparent. Enfin, ils imposent aux pouvoirs publics de partager les risques. Or la plupart des pays partenaires ne remplissent pas ces conditions. Pour vaincre ces obstacles, il faut agir dans cinq directions :

- i) *Instituer un cadre institutionnel et financier solide.* De nombreux pays doivent engager des réformes judiciaires de façon à faire respecter la loi et réduire la corruption. D'autre part il faut disposer, à différents niveaux, de meilleurs cadres juridiques et réglementaires et de systèmes de réglementation et de gestion tenus de rendre des comptes et dotés de capacités et de moyens accrus. Des réformes du marché foncier – et notamment une modernisation du cadastre – pourraient contribuer de façon sensible à créer au niveau national des garanties et des crédits susceptibles de bénéficier d'un concours financier. Avant d'engager ces réformes, il faut prendre en

considération les coûts de transaction qu'elles entraîneraient, qui ne doivent pas être trop élevés pour les pauvres.

- ii) *Encourager l'initiative privée en renforçant les intermédiaires du secteur financier.* Les banques nationales doivent bénéficier de formations et d'autres formes d'assistance technique – visant, par exemple, à améliorer l'analyse et le suivi du crédit – pour être plus à même d'accorder des prêts au secteur privé, notamment aux petites industries, ainsi qu'aux communes et à des unités décentralisés. Il faut également fournir une aide permettant de développer des marchés des capitaux nationaux. Il faut enfin s'intéresser davantage à des prestataires de services d'infrastructure, actuellement négligés, qui bénéficient rarement des programmes de financement et des activités de promotion du secteur privé.
- iii) *Mieux gérer les organismes publics chargés des infrastructures.* Quatre aspects sont importants dans ce domaine : adopter des règles de gestion inspirées des pratiques du secteur privé afin de ne pas subir de pressions politiques; développer la sous-traitance pour stimuler le développement du secteur privé national; scinder les organismes publics de façon à faire participer le secteur privé (national ou étranger) à des activités moins risquées; et enfin soutenir les unités des différents pays chargées des partenariats public-privé. Toute une gamme d'options est possible, notamment des contrats de gestion, des locations, des concessions et des dispositifs de construction-location-transfert (CLT), de construction-exploitation-transfert (GET) et de construction-propriété-exploitation-transfert (CPET). Il faudra parfois aider les pouvoirs publics à choisir le cadre le plus propice à la participation du secteur privé, et en particulier à définir les coûts et les avantages et à faire des arbitrages dans l'optique de la réduction de la pauvreté.
- iv) *Utiliser des mécanismes de garantie des contrats à long terme.* Il peut s'agir de garanties fournies par des organismes de crédit à l'exportation, des organismes multilatéraux ou bilatéraux ou d'autres parties prenantes officielles, d'assurances contre les risques politiques, de cofinancements et de rétrocessions, de capital-risque ou d'assurances du capital-risque, d'échanges de monnaie nationale contre des devises fortes et de services de conseils par exemple. Des sociétés multinationales privées ont déjà appliqué ces mécanismes à des investissements privés.
- v) *Réglementer en s'inspirant des pratiques du secteur privé.* Si la participation du secteur privé peut rendre les infrastructures plus efficaces, elle impose également des coûts. La rédaction des contrats, les appels d'offres internationaux et l'élaboration de la réglementation et le suivi de son application sont autant d'activités coûteuses car elles obligent généralement à faire appel à des conseillers étrangers, à des banques d'affaires ou à d'autres intervenants. Il existe donc une échelle minimale d'efficacité en deçà de laquelle certaines méthodes du secteur privé posent des difficultés pratiques et où il faut envisager des moyens moins coûteux de mobiliser le secteur privé (ainsi, les contrats de gestion sont parfois meilleur marché que les appels d'offres GET).

Charger les donneurs d'augmenter les ressources et d'en faire un meilleur usage

Les donneurs doivent prendre les mesures suivantes afin d'encourager le secteur privé national et étranger, ainsi que les administrations centrales et locales, à participer davantage et plus efficacement au financement des infrastructures :

- i) Fournir une aide publique au développement prévisible à long terme.

- ii) Promouvoir un arsenal complet d'instruments financiers, notamment pour améliorer la qualité des créances (garanties, cofinancements, échanges de monnaie nationale contre des devises fortes) et pour encourager les investissements dans des partenariats public-privé.
- iii) Apporter une assistance technique afin de renforcer les capacités des marchés financiers et des capitaux et mettre au point des mécanismes régionaux, nationaux et locaux de financement des infrastructures.

Notes

1. Le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) met au point une méthode qui vise à harmoniser les évaluations des effets sur la pauvreté des interventions de l'ensemble des donateurs.
2. Klump et Bonschab (2004) donnent l'exemple intéressant d'une étude sur le Vietnam. Ce pays a résolument abordé la planification des infrastructures. Il a ciblé une région à forte densité de population (avec une grande majorité de ménages pauvres) afin de stimuler le plus possible une croissance favorable aux populations pauvres et d'assurer une redistribution en leur faveur grâce à des mesures budgétaires et autres (dans d'autres secteurs que celui des infrastructures). On peut aussi citer l'exemple de la stratégie de la Chine en matière de lutte contre la pauvreté, avec la campagne de développement de l'ouest du pays.
3. Dans le même ordre d'idées, l'Équipe de projet du POVNET sur le développement du secteur privé a donné des orientations sur l'aide et les services financiers, ainsi que sur les services de développement des entreprises (2005a et 2005b). Voir aussi l'avis du Comité d'organismes donateurs pour le développement de la petite entreprise (2001), souvent appelé « Livre bleu ».
4. Certains faits contredisent cette hypothèse. Il est possible qu'un tarif unique conjugué à un tarif social soit plus avantageux pour les pauvres.
5. Le présent paragraphe s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles GENDERNET (2004).
6. Le présent paragraphe s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Wiman et Sandhu (2004), ainsi que des conclusions du Sous-groupe du POVNET sur les risques et la vulnérabilité.
7. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Estache (2004a).
8. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Osius et Carlson (2004a, b) et Curtis (2004).

ANNEXE IV.1

L'équipe de projet InfraPoor

Objectifs

L'équipe de projet sur les infrastructures du Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (InfraPoor) a été mise en place en novembre 2003 dans le cadre de la réflexion entamée par le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) pour identifier les moyens de faire en sorte que l'action des donateurs favorise davantage une croissance bénéfique aux pauvres et à laquelle ils sont partie prenante pour, *in fine*, progresser dans la réalisation des OMD. Le réseau POVNET a commencé par s'intéresser à trois domaines en particulier (agriculture, développement du secteur privé et infrastructure) et a mis en place une équipe de projet pour chacun.

L'équipe de projet InfraPoor s'était fixé pour objectif d'arrêter (dans le contexte plus général des efforts menés pour réaliser les OMD) une position commune des membres du CAD sur la manière d'optimiser l'impact des infrastructures économiques (transports, énergie, technologies de l'information et de la communication, irrigation, approvisionnement en eau potable et assainissement) sur la réduction de la pauvreté et la croissance.

Participants

Au sein de l'équipe de projet InfraPoor, un noyau central de donateurs a joué le rôle de chef de file : Commission européenne, France (Agence française de développement [AFD]), Allemagne (Agence allemande de coopération technique [GTZ] et Banque allemande de développement [KfW]), Irlande (Agence irlandaise de développement et coopération [DCI]), Japon (Banque japonaise de coopération internationale [JBIC], qui assurait la présidence), Suisse (secrétariat d'État à l'Économie [Seco]), Royaume-Uni (Département britannique pour le développement international [DFID]) et États-Unis (Agence des États-Unis pour le développement international [USAID]).

D'autres membres du CAD ont participé aux travaux de l'équipe de projet InfraPoor, dont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

Des organismes multilatéraux de développement (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement et Organisation internationale du travail) ont également été associés aux travaux.

Des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile des pays partenaires ont aussi participé en apportant leurs témoignages et en fournissant des exemples de bonnes pratiques. Les pays représentés étaient l'Albanie, l'Arménie, le

Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Nicaragua, le Pakistan, le Pérou, la Tanzanie, l'Ouganda et le Vietnam.

Nous tenons à remercier tout particulièrement les membres suivants du noyau central de donateurs : Hitoshi Shoji (responsable de l'équipe de projet), Yasuhisa Ojima (JBIC, Japon), Armin Bauer et Nina Barmeier (KfW et GTZ, Allemagne), Jean-François Benhamou (AFD, France), Alistair Wray et Leonard Tedd (DFID, Royaume-Uni), Olivier Bovet (Seco, Suisse), Bryan Greey et Bruce Thompson (Commission européenne), Earnan O'Cleirigh et Gerry Cunningham (DCI, Irlande), Mark Karns (USAID, États-Unis) et Antonio Estache (Banque mondiale). L'équipe de projet a bénéficié de l'appui technique de Bill Nicol et Annabel Muelder, membres du personnel de l'OCDE. Le premier projet de document a été préparé par Mary Braithwaite et l'édition de la version finale réalisée par Paul Holtz.

Méthode de travail

Les travaux de l'équipe de projet InfraPoor ont consisté à mener un examen approfondi des faits et des expériences acquises par les donateurs et les pays partenaires au fil des années dans les quatre secteurs d'infrastructures économiques et dans l'ensemble du monde en développement. Plus précisément, ces travaux ont donné lieu à :

- i) Deux enquêtes auprès des donateurs dans le but d'identifier les difficultés rencontrées, les approches retenues, les enseignements tirés et des exemples de bonnes pratiques.
- ii) La rédaction, par des experts, de nombreux documents de travail (voir bibliographie) recouvrant les secteurs traités dans le rapport et de nombreux sujets transversaux (financement, OMD, stratégies de lutte contre la pauvreté, égalité homme-femme, impact des infrastructures sur les personnes souffrant de handicaps et les franges marginalisées de la population, infrastructures régionales et transfrontalières, analyses d'impact et ciblage, notamment).
- iii) Trois réunions à haut niveau (29-30 mars 2004 à Paris, 27-29 octobre 2004 à Berlin et 22-24 mars 2005 à Tokyo).
- iv) L'examen, par l'équipe de projet et les réseaux sectoriels, des versions préliminaires des principes directeurs relatifs aux infrastructures.
- v) L'apport d'un appui financier et logistique de la part du noyau central de donateurs, lesquels ont organisé à intervalles réguliers des réunions de pilotage.

Le site www.oecd.org/dac/poverty fournit des informations complémentaires sur les travaux de l'équipe InfraPoor et le texte de l'ensemble des documents de travail.

