

PARTIE III
Chapitre 16

**Vers une mise en œuvre
du nouveau plan d'action**

Le contexte présidant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles a radicalement changé au cours des récentes décennies. Sur les marchés, certains facteurs importants pour les producteurs pauvres se sont dégradés, en partie sous l'effet des mesures protectionnistes prises par les pays développés. Le cadre d'action orientant les choix publics d'investissement en faveur de l'agriculture a été rénové. En outre, de nouvelles crises sanitaires et d'autres formes de choc modifient la démographie des zones rurales et ont des conséquences majeures sur les capacités productives. Enfin, les ressources naturelles sur lesquelles repose l'agriculture sont soumises à des contraintes liées à l'évolution de l'environnement.

Ces changements appellent l'établissement d'un nouveau plan d'action, incluant de nombreuses approches traditionnelles de l'agriculture – mais les aménageant de manière à favoriser une croissance pro-pauvres en agriculture. Certaines dispositions de ce nouveau plan d'action concernent la mise en place d'éléments économiques de base négligés, comme les infrastructures et le développement de nouvelles technologies, ainsi que les besoins et contributions spécifiques des femmes producteurs. Définies à partir d'une typologie décrivant cinq mondes ruraux, d'autres dispositions portent sur des mesures, institutions et investissements visant à accroître la productivité des ménages appartenant à ces cinq mondes ruraux. D'autres propositions encore ont pour objet le soutien à la diversification des activités de subsistance extra-agricoles. Enfin, une partie du nouveau plan d'action traite de la réduction des risques et des vulnérabilités.

Pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau plan d'action, les décideurs publics devront apprendre à mieux savoir en quoi consistent les moyens de subsistance des ménages ruraux pauvres et travailler en liaison plus étroite avec d'autres secteurs. Il leur faudra identifier et mettre au point de nouveaux dispositifs institutionnels tirant au mieux parti des atouts des secteurs public et privé pour combler les défaillances du marché ayant des incidences notables sur les activités agricoles exercées par les ruraux pauvres. Il leur faudra également avoir une vision claire et ambitieuse de l'agriculture de leur pays et veiller à ce qu'elle soit placée au cœur des stratégies nationales. Quant aux donateurs, ils pourront faciliter la participation des acteurs du monde rural à la définition de ces mesures, institutions et investissements, afin que ceux-ci répondent effectivement aux besoins et favorisent l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

Les principes du nouveau plan d'action

Compte tenu des observations énoncées ci-dessus, ce chapitre met en évidence les quatre grands principes d'engagement vis-à-vis des pays en développement partenaires. Ces principes, qui sont essentiels pour définir comment promouvoir le nouveau plan d'action pour l'agriculture et comment articuler les différentes mesures d'action et d'investissement proposées, sont les suivants :

- Adapter les approches à la diversité des contextes.
- Mettre en place des institutions et responsabiliser les parties prenantes.

- Soutenir les actions internationales en faveur des pauvres.
- Encourager les partenariats pilotés par les pays.

Adapter les approches à la diversité des contextes

Le monde rural d'aujourd'hui comprend un très large éventail d'acteurs pratiquant diverses activités agricoles – sachant qu'il existe de fortes disparités au niveau de leurs actifs et de leur accès aux marchés, ainsi que de la manière dont leurs intérêts sont favorisés ou entravés par les institutions en place. Pour pouvoir répondre aux besoins des ménages ruraux pauvres, l'action publique doit prendre en compte la dynamique des processus à l'œuvre, ce qui nécessite de comprendre la place de l'agriculture dans l'économie rurale et dans les stratégies de subsistance des individus, dans le potentiel productif des facteurs terre et travail impliqués dans la production agricole, ainsi que dans les débouchés ouverts aux entreprises agricoles.