ANNEXE IV.2

Apports potentiels des infrastructures aux Objectifs du millénaire pour le développement

	OMD 1 : Réduire la pauvreté monétaire et la faim	OMD 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous	OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes dans l'éducation
Artères de transport locales (de village à faubourg ou à route principale)	+++ Les améliorations apportées aux routes locales à faible trafic et aux réseaux associés de pistes/chemins des villages sont susceptibles de réduire considérablement les coûts de transaction des exploitants agricoles vivant dans la pauvreté et d'élargir l'éventail d'activités productives possibles (y compris non agricoles)	++ L'existence de routes désenclavant les villages peut avoir une incidence significative sur les taux d'inscription et d'assiduité scolaires	++ L'amélioration de la sécurité routière a un effet majeur sur l'assiduité scolaire des jeunes filles
Grandes artères de transport (au-delà du faubourg)	+++ L'offre de services de transport compétitifs sur un réseau de grandes artères correctement entretenu est une condition essentielle de l'insertion effective d'une région sur les marchés nationaux et internationaux	+ La qualité des liaisons vers la capitale régionale permet d'attirer du personnel enseignant de qualité et a également une incidence très positive sur l'absentéisme	+ Contribuent à attirer du personnel enseignant mieux formé
Énergie moderne	+++ L'électrification des zones rurales entraîne souvent une hausse significative des revenus d'une région et une augmentation des activités non agricoles. La fiabilité qui caractérise un approvisionnement en énergie moderne attire fortement les investissements dans les entreprises locales et accroît sensiblement la compétitivité de ces dernières	+ La disponibilité d'un approvisionnement en énergie moderne accroît les taux d'inscription et d'assiduité scolaires, tandis que l'électrification des foyers augmente le temps consacré aux études	++ La disponibilité d'un approvisionnement en énergie moderne réduit le temps nécessaire à la collecte de bois de chauffage et d'eau et améliore le confort des établissements scolaires. Les familles sont donc plus enclines à laisser les jeunes filles aller à l'école
Télécommunications	++ Les TIC améliorent de manière significative l'efficacité de la plupart des activités de services (dont l'administration) et, en particulier, peuvent permettre aux plus pauvres d'accéder à des informations présentant une utilité immédiate pour améliorer leur situation économique	+ Les TIC contribuent à élargir les compétences du personnel enseignant et à améliorer sa formation et sont par ailleurs susceptibles de rendre les cours plus intéressants	+ En améliorant les résultats obtenus aux examens, les TIC peuvent renforcer l'attractivité de l'école
Approvisionnement en eau des ménages	++ Un accès aisé à une eau de qualité est susceptible d'abaisser considérablement les taux de morbidité et de mortalité, le temps consacré à l'approvisionnement en eau ainsi que les interruptions d'activité des entreprises tout en améliorant l'alimentation, avec les retombées positives majeures que cela entraîne sur la productivité des personnes vivant dans la pauvreté	++ Un approvisionnement en eau satisfaisant des ménages améliore l'assiduité scolaire (surtout lorsque la mère est alphabétisée) et accroît la capacité d'apprentissage	+ Lorsqu'il leur est rendu plus aisé, l'approvisionnement en eau rend les ménages plus enclins à laisser les jeunes filles aller à l'école et diminue les absences pour cause de maladie
Assainissement	+ Un assainissement adéquat permet de réduire considérablement les risques de maladie et les dépenses de soins médicaux (qui constituent en elles-mêmes un déterminant important de la pauvreté)	+ La qualité de l'assainissement et de l'eau contribue à attirer du personnel enseignant de qualité	++ La qualité des installations d'assainissement et de distribution d'eau améliore l'assiduité scolaire des jeunes filles
Structures de gestion de l'eau	+++ Les ouvrages d'irrigation et de maîtrise des crues peuvent améliorer sensiblement les niveaux de revenu et la qualité de l'alimentation des pauvres, sous réserve que leur gestion tende vers une optimisation des avantages procurés à la collectivité tout entière, et d'autant plus s'ils sont utilisés pour les cultures à forte intensité de main-d'œuvre		+ La collecte d'eau à usage ménager ne représente plus une corvée aussi lourde pour les femmes
Passation de marchés	+ Diminuent les coûts de transaction pour les petits producteurs et contribuent à garantir aux consommateurs des tarifs compétitifs	+ Créent un pôle de convergence auquel tous les établissements scolaires et autres structures peuvent facilement accéder	

OMD 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	OMD 5 : Réduire le taux de mortalité maternelle	OMD 6 : Combattre les maladies contagieuses	OMD 7 : Assurer un développement durable	OMD 8 : Mettre en place un cadre pour le développement
+	+		+	+
Accroissent l'utilisation des installations de soins primaires et facilitent l'accès à une eau de meilleure qualité	Ont un impact positif sur les soins prénataux et la proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié		Veiller à ce que la compatibilité de la conception technique des infrastructures avec l'environnement local soit optimale	Les travaux sur les routes locales et plus généralement les axes de transport locaux sont susceptibles de créer de nombreux emplois pour les jeunes
++	+	+	-	+++
Accès aux vaccins et aux médicaments, visites à domicile de personnels de santé plus qualifiés et évacuations en cas d'urgence	Accroissent le nombre d'accouchements ayant lieu en milieu hospitalier et s'avèrent souvent critiques lorsqu'un accouchement doit être pratiqué en urgence	Importantes pour l'accès aux médicaments et à des diagnostics de meilleure qualité. Prendre garde à ce qu'elles ne contribuent pas à la propagation du SIDA	Veiller à réduire au maximum les risques de dégradations causées aux milieux écologiques fragiles et dédommager les populations lésées	Essentielles pour permettre à une région de s'insérer dans les courants d'échanges internationaux
++	+	+	++	+
Réduit de manière notable la pollution par la fumée dans les bâtiments et la présence d'impuretés dans l'eau et les aliments consommés, les deux principales causes de mortalité	Diminue les corvées ménagères et améliore la qualité des services médicaux en termes d'horaires d'ouverture, d'équipements et de température des locaux	Améliore la qualité des services médicaux, notamment en attirant du personnel plus qualifié	En déplaçant l'eau et en diminuant la dépendance au bois de chauffage, les grands barrages réduisent les atteintes portées aux ressources naturelles, mais veiller à éviter tout effet pervers	Il faut ne serait-ce que de faibles quantités d'électricité pour pouvoir utiliser les TIC modernes
+	+	+	+	++
Peuvent contribuer à améliorer la qualité des pratiques médicales et garantir un accès suffisamment rapide à un diagnostic ou à des médicaments vitaux	Les TIC permettent d'organiser efficacement les traitements urgents	Réduisent les risques d'épuisement des stocks de médicaments et facilitent l'aiguillage des patients vers des établissements médicaux mieux adaptés	La possibilité de conserver et d'extraire des données contribue à la protection de l'environnement	Essentielles pour atteindre la cible relative à l'accès aux TIC pour tous et pour l'insertion dans l'économie mondiale
+++	+	+	+++	+
Un approvisionnement satisfaisant réduit considérablement la mortalité infantile, surtout si la mère est alphabétisée	L'approvisionnement en eau améliore globalement la santé maternelle et les conditions d'accouchement	L'accès à une eau propre est un facteur important dans le traitement des maladies et pour l'innocuité du lait en poudre (mères porteuses du VIH)	Essentiel pour atteindre la cible d'un approvisionnement eau de boisson salubre prévue sous cet objectif	L'amélioration de la qualité de l'eau est une réelle nécessité dans les pays les moins avancés
+	+	+	++	+
Une eau plus saine permet de faire reculer la mortalité infantile et d'améliorer la qualité de l'alimentation	L'amélioration de l'assainissement diminue la prévalence de maladies maternelles	Lorsque le système d'évacuation est efficace, l'eau constitue un terrain de prolifération moins fertile pour les moustiques porteurs du paludisme	Essentiel pour atteindre la cible relative à l'assainissement et combattre la dégradation de l'environnement en milieu urbain	L'assainissement revêt un caractère particulièrement prioritaire dans les pays les moins avancés
+		-	++	
Il y a davantage d'eau disponible pour des usages ménagers		Veiller à ce que les aménagements apportés par l'homme aux régimes hydriques n'induisent pas des effets indésirables sur la santé	La qualité de la planification, de la conception et de l'exploitation des structures de gestion de l'eau participe de la protection de l'environnement et est indispensable pour faire face à la croissance démographique	
+				+
Contribuent à la salubrité des aliments				Créent un pôle de convergence pour les activités faisant appel aux TIC

Note : les signes +, ++ et +++ indiquent les améliorations apportées, en pourcentage du taux de réalisation initial des objectifs. Si, globalement, l'expérience semblerait indiquer que certains types d'infrastructures auraient pu contribuer de manière plus efficiente à la réalisation de tel ou tel OMD, pour certains projets, cela ne se vérifie pas toujours. D'où la nécessité de réaliser, au niveau des projets, des analyses d'impact préalables calquées sur les analyses sectorielles générales.

Source : Willoughby, 2004b.

ANNEXE IV.3

Projets et bonnes pratiques en rapport avec les quatre principes directeurs

Il existe dans le monde de nombreux exemples de projets d'infrastructure dont la conception, l'application et l'évaluation sont conformes aux quatre principes directeurs :

Principe 1 : Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

- i) Adapter les stratégies de croissance et de développement des infrastructures, afin de réduire la pauvreté au Viêtnam.
- ii) Cibler l'assistance technique pour améliorer la gestion du secteur de l'électricité et procéder à la réaffectation des ressources en Inde.
- iii) Promouvoir la croissance pro-pauvres en Chine.

Principe 2 : Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

- i) Reconnaître et exploiter la corrélation entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté en Afrique.
- ii) Utiliser les technologies de l'information et de la communication afin de développer les possibilités d'emploi pour les femmes au Bangladesh.
- iii) Effectuer une évaluation préalable de l'impact de la privatisation de l'énergie au Honduras.
- iv) Accroître l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines en Bolivie.
- v) Mettre en œuvre une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité au Bangladesh.
- vi) Remettre en état les infrastructures hydriques et réformer le régime de la propriété foncière au Cambodge.
- vii) Utiliser des subventions « intelligentes » dans le cadre de partenariats public-privé pour élargir l'accès à l'électricité au Tadjikistan.

Principe 3 : Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

- i) Assurer la maintenance efficace des routes au Cameroun.

- ii) Favoriser la mise en place d'une régulation efficace pour stimuler le développement des points de distribution d'eau en zone urbaine en Zambie.
- iii) Créer un partenariat public-privé pour encourager les investissements au Salvador.
- iv) Organiser un réseau de coopératives pour l'électrification des zones rurales au Bangladesh.
- v) Nettoyer les bassins fluviaux, traiter les eaux usées et améliorer la qualité de l'eau potable au Maroc.

Principe 4 : Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

- i) Mettre en place un système de garantie afin d'accroître les investissements dans les télécommunications en Ouganda.
- ii) Mobiliser des sources de financement variées au service du développement des infrastructures privées à l'exemple du Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente.

Ces projets sont présentés de manière synthétique dans les sections qui suivent.

Principe 1 : Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Adapter les stratégies de croissance et de développement des infrastructures afin de réduire la pauvreté au Viêt Nam

Après avoir, en mai 2002, adopté sa stratégie globale en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance, le gouvernement vietnamien a admis que cette stratégie n'était pas en phase avec son programme public d'investissements (PPI). En effet, dans sa version initiale, elle ne prenait pas en compte le rôle des grandes infrastructures, alors que le PPI était au contraire centré sur les investissements dans ce type d'infrastructures.

Plusieurs donneurs – l'Agence australienne pour le développement international (AusAID), le DFID, la JBIC, la BAD et la Banque mondiale – ont, sous la conduite du Japon, aidé un groupe de travail interministériel vietnamien à analyser dans quelle mesure les grandes infrastructures peuvent contribuer à une croissance durable et à la réduction de la pauvreté. Le groupe de travail a parrainé un atelier pour examiner les conclusions des travaux, lesquelles ont, par la suite, été intégrées à la stratégie globale du gouvernement vietnamien en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance.

À la suite de cette coopération, le gouvernement s'est par ailleurs engagé à ce que le prochain PPI du Viêt Nam se donne les objectifs prioritaires suivants : amélioration de l'efficacité des investissements publics ; équilibrage des investissements économiques et sociaux entre les régions riches et les régions pauvres ; prise en compte des dépenses d'équipement et des dépenses récurrentes afin de garantir un entretien adéquat des infrastructures publiques et des retombées optimales des dépenses publiques sur le développement ; prise en compte du fait que par rapport aux nouveaux projets, les investissements d'exploitation et d'entretien procurent souvent des rendements plus élevés, amélioration de l'accès des plus démunis aux infrastructures et, enfin, respect des mesures de sauvegarde environnementales et sociales. Des réformes financées par le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté, accordé conjointement par la Banque mondiale et la JBIC, s'attacheront également à atteindre ces objectifs.

Cibler l'assistance technique pour améliorer la gestion du secteur de l'électricité et procéder à la réaffectation des ressources en Inde

En Inde, les compagnies publiques d'électricité affichent de lourdes pertes financières. Elles ont pour causes l'inefficacité totale de la gestion, les pertes sur les réseaux, le vol d'électricité et la politique de subventions. L'État finance souvent ces subventions par des transferts comptables et non par des transferts de trésorerie. Le versement de ces subventions est souvent retardé, ce qui ne fait qu'aggraver les difficultés financières des compagnies. Par ailleurs, en Inde, le secteur de l'électricité est un enjeu de pouvoir important, surtout en milieu rural où l'influence politique des exploitants agricoles est telle que la fourniture d'une électricité gratuite ou largement subventionnée pour les pompes d'irrigation va désormais de soi. En zone rurale, la plupart des subventions accordées au secteur de l'énergie sont mal ciblées et accaparées par les élites. Elles n'incitent pas à l'efficacité et entraînent de surcroît épuisement des ressources en eau et utilisation d'installations de pompage surdimensionnées.

Pour mettre un terme à ces pertes financières, le DFID travaille depuis quelques années aux côtés des autorités de plusieurs États pour les aider à restructurer, réformer et accroître l'efficacité des compagnies d'électricité. Ainsi, le DFID a apporté son appui financier à un programme quinquennal intensif d'assistance technique à la réforme du secteur électrique dans l'Andhra Pradesh (coût : 30 millions GBP), venant compléter des investissements très élevés consentis par la Banque mondiale. Entre 1999 et 2004, ce programme a contribué à réduire d'environ 200 millions GBP les subventions annuelles accordées au secteur de l'électricité. Dans l'État voisin du Madhya Pradesh, un programme de 10 millions GBP sur deux ans a contribué à réduire les pertes d'environ 220 millions GBP.

Grâce, entre autres, à cette diminution des subventions, l'État de l'Andhra Pradesh a pu réaffecter des ressources aux dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté. Le programme quinquennal a également permis d'améliorer la qualité des services de fourniture d'électricité et est venu soutenir la croissance économique. Par ailleurs, les réformes gouvernementales se sont traduites par une efficacité accrue des compagnies d'électricité, des services plus fiables, une amélioration des procédures de relevé des consommations, de facturation et de recouvrement, tout en traitant de manière plus adaptée les aspects socioéconomiques de la fourniture d'électricité.

Recherche d'un modèle de croissance pro-pauvres en Chine

Le développement économique impressionnant de la Chine (quadruplement du revenu par habitant et baisse significative de la pauvreté depuis les années 80) est la résultante de nombreux facteurs, dont l'encouragement de l'initiative privée, les investissements d'infrastructure et l'ouverture sur le monde extérieur. C'est sur les provinces côtières du pays que l'impact de ce développement a été le plus spectaculaire. Pour réduire la pauvreté dans l'arrière-pays, la Chine s'est lancée dans une véritable « conquête de l'Ouest », qui inclut la construction d'une ligne de chemin de fer de 625 kilomètres entre Chongqing et Huaihua et permet ainsi de désenclaver le Bassin Rouge et ses 120 millions d'habitants.

La construction de la nouvelle ligne de chemin de fer, qui a bénéficié de l'appui financier de l'Allemagne, est le parfait exemple de projet de transport visant à faire reculer la pauvreté par le biais de l'accroissement de la croissance économique et de l'efficacité des transports. La distance moyenne parcourue le long de ce corridor a été ramenée à 370 km (soit une

baisse de 275 km), avec les gains de temps et d'argent que cela suppose. Les retombées positives sur la croissance (via une augmentation des échanges commerciaux, de la productivité et une division du travail accrue) bénéficieront aux pauvres. Outre ces effets sur l'économie nationale, on peut s'attendre à ce que les nouvelles possibilités de transport désormais ouvertes aux régions très pauvres aient un retentissement sur la pauvreté au niveau régional. Les habitants de ces régions devraient ainsi recueillir les fruits des flux d'échanges plus soutenus, de la meilleure intégration aux marchés, de l'urbanisation, de la hausse d'activité de l'industrie minière et de l'industrie agro-alimentaire, de l'augmentation du tourisme et de l'implantation de nouvelles entreprises.

Plusieurs aspects de la conception de ce projet lui confèrent une orientation pro-pauvres. Ses promoteurs ont veillé à ce qu'un grand nombre de villages et petites communes pauvres soient desservis par la ligne de chemin de fer, ouvrant ainsi, dans les régions montagneuses, la possibilité d'exercer une activité dans un secteur autre que l'agriculture, en l'occurrence l'industrie ou les services. En outre, les infrastructures bâties pendant la construction de la ligne de chemin de fer (routes, ponts, bâtiments, stations d'épuration, lignes électriques) ont une vocation permanente. Les contrats de main-d'œuvre et l'achat des matériaux de construction auprès de fournisseurs locaux ont créé des emplois pour les pauvres de la région. Enfin, en réduisant les distances à parcourir et en détournant une partie du trafic routier vers le transport ferroviaire, moins dommageable à l'environnement, le projet a permis des économies d'énergie et une diminution de la pollution.

Principe 2 : Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Reconnaître et exploiter la corrélation entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté en Afrique

En 1998, à l'occasion d'un bilan de l'aide qu'il avait apportée à des projets de construction de routes en Éthiopie, au Lesotho, en Tanzanie et en Ouganda, l'organisme Development Cooperation Ireland a constaté une corrélation étroite entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté :

- i) L'identification puis le ciblage des franges de la population les plus démunies sont essentiels pour réduire la pauvreté. Les projets portant sur des routes peuvent utiliser différents critères de ciblage (géographie ou secteur, niveau de salaire, saison ou sexe, notamment). Dans le cas d'un ciblage géographique international, l'aide est modulée en fonction des catégories de pays (pays les moins avancés, par exemple), de critères tels que l'indice de développement humain mis au point par le Programme des Nations Unies pour le développement ou en fonction des progrès accomplis vers la réalisation des OMD. À l'intérieur des pays, il est possible de cibler les régions isolées et les zones urbaines défavorisées, en lien avec l'objet des interventions proposées. Dans les villages, les réseaux de transport officiels sont rarement utilisés et lorsqu'ils le sont, c'est essentiellement pour se rendre sur les marchés lorsque la saison bat son plein ou en cas d'urgence. Qu'on en juge : 70 % des déplacements ont lieu pour les besoins du foyer (et empruntent des chemins ou des pistes), que ce soit pour aller chercher du bois de chauffage et de l'eau ou pour se rendre à l'exploitation agricole. Lorsque le critère de ciblage utilisé est le niveau de salaire, la rémunération journalière est fixée à un niveau qui attire surtout les membres les plus démunis de la communauté, pas les plus aisés. Lorsque les pauvres constituent la majorité de la population, il est possible d'organiser des rotations de 3 à 6 mois afin que chacun se voit offrir la possibilité de travailler. Dans

le cas du ciblage saisonnier, il importe de se demander, dans le souci de garantir la sécurité des foyers, quelles incidences la programmation des projets aura sur la disponibilité de main-d'œuvre au plus fort de la saison agricole. Enfin, le ciblage en fonction du sexe est essentiel dans le cas de projets ayant pour vocation d'aider à faire reculer la pauvreté. L'utilisation de quotas au bénéfice des femmes est particulièrement efficace (y compris pour les foyers où la femme joue le rôle de chef de famille) et dans ce cas, la priorité est de répondre à leurs besoins domestiques (garde d'enfants, approvisionnement en eau). Dans le cadre des programmes financés par la DCI, la proportion de femmes dans les effectifs varie entre 15 et 50 % selon la période de l'année, les opportunités d'emploi existant ailleurs pour la main-d'œuvre migrante masculine (dans l'industrie minière, par exemple), les coutumes sociales, la proximité des chantiers et la motivation des agents d'exécution.