La définition d'une typologie décrivant cinq « mondes ruraux » aidera les décideurs publics à appréhender les divers systèmes et dynamiques agricoles et ruraux et à élaborer en conséquence des mesures pro-pauvres. Les catégories ainsi définies ne sont pas mutuellement exclusives. Une analyse plus fine établie à partir des moyens de subsistance utilisés fait clairement apparaître que la pauvreté est inégalement répartie entre les populations rurales et au sein de ces dernières, que les politiques agricoles en faveur de l'agriculture n'ont pas les mêmes effets sur les différents groupes et que les actions de tel groupe rural peuvent améliorer ou dégrader les moyens de subsistance des autres. Il ressort en effet de ces analyses que l'objectif premier des politiques devrait être d'encourager, et non d'imposer, des actions permettant aux individus d'améliorer leur propre stratégie, ainsi que leur qualité de vie.

Les contextes locaux varient aussi bien du point de vue de leurs potentialités agro-écologiques que de celui de leur transformation économique concomitante – l'agriculture, importante aux premiers stades du développement, voit son importance diminuer à mesure que l'économie se diversifie et que d'autres secteurs prennent de l'ampleur. Il serait judicieux que les choix publics concernant l'agriculture soient adaptés, d'une part, aux potentialités du pays considéré et, d'autre part, à son stade de transformation. Les politiques mises en place doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées en fonction des succès obtenus et permettre des transferts de ressources vers d'autres secteurs d'activité. Le recul de la pauvreté sera d'autant plus sensible que l'action publique sera à même de favoriser les gains de productivité des petites exploitations à forte intensité de main-d'œuvre en reconnaissant la division du travail entre hommes et femmes au niveau des activités agricoles. Dans d'autres contextes, il faudra davantage mettre l'accent sur la création d'emplois par les grandes exploitations commerciales.

Mettre en place des institutions et responsabiliser les parties prenantes

Pour l'essentiel, l'incapacité de l'agriculture à réaliser son potentiel tient aux institutions. En effet, non seulement l'aide accordée par l'État a été largement discréditée, mais elle est loin d'avoir répondu aux besoins des producteurs et des pauvres. Elle s'est révélée inefficace sur le plan de la commercialisation des productions agricoles, ce qui a parfois empêché l'établissement spontané de marchés pour les producteurs. Il convient donc de rendre les institutions publiques mieux à même de définir une combinaison appropriée de mesures, cadres réglementaires et investissements propices à une relance du secteur agricole. Parallèlement, il faut renforcer le rôle des institutions privées, afin de

Encadré 16.1. **Les mesures spécifiquement agricoles et en faveur de l'agriculture**

Les politiques agricoles, qui ont pour objectif de promouvoir et réglementer directement le secteur agricole, portent sur la recherche, la vulgarisation, l'éducation des producteurs, les intrants et le crédit, la transformation des produits agricoles et les marchés. Alors qu'elles sont au cœur du développement agricole, elles forment un ensemble cohérent avec d'autres politiques ayant une influence nette, bien qu'indirecte, sur le secteur agricole. On peut donc les qualifier de politiques « en faveur de l'agriculture » – par opposition aux politiques « spécifiquement agricoles ». Les politiques « en faveur de l'agriculture » concernent l'éducation, les infrastructures de transport et de communication, et le développement du secteur privé. Elles doivent permettre aux potentialités libérées par de judicieuses « politiques spécifiquement agricoles » de se traduire par une croissance pro-pauvres efficace et durable. Si elles ne sont pas soutenues et accompagnées par des politiques « en faveur de l'agriculture », les « politiques spécifiquement agricoles » ne permettront pas d'atteindre les objectifs de développement en faveur des pauvres.

les aider à remédier à tout un éventail de difficultés, en particulier l'accès limité aux services financiers, et plus particulièrement aux instruments de crédit et de gestion des risques, aux principaux intrants, tels que les semences et engrais, et aux marchés des produits. Lorsque les producteurs agricoles sont des femmes, ces obstacles sont majorés.