- ii) L'existence de routes n'est pas une garantie de prospérité accrue : leur impact est maximal dans les secteurs (celui de l'agriculture, par exemple) dont les marges de développement économique sont significatives et qui bénéficient pour la première fois d'un accès amélioré. Dans tous les cas, les communautés doivent être associées aux décisions.
- iii) En ce qui concerne les routes rurales à faible trafic, l'utilisation de normes d'ingénierie permettant un « accès de base » présentera selon toute vraisemblance un rapport coût-efficacité tout à fait comparable à celui procuré par des normes plus exigeantes et sera souvent plus viable. En outre, l'apport d'améliorations au coup par coup représente souvent le moyen le plus sûr de permettre à un maximum de bénéficiaires d'accéder aux services.
- iv) Dans les régions où les activités économiques sont rares, le principal apport des routes pour les plus démunis est la création d'emplois, avec les rentrées d'argent que cela suppose à court terme. Sans la création d'emplois salariés dans le cadre, par exemple, de projets de construction de routes, où la main-d'œuvre est essentielle, les communautés pauvres ne disposeront pas d'un capital économique suffisant pour exploiter les nouvelles perspectives d'activité créées par leur désenclavement. Il arrive souvent que la baisse des coûts de transport ou la hausse des cours des marchés qui en étaient attendues ne se produisent ni à court ni à moyen terme car elles dépendent en général de facteurs de marché externes.
- v) Les salaires versés aux femmes ont de fortes chances d'être affectés à des priorités sociales et productives.
- vi) En Ouganda, l'amélioration des infrastructures se traduit par un recours plus fréquent aux soins urgents, mais pas nécessairement aux soins médicaux de routine. En Éthiopie et au Lesotho, la construction de passerelles (à l'usage à la fois de la population et du bétail) a permis, dans des conditions de coût-efficacité particulièrement satisfaisantes, d'améliorer notamment l'accès des communautés locales, à toute période de l'année, aux infrastructures scolaires et aux dispositifs de soins urgents.
- vii) Dans la majorité des cas, l'amélioration des infrastructures a permis de lever certaines réticences des employés de l'administration à travailler loin de chez eux.

Les retombées économiques et sociales du programme déployé dans le district de Kibaale, en Ouganda, représentent un cas d'école. Alors même que les nouvelles infrastructures n'offrent qu'un accès de base, les pick-ups et les 4 × 4 traditionnellement utilisés comme taxis ont laissé la place à de simples berlines, offrant un meilleur service à un coût moindre. Par ailleurs, l'amélioration du revêtement des routes, conjuguée à

l'augmentation des salaires des ouvriers des chantiers, se sont traduits par une nette hausse des déplacements à bicyclette, surtout parmi la population masculine, même s'il semblerait que les hommes utilisent aussi ce moyen de locomotion pour les corvées d'eau, autrefois réservées aux femmes. Certains parents ont utilisé leur salaire pour payer les frais de scolarité, de sorte que le taux d'assiduité a augmenté de 119 % entre 1991 et 1996. On note aussi à l'évidence une nette amélioration de l'habitat et la multiplication de petites entreprises, induisant une hausse des rentrées fiscales pour les municipalités.

Utiliser les technologies de l'information et de la communication afin de développer les possibilités d'emploi pour les femmes au Bangladesh

GrameenPhone a mis en place un programme d'équipement des villages en téléphones, dont la gestion est assurée par l'un des actionnaires de la société, à savoir l'organisme sans but lucratif Grameen Telecom, créé par la Grameen Bank. Le concept est simple : une personne, en général une femme, achète un combiné téléphonique et souscrit un abonnement auprès de Grameen Telecom grâce à un crédit garanti par le dispositif de micro-crédits de la Grameen Bank. La vente de services téléphoniques aux autres habitants du village permet à cette personne de rembourser son crédit petit à petit et de gagner sa vie. Afin d'être en mesure de couvrir les coûts administratifs du programme et de fournir un revenu aux abonnés, Grameen Telecom achète du temps de communication en gros, à un prix préférentiel, auprès de GrameenPhone.

Les études qui ont été menées au cours des premières années du programme ont montré qu'il existait une forte demande de services téléphoniques dans les villages des zones rurales. Le téléphone a des usages multiples : maintenir le contact avec les membres de la famille partis travailler à l'étranger, organiser les transferts de fonds des émigrés, se renseigner sur les cours des marchés dans les villes avoisinantes, consulter un médecin, etc. L'augmentation rapide du nombre d'abonnés dans les villages prouve que le programme est rentable pour eux et a en outre des retombées socio-économiques positives pour les communautés.

Le programme doit entre autres son succès au réseau dorsal en fibre optique de 1 800 kilomètres qui traverse tout le pays, selon un tracé parallèle aux lignes de chemin de fer de la compagnie ferroviaire nationale. Ce réseau a été financé par la Norvège dans les années 80. Les sommes colossales investies au départ n'ont pas été répercutées sur le programme. Des donateurs tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) ont, en plus de financer l'extension des infrastructures, financé aussi les études socio-économiques réalisées dans le cadre du programme.

Le programme exploite au mieux la multiplicité des intervenants pour créer des modèles économiques destinés à étendre les infrastructures aux régions n'offrant pas de perspectives de bénéfices. Ces modèles présentent en particulier les caractéristiques suivantes :

- i) Octroi de micro-crédits pour procurer du pouvoir d'achat aux pauvres.
- ii) Utilisation d'une structure ad hoc. Grameen Telecom est responsable de la gestion du programme, de la formation des abonnés et de l'ensemble des aspects touchant aux services. Elle reçoit un appui appréciable de la part de la Grameen Bank, par le biais de son réseau national d'agences, et des organismes rattachés à la banque.
- iii) Utilisation d'un système de tarifs préférentiels bénéfique à l'ensemble des acteurs. Pour GrameenPhone, le programme est intéressant en ceci qu'il lui procure des recettes

garanties non grevées par des coûts de facturation et qu'il n'a pas besoin d'investir dans un réseau de commerciaux et d'agents de recouvrement des factures en zone rurale. Grameen Telecom parvient à faire face sans dépendre des subventions aux coûts administratifs du programme qui sont à sa charge. Pour les abonnés aux services téléphoniques dans les villages, le système procure une activité professionnelle. Enfin, le programme dispense les usagers de se déplacer en ville pour accéder à des services téléphoniques, qu'ils paient au tarif du marché et non à un tarif surtaxé.

- iv) *Une politique de gestion cohérente.* Le programme comporte des règles strictes et notamment des critères de sélection des abonnés ainsi que des garde-fous contre toute utilisation abusive des avantages du programme. Sa démarche est progressive : dans un premier temps, chaque abonné obtient un monopole sur la fourniture de services dans le village, et ce n'est qu'ensuite que les services sont lentement ouverts à la concurrence, moyennant toutes les précautions nécessaires.
- v) *Une couverture étendue.* Grâce à son réseau en fibre optique et au nombre croissant de stations de base, GrameenPhone est en mesure d'assurer la couverture des villages.

Effectuer une évaluation préalable de l'impact de la privatisation de l'énergie au Honduras

Les analyses d'impact sur la pauvreté et le social (PSIA), loin d'être un outil ou une méthode spécifique, aident à décider de la nature et du contenu des politiques. Elles s'appuient sur les outils les plus adaptés, issus de nombreuses disciplines. Les analyses PSIA étudient les conséquences escomptées et involontaires des politiques mises en œuvre sur le bien-être de différents groupes sociaux et plus particulièrement les populations démunies et vulnérables. Elles prennent en compte aussi bien les dimensions monétaires que non monétaires de la pauvreté.

En 2002, une analyse PSIA de l'impact de la privatisation du secteur de l'électricité alors envisagée au Honduras a été réalisée conjointement par le DFID et le service gouvernemental en charge de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette analyse se proposait d'étudier quel impact différents scénarios et résultats de privatisation auraient sur la pauvreté. L'analyse a montré que ce sont les ménages très pauvres vivant en zone rurale qui auraient le plus à souffrir des augmentations de tarifs. Ces conclusions ont été communiquées aux donateurs et à la société civile.

Les analyses PSIA innoveront en ceci qu'elles évaluent aussi bien *ex ante* que *ex post* l'impact d'un changement de politique sur la pauvreté. Dans l'idéal et sans jamais perdre de vue les impératifs de pragmatisme et de pertinence, cette évaluation devrait occuper une place centrale dans le processus de décision, envisager la pauvreté dans ses différentes dimensions, faciliter une large participation des parties prenantes, faire appel à différentes disciplines et être intégrée dans les processus nationaux et, enfin, venir en appui du développement des capacités. Depuis les analyses pilotes menées en 2002, le DFID a identifié 134 PSIA réalisées ou en cours de réalisation par divers donateurs, dont 38 portant sur des projets d'infrastructure (pour plus d'informations sur les PSIA pilotes, voir le site www.prspsynthesis.org/psia.html).

Dans le cadre de l'analyse PSIA conduite au Honduras, le point de vue des autorités gouvernementales, de la société civile et de la communauté internationale a été consulté. La méthode a utilisé tour à tour des évaluations qualitatives et quantitatives et diverses sources d'information (données fournies par la compagnie nationale d'électricité,

enquêtes nationales auprès des ménages et études de cas de privatisations de compagnies publiques). L'analyse est parvenue à la conclusion que toute privatisation dans le secteur de l'électricité nécessitait certaines précautions. En l'occurrence, si les gains d'efficacité ne permettaient pas de compenser les hausses de prix rendues nécessaires pour couvrir les coûts, la privatisation pourrait avoir un impact globalement dramatique sur la pauvreté, et notamment sur les ménages très pauvres vivant en zone rurale.

Les analyses PSIA font appel à un large éventail d'instruments et de méthodes (évaluation économétrique des risques et des facteurs de vulnérabilité, évaluation des impacts sur le social, suivi, approches participatives et économie politique, entre autres). Ces outils aident à identifier les impacts directs à court terme et les impacts indirects à long terme. Le cadre conceptuel des PSIA et les instruments qu'elles utilisent sont présentés dans le Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/PSIAintheWorldBank>) ainsi que dans le *Sourcebook of Tools for Institutional, Political and Social Analysis* (bientôt disponible sur les sites de la Banque mondiale et du DFID). Traditionnellement, les PSIA mettent l'accent sur les politiques suivies mais ce cadre conceptuel et les nombreux instruments qu'il utilise sont également applicables à des programmes sectoriels, des programmes généralistes et des projets de grande envergure. Dans la mesure où elles peuvent aller de rapports courts et simples à des études complexes et étalées dans le temps, les PSIA représentent le cadre idéal pour mieux comprendre et mieux évaluer *ex ante* les impacts des initiatives prises pour lutter contre la pauvreté.

Accroître l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines en Bolivie

En Bolivie, le 7^e district de la ville d'El Alto, densément peuplé et particulièrement déshérité, est privé de système public de distribution d'eau et d'assainissement. En 1977, un contrat de concession (partenariat public-privé) a été conclu entre la municipalité d'El Alto et la société de services privée *Aguas del Illimani* (AdI). Ce contrat prévoit l'extension du réseau municipal de distribution d'eau et d'assainissement aux quartiers plus pauvres de la ville, mais rien n'est prévu pour le 7^e district et les districts péri-urbains qui l'entourent. Leur raccordement au réseau n'est pas rentable pour AdI en raison du pouvoir d'achat limité des personnes qui y vivent.

Le raccordement du 7^e district au réseau nécessite des subventions publiques. Le Secrétariat d'État suisse à l'économie (Seco) a financé en partie les principales canalisations et cuves de traitement des eaux usées et accordé une avance non remboursable, contribuant ainsi au préfinancement des frais de raccordement. Les habitants du district ont la possibilité de payer des frais de raccordement moindres en participant aux travaux. Les frais payés viennent alimenter un fonds de roulement servant à financer le raccordement d'autres foyers dans les districts alentour. Les financements fournis au départ par le Seco ont permis environ 3 000 raccordements au réseau d'eau potable et 5 000 raccordements au réseau d'assainissement. Par comparaison, le fonds de roulement permettra à terme 12 000 à 14 000 raccordements supplémentaires. Les coûts seront encore abaissés grâce à l'utilisation d'une technologie simple, adaptée et peu onéreuse. Par ailleurs, le projet comportera un volet d'assistance technique sur les aspects relatifs à la santé et à l'assainissement ainsi qu'un volet de formation afin de développer les services de plomberie sur place. On estime qu'au bout du compte, quelque 60 000 personnes bénéficieront directement du projet.

Le projet comporte certaines innovations majeures :

- i) Préfinancement des frais de raccordement, qui s'apparente à une subvention exceptionnelle.
- ii) Possibilité pour les populations pauvres de fournir un apport en nature, en l'occurrence leur force de travail et, ainsi, de payer des frais de raccordement moindres.
- iii) Effet multiplicateur né de la création d'un fonds de roulement alimenté par les frais de raccordement et qui sert à financer des raccordements supplémentaires.
- iv) Accessibilité financière des services grâce à des raccordements collectifs faisant appel à une technologie simple et peu coûteuse.
- v) Le contrat de concession prévoit que l'exploitation et la maintenance du réseau sont confiés à l'opérateur privé, tandis que les usagers bénéficient d'une assistance technique, ce qui garantit la viabilité du projet.
- vi) Formation en construction et entretien d'installations de plomberie pour la population et donc ouverture de perspectives d'activités privées et, partant, de sources de revenus.

Mettre en œuvre une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité au Bangladesh

Les autorités du Bangladesh se soucient davantage d'assainissement depuis que dans le cadre des OMD, une cible relative à cet aspect a été ajoutée en 2002, lors du Sommet mondial pour le développement durable organisé à Johannesburg (Afrique du Sud). Si l'assainissement et le traitement des eaux usées en zone urbaine continuent de poser des difficultés majeures, en revanche, les nouvelles solutions récemment imaginées par le Bangladesh pour l'assainissement des zones rurales sont reprises par d'autres pays où l'assainissement est un problème critique.

L'adoption au Bangladesh d'une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité représente l'une des initiatives les plus intéressantes menées dans ce domaine au cours des dernières années. Cette politique a été impulsée par différentes ONG locales, guidée par l'ONG internationale WaterAid et soutenue par le DFID. Elle se différencie des approches traditionnelles adoptées en la matière en ceci qu'elle cherche à modifier les habitudes d'hygiène au niveau de la communauté et non des foyers, permet un assainissement total (et la fin de la pratique de défécation en plein air) et vient souligner que les subventions directes ne sont ni nécessaires ni souhaitables. Les progrès accomplis au Bangladesh sont spectaculaires. Le gouvernement s'est fixé l'objectif de mener à bien sa politique d'assainissement total à l'horizon 2010, c'est-à-dire bien avant l'échéance fixée dans les OMD.

L'approche de l'assainissement utilisée au Bangladesh est novatrice à maints égards. En effet, de nombreux programmes classiques d'assainissement des zones rurales font appel à des subventions pour financer les équipements et mesurent les progrès réalisés au nombre de nouvelles latrines. *A contrario*, l'approche confiant à la communauté un rôle pilote préconise que ce soit cette dernière qui subventionne les coûts des équipements dans la mesure où ils sont minimales. La mise en œuvre du programme utilise une méthode participative, fondée sur les principes de mobilisation et de responsabilisation de la communauté. Il convient néanmoins de signaler que des travaux récents sont parvenus à la conclusion que sur le plan de la viabilité et du ciblage des projets sur les plus démunis, cette approche n'est peut-être pas totalement satisfaisante.

Récemment, l'Inde a adopté certains aspects de la méthode utilisée au Bangladesh. En juin 2003, encouragé par l'expérience prometteuse menée dans l'État du Maharashtra, le gouvernement indien a annoncé la mise en place du dispositif baptisé *Nirmal Gram Puraskar*, qui accorde des incitations fiscales aux villages parvenant à mettre un terme à la pratique de la défécation en plein air (il s'agit autrement dit d'un dispositif récompensant les réalisations en matière d'assainissement) plutôt que de subventionner la création de toilettes (ressources). En novembre 2003, le gouvernement indien est même allé jusqu'à annoncer son intention de ne plus accorder de subventions pour les projets d'assainissement.

Remettre en état les infrastructures hydriques et réformer le régime de la propriété foncière au Cambodge.

Le projet *Prey Nup*, soutenu par l'AFD, a pour objectif de réduire la pauvreté par le biais de rénovations des infrastructures hydriques et d'une réforme du régime de la propriété foncière. Les documents contractuels de ce projet lancé en 1999 énonçaient cinq objectifs complémentaires :

- i) Remise en état des infrastructures hydrauliques afin de protéger 11 000 hectares de terres de rizières.
- ii) Transfert de la gestion des polders à une communauté d'usagers dans le but de rendre cette gestion plus efficiente et viable tout en abaissant les coûts récurrents.
- iii) Cadastrage des polders afin de calculer les redevances d'utilisation et préparation de la régularisation des droits de propriété sur les polders.
- iv) Mise en place de mécanismes de soutien à la production agricole.
- v) Mise au point d'un service de crédit viable en faveur des régions rurales.

Une fois la gestion du dispositif hydroagricole transférée aux usagers et la méthode de cadastrage des terres établie, le projet, expérimental jusqu'alors, est devenu un projet pilote. Même si elles ne faisaient pas partie des objectifs explicites du projet lors de son lancement, ces deux activités ont pris une résonance particulière dans la mesure où elles ont eu valeur de test pour les politiques nationales en cours d'élaboration.

Le projet s'est traduit par une modernisation des infrastructures (jetées, ouvrages hydrauliques et canaux). Par ailleurs, des repères topographiques ont été installés et un relevé topographique détaillé des six polders est désormais disponible. Le dispositif de micro-crédits prévu dans le cadre du projet a été mis en place avec le concours d'un établissement spécialisé de la région (EMT) ayant une vocation durable. Cet établissement propose aux ménages du village des prêts de solidarité et à titre personnel. À la fin de l'année 2000, environ 6 000 ménages avaient souscrit des prêts de solidarité représentant un encours total de 1.35 milliard KHR.

La régularisation des droits de propriété est en cours : la quasi-totalité des terres cultivables ont été enregistrées au cadastre et pour 95 % des parcelles, des titres de propriété ont pu être délivrés. Dans le cadre du développement agricole prévu par le projet, 1 500 hectares ont été replantés (soit environ la moitié du total), ce qui a permis d'accroître les rendements moyens des rizières. En outre, les terres cultivables ont été étendues et les cultures diversifiées. Des mesures d'amélioration de la santé animale ont été prises. Enfin, la gestion des polders a été transférée à une communauté d'usagers de *Prey Nup*, représentative puisqu'elle rassemble près de 15 000 membres. Cette communauté a été officiellement reconnue par le ministère de tutelle, à savoir le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie, et dispose en propre d'outils et de procédures de gestion des

ressources hydriques. Un programme d'entretien participatif a été élaboré, puis débattu avec les intéressés.

Utiliser des subventions « intelligentes » dans le cadre de partenariats public-privé pour élargir l'accès à l'électricité au Tadjikistan

Le projet de production d'électricité privée dans la région du Pamir, au Tadjikistan, a été mis sur pied par la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds Aga Khan pour le développement économique (AKFED). Il a par ailleurs bénéficié de l'appui financier du Secrétariat d'État suisse à l'économie (Seco). Le projet a pour objectifs de mener à bien la réfection de la centrale hydroélectrique Pamir I et du réseau de transport d'électricité, mais aussi d'améliorer la gestion de la compagnie publique d'électricité de la région autonome du Gorno-Badakhshan. Le projet a donné lieu à la conclusion d'un contrat de concession d'une durée de 25 ans entre le gouvernement et une société privée, *Pamir Energy*. La société appartient à l'AKFED (à hauteur de 70 %) et à la SFI (à hauteur de 30 %), cette dernière finançant la plus grosse partie du projet (16.4 millions USD). Par ailleurs, l'IDA accordera un prêt de 10 millions USD au gouvernement tadjik.

Cette région étant très pauvre, pendant les dix premières années, l'accès des consommateurs aux services de base sera subventionné (ce qui équivaut à un système de « tarifs sociaux »). Pour ces consommateurs, les tarifs seront moins élevés et augmenteront de manière plus progressive, même si des augmentations sont inévitables pour le recouvrement des coûts à long terme. Les subventions seront financées par un don de 5 millions USD du Seco et par la marge dégagée lors de la rétrocession du prêt de l'IDA à *Pamir Energy* à un taux d'intérêt supérieur. Ces subventions peuvent être considérées comme « intelligentes » dans la mesure où elles sont ciblées, ne perturbent pas le libre jeu des mécanismes de marché et sont limitées dans le temps. En outre, les dispositions nécessaires ont été prises pour maintenir durablement les tarifs à un niveau abordable.

Le contrat de concession a pris effet en décembre 2002 et fonctionne de manière satisfaisante depuis cette date. Le choix de la formule de partenariat public-privé a permis la fourniture d'électricité dans des conditions efficaces, tandis que les subventions ont maintenu le tarif des services de base à un niveau abordable. Par ailleurs, les augmentations progressives des tarifs prévues dans le cadre du projet aideront à garantir la viabilité et l'amortissement du projet à long terme.

Principe 3 : Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

Assurer la maintenance efficace des routes au Cameroun

Le second programme d'entretien routier du Cameroun, financé conjointement par la Commission européenne (à hauteur de 54 millions EUR) et le Fonds routier du Cameroun (à hauteur de 24 millions EUR), a été lancé en 2000. Il avait pour objectif d'appuyer les réformes entreprises par le gouvernement dans ce domaine, notamment celles visant à mettre en place un système d'entretien du réseau routier prioritaire qui soit à la fois viable et efficace. Ce programme quadriennal prévoyait des financements annuels pour la maintenance courante d'environ 5 000 km de routes et la maintenance périodique de 1 500 km supplémentaires. Il a par ailleurs concouru à renforcer les capacités des principaux acteurs du dispositif d'entretien routier, en particulier le ministère des Travaux Publics (programmation et organisation), les bureaux d'études locaux (conception et

supervision des travaux), les petites et moyennes entreprises de sous-traitance locales (exécution des travaux) et les usagers de la route (participation plus active à la gestion des routes). La gestion du programme a fait appel à l'aide de consultants.

L'examen à mi-parcours du programme réalisé en 2003 a fait apparaître que le Fonds routier était bien géré (au regard notamment de la ponctualité avec laquelle les entreprises étaient payées), mais a aussi relevé qu'il dépendait toujours pour son financement de dotations budgétaires annuelles versées par le ministère des Finances (cette solution ne permettant pas de garantir la viabilité du programme) et que les besoins de financement n'étaient pas totalement satisfaits. Les effets positifs des actions de formation ont été jugés indiscutables, mais l'examen a conclu à la nécessité de maintenir ces actions sur une longue période, d'aider les entreprises et les consultants locaux à se regrouper au sein d'associations professionnelles et de mettre en place des structures internes de formation au sein de ces associations et de l'administration.

Favoriser la mise en place d'une régulation efficace pour stimuler le développement des points de distribution d'eau en zone urbaine en Zambie

En Zambie, la GTZ et la KfW apportent leur appui à la réforme du secteur de l'eau et investissent dans des points de distribution locaux depuis 1994. L'objectif était d'améliorer l'approvisionnement en eau des populations pauvres vivant en zone rurale et des habitants des quartiers de taudis des zones urbaines. Cette réforme, axée sur la régulation, la décentralisation et la professionnalisation de l'approvisionnement en eau, est encouragée par l'UE dans le cadre de son Initiative pour l'eau, par la Banque mondiale ainsi que par d'autres partenaires et donateurs. L'amélioration de la viabilité financière du secteur, associée à un rééquilibrage des tarifs et des conditions d'approvisionnement en eau, aideront les pauvres à accéder à cette ressource à des tarifs stables et abordables.

Dix nouvelles compagnies des eaux ont pris le relais et, dans certains cas, ont remis en état des installations délabrées. Dans ce secteur, ce ne sont plus les gros consommateurs qui dictent les décisions : l'autorité de régulation indépendante nouvellement créée se fait désormais le porte-parole des populations pauvres et défend avec force leurs intérêts. Des observatoires de l'eau tranchent les différends entre consommateurs et compagnies. Grâce aux investissements de la fiducie *ad hoc* (*Devolution Trust Fund*, DTF), les pauvres ont accès à l'eau à un coût faible. Les 80 points de distribution d'eau installés dans les zones urbaines de deux provinces avec l'appui de la GTZ et de la KfW permettent à plus de 100 000 habitants de quartiers de taudis d'accéder à la ressource de façon moins aléatoire.

Cela étant, l'ouverture de l'approvisionnement en eau à des acteurs commerciaux n'est pas toujours à l'avantage des populations défavorisées : il y a lieu, dès la préparation et la mise en œuvre de la réforme, d'en privilégier le caractère pro-pauvre. Cela passe par un soutien politique fort afin que la réforme ne dévie pas de ses objectifs initiaux. En milieu urbain, il convient d'accorder une attention particulière aux quartiers où les pauvres vivent, à savoir les périphéries des villes et les quartiers de taudis. Les lacunes de service doivent être comblées au moyen d'une régulation forte et autonome, de dispositifs s'adressant spécifiquement aux pauvres, comme le DTF, ou d'un système d'information adapté à la problématique de l'approvisionnement en eau qui soit à la fois convivial et d'une maintenance aisée sur le long terme.

Créer un partenariat public-privé pour encourager les investissements au Salvador

Le gouvernement d'El Salvador a choisi le golfe de Fonseca, dans la province de La Union, pour la construction d'installations portuaires internationales censées désengorger le port d'Acajutla, utilisé au maximum de ses capacités. La région du golfe de Fonseca est depuis toujours frappée par la pauvreté et celle-ci s'est encore aggravée lors de la guerre civile des années 80. Le projet prévoit la construction de routes d'accès et de quais pour les marchandises en vrac ou autres, les conteneurs et les passagers, l'achat de grues et de remorqueurs et des travaux de dragage du chenal d'accès au port. Tel qu'il est proposé, le port servirait par ailleurs le plan *Puebla Panama* d'intégration régionale de l'Amérique centrale puisqu'il ouvrirait aux marchandises acheminées entre le golfe du Mexique et l'océan Pacifique un accès aux ports de Cortez (Honduras) et de Barrios (Guatemala), rendu nécessaire par la densité du trafic sur le canal de Panama.

Suite à une étude de faisabilité réalisée par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), la formule du partenariat public-privé a été retenue. Les composantes du projet considérées comme des biens publics (murs des quais, grues, zone du terminal, entretien du chenal de navigation et des bassins, services de pilotage, services de base nécessaires à la gestion des activités portuaires) seront confiées au public tandis que tous les autres équipements relèveront de l'exploitant privé du terminal. Ce dernier sera également chargé de la maintenance courante et des réparations mineures des installations du terminal, les interventions plus lourdes (consécutives à des dommages causés par l'exploitant ou d'autres usagers) étant confiées à l'agent d'exécution (*Comision Ejecutiva Portuaria Autonoma*, CEPA).

Lors de l'évaluation du projet, la CEPA et la JBIC avaient retenu pour l'exploitation du terminal la formule des contrats de concession. La CEPA n'ayant aucune expérience en matière de contrats de concession ou d'exploitation de terminaux pour conteneurs, la JBIC a accepté d'aider l'agent d'exécution, moyennant un renforcement de ses capacités, à sélectionner l'exploitant du futur port puis à négocier un contrat avec lui. Dans le cadre de cette action, la JBIC étudiera les problématiques de l'exploitation portuaire en Amérique latine et de l'exploitation de ports sous concession ainsi que les questions qui se posent pour les exploitants potentiels. Elle conseillera également la CEPA sur la procédure contractuelle ainsi que sur la rédaction du projet de contrat et du contrat définitif.

Organiser un réseau de coopératives pour l'électrification des zones rurales au Bangladesh

Le programme du Bangladesh pour l'électrification des zones rurales va dans le sens de la stratégie définie par le Conseil pour l'électrification des zones rurales (REB), à savoir approvisionner la population en électricité par le biais d'un réseau de coopératives (*palli bidyut samities* : PBS) appartenant à leurs membres. L'USAID a conseillé les bénéficiaires du projet sur la manière de s'organiser en coopératives et de gérer celles-ci. Pour cette assistance technique, elle s'est appuyée sur l'expérience des États-Unis en matière d'électrification des zones rurales. Les autres donateurs (15 au total dont DFID, la JBIC, l'ACDI, l'IDA et la BAD) ont financé le projet. La première coopérative a été mise en place en 1978 au nord de Dhaka et a commencé à fournir de l'électricité en juin 1980.

Dans le cadre de ce programme, les coopératives d'électrification sont organisées et gérées selon une approche participative dont les éléments sont décrits ci-après :

- i) *Un effort de formation poussé.* Le Conseil pour l'électrification des zones rurales a fourni à son personnel et à celui des coopératives une formation poussée en gestion et en technique tandis que, pour la population, la formation a porté sur les notions élémentaires d'électricité.
- ii) *Une émulation organisée.* Les performances des différentes coopératives sont évaluées à l'aune des objectifs définis par contrat. Cette évaluation donne lieu, selon le cas, à des récompenses ou à des pénalités et a pour but de stimuler la concurrence entre coopératives et d'améliorer leurs performances.
- iii) *Des contrôles internes.* L'organisation du REB et des coopératives répond à deux soucis : éviter toute concentration des pouvoirs et prévenir les pratiques déloyales. L'action des dirigeants est soumise au contrôle du conseil d'administration où siègent des représentants des membres et la structure institutionnelle a été dotée d'un système de contre-pouvoirs pour contrôler le fonctionnement interne.
- iv) *Un appui soutenu aux membres.* Lorsque des réparations s'avèrent nécessaires, les bureaux des coopératives interviennent rapidement et gratuitement afin de prévenir toute tentation pour les membres de recourir à des pots-de-vin.
- v) *Des procédures de recouvrement bien étudiées.* Afin de prévenir les pratiques malhonnêtes, le relevé des compteurs, le calcul des tarifs, la remise des factures et la tenue de la comptabilité sont confiés à des personnes différentes. En outre, la personne qui remet la facture vérifie le compteur. L'encaissement se fait par le biais de transactions bancaires. Enfin, les personnes chargées de relever les compteurs sont employées dans le cadre de contrats d'un an et changent d'affectation géographique tous les quatre mois.
- vi) *Des relais parmi la population locale.* Chaque coopérative choisit parmi les villageois une personne et deux ou trois femmes chargées d'informer sur l'exploitation et la politique de la coopérative et d'expliquer sommairement ce en quoi consiste l'électrification.
- vii) *Un exercice collectif des responsabilités.* Les membres des coopératives sont répartis en petits groupes, chacun assumant à titre collectif la responsabilité d'honorer les obligations de ses membres.

Nettoyer les bassins fluviaux, traiter les eaux usées et améliorer la qualité de l'eau potable au Maroc

La pollution des rivières marocaines représente pour le pays un coût économique important, estimé à 1.2 % du PIB à l'horizon 2020. Elle se traduit par un taux de prévalence disproportionné de maladies hydriques, nuit à la qualité des eaux souterraines, contrarie la production agricole, l'activité de la pêche et l'irrigation et ce sont les pauvres qui en sont les premières victimes.

Au milieu des années 90, les autorités marocaines ont entrepris d'investir massivement dans les infrastructures urbaines et rurales. Dans le cadre des réformes menées dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, les autorités ont présenté un projet de loi prônant l'application du principe « pollueur-payeur » et mis en place un programme de gestion intégrée des ressources en eau se prêtant davantage à la décentralisation.

Au cours des dernières années, les investissements très lourds qui ont dû être consentis dans les installations de traitement des eaux usées et les coûts très élevés de leur entretien ont entraîné des augmentations spectaculaires du prix de l'eau potable (+50 % en 2001, +40 % en 2002 et d'autres hausses seront nécessaires au moins jusqu'en 2007). Le projet de nettoyage du bassin de Sebou, à Fès, vise à améliorer le quotidien de 265 000 personnes par le biais de la remise en état des réseaux d'eaux usées et de la création d'une station d'épuration. Il couvre la période 2004-09 et coûtera plus de 80 millions EUR. Dans un souci d'efficacité optimale du dispositif et en application de la politique décidée à l'échelon national, les autorités locales ont délégué leurs pouvoirs à une entreprise publique, la Régie Autonome de Distribution et d'Électricité de Fès (RADEEF), responsable du projet. Parallèlement, l'État a dû verser des subventions à l'entreprise pour lui permettre d'investir.

La Banque mondiale, l'Agence française de développement et la Banque européenne d'investissement ont apporté leur contribution au projet en finançant les investissements nécessaires et en soutenant son intégration dans un cadre institutionnel cohérent. Les bénéfices attendus de ce projet sont les suivants : avancées vers la réalisation de l'OMD 7, diminution des maladies hydriques, amélioration de la qualité de l'eau de boisson, développement de l'agriculture irriguée en aval et amélioration des procédés techniques utilisés par les entreprises polluantes et donc, du potentiel d'exportabilité de leur production.

Principe 4 : Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Mettre en place un système de garantie afin d'accroître les investissements dans les télécommunications en Ouganda

À la fin des années 90, l'Agence suédoise de coopération internationale (ASDI) a accepté de garantir une série de billets à ordre que MTN Ouganda avait émis sur le marché financier local dans le but d'étendre le réseau téléphonique, notamment en zone rurale. Cette garantie, dont la date d'expiration était fin 2005, a réduit les risques commerciaux pris et a par ailleurs permis à MTN de trouver des acquéreurs et d'émettre des titres d'une durée supérieure à celle qui aurait sans cela été possible sur le marché financier ougandais. Cette garantie ne s'étendait pas à la rémunération des titres et dégageait l'ASDI de toute responsabilité en cas de risque politique (prenant la forme d'une intervention du gouvernement, par exemple), lequel était assumé par les porteurs des titres obligataires.

MTN Ouganda est une entreprise privée qui appartient à MTN Afrique du Sud, au groupe suédois *Telia Overseas* et à Tristar (Rwanda). En 1998, elle a entrepris d'étendre le réseau téléphonique ougandais et d'équiper les villages les plus importants en postes téléphoniques payants. Elle s'était fixé pour objectif d'installer en l'espace de cinq ans près de 90 000 lignes téléphoniques et 2 000 postes téléphoniques. (La licence accordée à la société fait obligation à cette dernière de desservir les 37 capitales de district du pays et d'installer au minimum un poste téléphonique payant dans chacune des 165 communes.) Forte de la garantie de l'ASDI (plafonnée à 10.4 millions USD), l'entreprise a cherché à lever entre 9 et 10.5 millions USD sur le marché.

Les premiers titres émis par la société étaient des placements privés. Les titres émis par la suite ont été cotés à la bourse ougandaise et ont ainsi pu être négociés sur un marché secondaire. En 2000, par exemple, MTN Ouganda a émis en Bourse une obligation à taux

variable libellée en monnaie locale, pour un montant total de 8 millions USD. Par conséquent, la garantie de l'ASDI a aussi servi à développer le marché financier local.

Mobiliser des sources de financement variées au service du développement des infrastructures privées à l'exemple du Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente

Même si le secteur public est voué à rester le principal prestataire de services infrastructurels dans la plupart des pays en développement, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne cherchent à développer les investissements privés. Le Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente est un partenariat public-privé qui finance des projets privés d'infrastructures sur le long terme. Il est alimenté par l'aide publique, l'aide au développement et des prêts commerciaux. Cette formule de financement est inédite dans la région. Elle associe des financements publics et privés et des principes commerciaux y côtoient des principes de développement, au service du développement durable et de la croissance. L'initiative du Fonds revient au Groupe de développement d'infrastructures privées (PIDG), consortium de donneurs bilatéraux britanniques, néerlandais, suédois et suisses, géré par *Standard Infrastructure Fund Managers (Africa) Limited*. Le Fonds a vu le jour en janvier 2002 suite à un appel d'offres auprès du secteur privé.

Tous les produits du Fonds sont proposés aux conditions du marché, au terme d'un examen détaillé de la solvabilité et du profil de risques des emprunteurs. Grâce à sa structure, le Fonds a réduit son exposition aux risques de sorte qu'il est en mesure de proposer des prêts compétitifs à long terme (sur 15 ans) aux entreprises d'infrastructures de toute l'Afrique subsaharienne. La majorité des prêts sont libellés en USD, même si rien n'empêche le Fonds de servir de garantie aux banques locales pour favoriser les prêts en monnaie locale. Les promesses de financement faites au Fonds, par l'intermédiaire de la fiducie PIDG, par le DFID, l'ASDI, la direction générale de la coopération au développement (DGCI), le ministère néerlandais des Affaires étrangères (DGIS) et le secrétariat d'État à l'Économie (Seco) suisse s'élèvent à 100 millions USD au total. Des établissements spécialisés dans le financement du développement (*Netherlands Development Finance Company, Development Bank of Southern Africa, Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft*) ont par ailleurs accordé 85 millions USD au Fonds sous forme de créances subordonnées et des banques commerciales (*Barclays Bank, Standard Bank Group*), 120 millions USD (créances privilégiées). Le Fonds étudie les demandes de prêts émanant de 44 pays de la région et privilégie les entreprises commercialement viables qui ont un impact positif sur le développement du pays d'accueil.

Le PIDG propose également un mécanisme de développement de projets (DevCo) qui conseille les pouvoirs publics sur la manière d'accroître les investissements privés dans les infrastructures, un mécanisme de garanties visant à encourager les prêts en monnaie locale pour financer les investissements en question (GuarantCo), une entreprise spécialisée dans le montage de projets (InfraCo) et un mécanisme d'assistance technique aux fins de renforcement des capacités locales (TAF).

Bibliographie

Documents de travail de l'Équipe de projet InfraPoor

On trouvera ci-après la liste des principaux documents de travail élaborés dans le cadre des travaux de l'Équipe de projet InfraPoor. Ces documents de travail ainsi que d'autres documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.oecd.org/dac/poverty.

Documents de travail thématiques

Braithwaite, M. et S. Meade (2004), « Poverty Relevance of Infrastructure Projects and Approaches of Donors », KfW (Banque allemande de développement).

Curtis, L. (2004), « Current Initiatives and New Opportunities for Infrastructure Financing », DFID.

Estache, A. (2004a), « A Selected Survey of Recent Economic Literature on Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries », Banque mondiale.

GENDERNET (Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme) (2004), « Issue Note for Thematic Discussions: Gender Mainstreaming in Economic Infrastructure », GENDERNET, OCDE.

Hesselbarth, S. (2004), « Donor Practices and the Development of Bilateral Donors' Infrastructure Portfolio », GTZ.

Jennings, M. (2005), « Poverty Impact Orientation and Target Setting », DCI.

Osius, M. et C. Carlson (2004a), « Domestic Finance Mobilization for Pro-poor Infrastructure: An Exploration of Subsovereign Finance Issues and Policy Guidance », USAID et DFID.

Osius, M. et C. Carlson (2004b), « International Financing Sources in Support of Pro-poor/Pro-growth Infrastructure Development », USAID et DFID.

Stafford, D. (2005), « Regional and Cross-border Infrastructure and Its Role in Trade, Pro-Poor Economic Growth and Poverty Reduction », DFID.

Tedd, L. (2005), « Infrastructure and Poverty Reduction Strategy Papers: Summary and Annotated Bibliography », DFID.

Willoughby, C. (2004a), « How Important Is Infrastructure for Achieving Pro-Poor Growth? », DFID.

Willoughby, C. (2004b), « Infrastructure and the MDGs », DFID.

Wiman, R. et J. Sandhu (2004), « Integrating Appropriate Measures for People with Disabilities in the Infrastructure Sector », GTZ.

Documents de travail sectoriels

Batchelor, S., D. Woolnough et N. Scott (2004), « The Contribution of Information and Communication Technologies (ICTs) to Achieving the Millennium Development Goals (MDGs) », JICA.

ECI (Environmental Change Institute, Oxford University) (2004), « Energy Report for DAC Network on Poverty Reduction, Task Team on Infrastructure for Poverty Reduction 2nd Workshop », GTZ.

IDCJ (International Development Centre of Japan), 2004, « Transport and ICT: Making Infrastructure Pro-Poor, Final Report », JBIC.

Kraehenbuehl, J. et O. Johner (2004), « Water Infrastructure for Poverty Reduction », Seco.

Sakairi, Y. (2004), « Issues and Recommendations for the Irrigation Sector Support », ministère japonais des Affaires étrangères.

Tambo, I. (2004), « Background and Major Cross-Cutting Issues to Achieve Better Results in Poverty Reduction through Economic Infrastructure Services », JICA.

Infrastructures et réduction de la pauvreté

- BAD (Banque asiatique de développement), DFID (Département britannique pour le développement international), JBIC (Banque japonaise de coopération internationale) et Banque mondiale (2005), *Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction*, Manille.
- BAD, JBIC et Banque mondiale (2005), *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*, Washington DC.
- Banque mondiale (2003), *Infrastructure Action Plan*, Washington DC.
- Banque mondiale (2004a), *Investment Climate and Infrastructure*, Washington DC.
- Banque mondiale (2004b), *Reforming Infrastructure – Privatization, Regulation and Competition*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005a), *What Do We Know about Sub-Saharan Africa's Infrastructure and the Impact of its 1990s Reforms?*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005b), *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=4970970.
- Banque mondiale (2005c), *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI Century*, http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=4980649.
- Briceño-Garmendia, C., A. Estache et N. Shafik (2004), « Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform », document de travail n° 3468 consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale, Washington DC, http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/02/08/000009486_20050208104927/Rendered/PDF/wps3468.pdf.
- Conseil mondial de l'eau, Secrétariat du 3^e Forum mondial de l'eau et Partenariat mondial pour l'eau (2003), *Financement de l'eau pour tous*, Kyoto.
- Estache, A. (2004b), *What's the State of Africa's Infrastructure? Selected Quantitative Snapshots*, Banque mondiale, Washington DC.
- Fay, M. et T. Yepes (2003), « Investing in Infrastructure: What Is Needed from 2000-10? », *Document de travail n° 3102 consacré à la recherche sur les politiques*, Banque mondiale, Washington DC.
- Foster, M. (2005), *Transport in Low-income Countries and Sub-national Growth*, Department for International Development, Londres.
- Heller, P. (2005), « Understanding Fiscal Space », document de synthèse du FMI, Washington DC, www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf.
- Henry, A. et S. Carcas (2005), « Towards Growth and Poverty Reduction: Lessons from Private Participation in Infrastructure (PPI) in Sub-Saharan Africa », AFD, Paris.
- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) (2005), *Increasing Access to Infrastructure for Africa's Rural Poor*, Washington DC.
- Jacquet, P. et O. Charnoz (2003), « Infrastructure, croissance et réduction de la pauvreté », AFD, Paris.
- Klump, R. et T. Bonschab (2004), « A Country Case Study on Vietnam », document de référence à l'intention du groupe de travail sur les moyens de promouvoir une croissance pro-pauvres, étude commandée par GTZ, Eschborn.
- MacDonald, M. (2005), « Provision of Infrastructure in Post-conflict Situations », DFID, Londres.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Réduction de la pauvreté, Lignes directrices du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Nouvel éclairage sur le partenariat GrameenPhone : les investisseurs participent à la lutte contre la pauvreté », OCDE, Paris, www.oecd.org/cad/ict.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2004), *Rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation*, Genève, www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/world_report/en/summary_fr.pdf.
- Sachs, Jeffrey (2004), « Doing the Sums on Africa », *The Economist*, 22 mai 2004.
- UFJ Institute (2005), « The Evolution of the Poverty Reduction Strategy Paper in Vietnam: Acknowledging the Role of Large-Scale Infrastructure in Poverty Reduction and Pro-Poor Growth; Key Issues and Lessons Learned from Vietnam's CPRGS Process », ministère japonais des Affaires étrangères, Tokyo.

Union africaine et CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2005) *Le transport et les Objectifs de développement pour le Millénaire en Afrique*, Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne, Washington DC, www.worldbank.org/afr/ssatp/transport_poverty/transport_mdg.pdf.

Croissance pro-pauvres et OMD

AFD (Agence française de développement) et autres (2005), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : Quels enseignements opérationnels tirer de l'expérience de 14 pays ?*, Washington DC.

AFD, BMZ, DFID et Banque mondiale (2005), « La croissance pro-pauvres », *Lettre des économistes de l'AFD* n° 9, www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/Lettredeseconomistes/lettre9.pdf.

Commission pour l'Afrique (2005), *Notre intérêt commun*, Londres.

FMI (Fonds monétaire international) et Banque mondiale (2004), *Rapport de suivi mondial 2004*, Washington DC.

FMI et Banque mondiale (2005), *Rapport de suivi mondial 2005*, Washington DC.

Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (2005), « Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement », Nations Unies, New York, www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_french.htm.

Secteur privé et infrastructures

ASDI (Agence suédoise de coopération internationale) (2002), « More Telephones for People in Uganda », Stockholm.

Banque mondiale, base de données PPI (Private Participation in Infrastructure), Washington DC, <http://ppi.worldbank.org>.

Comité d'organismes donateurs pour le développement de la petite entreprise (2001), « Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention », Washington DC.

DDC (Direction du développement et de la coopération), Seco (secrétariat d'État à l'Économie) et Swiss Re (2005), « Partenariats public-privé pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement », Berne.

DFID (2002), « Making Connections », Londres, www.dfid.gov.uk/pubs/files/makingconnections.pdf.

Jacquet, P. et M. Klein (2005), « Using ODA to Engage the Private Sector in Poverty Reduction », contribution présentée lors de la Conférence annuelle sur l'économie du développement organisée par la Banque mondiale, Amsterdam, <http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/JacquetKlein.pdf>.

Kroh, W. (2005), « Eine Dekade private Wasserversorgung in Entwicklungsländern: Allheilmittel, kapitalistischer Sündenfall oder viel Lärm um Nichts? », *Erfahrungen der KfW Entwicklungsbank*, Frankfurt.

Thomsen, S. (2005), « Encouraging PPPs in the Utilities Sector, The Role of Development Assistance », www.oecd.org/dataoecd/29/45/34843203.pdf.

Le DFID (www.dfid.gov.uk) soutient, aux côtés d'autres donateurs, divers programmes internationaux qui visent à promouvoir la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure ayant un impact positif sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Le DFID, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Banque mondiale se sont réunis au sein d'un consortium, le Groupe de développement d'infrastructures privées (PIDG, www.pidg.org) afin de coordonner les actions visant à encourager le secteur privé à participer aux projets d'infrastructure. Il est ouvert à d'autres donateurs. Le PIDG finance les programmes suivants :

- *DevCo Advisory* : mécanisme de développement de projets géré par la Société financière internationale (SFI). Ce mécanisme conseille les pouvoirs publics sur les opérations faisant intervenir des capitaux privés et sur les investissements d'infrastructure. www.ifc.org/ifcext/psa.nsf/Content/DevCo.
- *Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente (EAIF)* : finance à long terme, par des prêts aux conditions du marché, des projets privés d'infrastructures en Afrique subsaharienne, www.emergingafricafund.com.

- *GuarantCo* : apporte des garanties afin d'encourager les municipalités et les établissements financiers des pays partenaires à financer, par des prêts en monnaie locale, les investissements infrastructurels. Contact : sjansson@guarantco.com.
- *InfraCo* : entreprise spécialisée dans le montage financier de projets d'infrastructure, avant transfert à des investisseurs privés par le biais d'appels d'offres. Contact : j-hodges@dfid.gov.uk.
- *Local Capacity Building Technical Assistance Facility (TAF)* : finance par des dons les actions de renforcement des capacités locales, en parallèle aux projets financés par les programmes du PIDG. Contact : jflora@worldbank.org.

Liste non exhaustive des autres programmes internationaux visant à encourager la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure :

- *Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé (PPIAF)* : mécanisme d'assistance technique financé par plusieurs donateurs, dont l'objectif est d'aider les pays en développement à améliorer la qualité de leurs infrastructures grâce à la participation du secteur privé. Conseille sur le cadre (politique, législatif, réglementaire et institutionnel) le plus propice à la participation du secteur privé, www.ppiaf.org.
- *Global Partnership for Output-Based Aid (GPOBA)* : ce partenariat mondial aide à la conception et au pilotage de stratégies, axées sur les résultats, de ciblage des financements publics sur la fourniture des services essentiels aux plus démunis, www.gpoba.org.
- *Mécanisme de financement des infrastructures communautaires locales (CLIFF)* : ce mécanisme, qui fait l'objet d'un projet-pilote en Inde, apporte son appui, sous la forme de prêts de soudure et d'une assistance technique, aux projets de rénovation urbaine impulsés par les communautés, www.theinclusivecity.org/cliff.htm.
- *Slum Upgrading Facility (SUF)* : ce mécanisme de rénovation des quartiers de taudis, encore en cours d'élaboration, apportera son aide sous la forme d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités et de prêts de soudure à des communes, des ONG locales et des organisations communautaires cherchant à mettre sur pied des projets destinés à être financés par le public, le privé ou des donateurs. Le DFID et l'ASDI financent actuellement une phase de conception détaillée de projets. Contact : z-hensby@dfid.gov.uk.

Effacité de l'aide

OCDE (2001), « Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés », Paris.

OCDE (2003), « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, vol. 1 », Lignes directrices et ouvrages de référence, Paris.

OCDE (2005a), « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Paris.

OCDE (2005b), « Activités d'aide visant l'égalité homme-femme, 1999-2003 », Paris.

OCDE (2005c), « Recommandation à l'appui de l'harmonisation », Paris.

D'autres documents sur l'efficacité, l'harmonisation et l'alignement de l'aide sont accessibles sur les sites www.aidharmonization.org et www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_3236398_1_1_1_1_1_1,00.html.

Informations et indicateurs sur les infrastructures, la croissance pro-pauvres et la réduction de la pauvreté

Plusieurs initiatives internationales encouragent la diffusion ou fournissent des données, des indicateurs et autres informations sur les infrastructures, la croissance pro-pauvres et la réduction de la pauvreté :

- *Analyse des impacts sur la pauvreté et le social* : évalue les impacts des réformes sur les différentes parties prenantes et, en particulier, sur les populations pauvres et vulnérables, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPSIA/0,,menuPK:490139~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:490130,00.html>.
- *InfoDev* : programme de dons à l'échelle internationale géré par la Banque mondiale. InfoDev finance des projets novateurs utilisant les TIC au service d'une croissance pro-pauvres, www.infodev.org.

- *Initiative pour les Données sur l'Impact des Transports (IDIT)* : initiative de la Banque mondiale visant à évaluer les mesures et les indicateurs utilisés dans le secteur des transports, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTTRM/0,,contentMDK:20283374~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:515307,00.html>.
- *Partenariat statistique au service du développement au 21^e siècle (PARIS21)* : partenariat réunissant des responsables politiques, des analystes et des statisticiens, qui encourage la production de statistiques de haute qualité et l'élaboration de politiques et d'actions de suivi s'appuyant sur des données d'observation, <http://paris21.org>.
- *Site Internet de Country Analytic Work (analyses par pays)* : facilite la coordination et la coopération entre pays et donneurs, propose une bibliothèque de documents, des coordonnées d'interlocuteurs et des exemples de bonnes pratiques pour les travaux d'analyse, www.countryanalyticwork.net.

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
<i>Partie I</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
<i>Partie II</i>	
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.

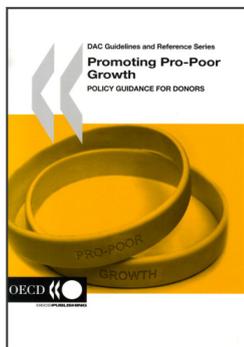
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

- 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), « Les infrastructures au service de la pauvreté : Quatre principes directeurs », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-22-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.