Toute stratégie de renforcement des institutions doit également avoir pour objectif de permettre aux producteurs ruraux pauvres d'améliorer leurs compétences, leurs aptitudes et leurs modes d'organisation, afin qu'ils puissent prendre une part optimale au processus décisionnel et, après analyse, d'exprimer clairement quelles sont les conditions indispensables pour que l'agriculture favorise l'instauration d'une croissance pro-pauvres. L'élaboration de l'action publique pourra alors se focaliser non sur les revendications de groupes d'intérêt, qui désavantagent fréquemment les pauvres, mais sur un dialogue davantage basé sur des données concrètes. Le poids ainsi acquis par les pauvres devrait également imposer à l'État une plus grande transparence envers ceux qui représentent leurs intérêts. Il faut à l'évidence mettre au point des solutions innovantes exploitant les atouts des secteurs public et privé et donner des moyens d'action aux ruraux par le biais des organisations de producteurs, des associations et des ONG, notamment celles représentant les besoins particuliers des femmes producteurs.

Parmi les grands défis à relever, notamment dans les services publics de recherche et de vulgarisation, figure la capacité des institutions elles-mêmes d'apporter un véritable service aux ménages relevant des mondes ruraux 2 et 3. De fait, ces institutions, considérablement affaiblies par des années d'insuffisance budgétaire et de relative négligence, ont du mal à s'adapter au nouveau contexte agricole, qui appelle une démarche fondée sur la demande plutôt que sur l'offre. Les associations de producteurs peuvent améliorer les aptitudes des ménages agricoles en accroissant leur niveau d'éducation et en favorisant la diffusion de technologies adaptées aux conditions locales.

Soutenir les actions internationales pro-pauvres

Trois processus majeurs peuvent avoir des répercussions significatives sur le succès de la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Il s'agit en premier lieu **des négociations commerciales internationales** visant à réduire les subventions agricoles, une des grandes priorités de la majorité des pays en développement et, en

deuxième lieu, des perspectives, en particulier depuis le Sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles, d'une **augmentation substantielle de l'aide** dans l'optique d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Le troisième processus en jeu concerne l'engagement multi-donneurs destiné à **améliorer l'efficacité de l'aide**, conformément aux termes de la Déclaration de Paris adoptée en 2005. Le cours que prendront ces processus à court et moyen terme aura une influence notable sur les conditions d'instauration d'une croissance pro-pauvres grâce à l'agriculture – et sur les possibilités de réaliser l'objectif de développement consistant à « réduire l'extrême pauvreté et la faim ».

La récente Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tenue à Hong-Kong a permis quelques avancées dans le domaine des subventions agricoles et de la fourniture de « l'aide pour le commerce », mais n'est sans doute pas parvenue à donner l'impulsion nécessaire pour dégager un consensus sur un accès effectif aux marchés pour les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés. Les ministres sont parvenus à un accord sur l'élimination, d'ici à la fin 2013, de toutes les subventions aux exportations agricoles, ainsi que des mesures à l'exportation ayant un effet équivalent, comme l'aide alimentaire et d'autres formes de crédit à l'exportation ou de pratiques de commerce d'État. Les subventions à l'exportation destinées spécifiquement au secteur du coton seront supprimées fin 2006, ce qui pourrait avoir des retombées non négligeables pour les producteurs pauvres d'Afrique de l'Ouest. La réduction des subventions nationales sera plus sensible et plus rapide que pour les autres produits agricoles. Par ailleurs, l'aide au secteur cotonnier fera l'objet d'efforts accrus et d'une meilleure intégration dans le cadre de la consultation spéciale en cours. Toutefois, la valeur et l'impact de ces décisions pour l'agriculture des pays en développement seront logiquement fonction de bien d'autres facteurs, notamment des réformes internes et des mesures de maîtrise de l'offre.

Ainsi qu'il a été noté lors du Sommet du G8 de Gleneagles, les pays membres de l'OCDE se sont engagés à augmenter le volume de l'aide de près de 50 milliards d'USD par an d'ici 2010, afin d'intensifier la lutte contre la faim et la pauvreté. En ce qui concerne l'Afrique, l'aide doublera au cours de cette même période. Pour l'agriculture, les chefs d'État et de gouvernement du G8 sont convenus de « soutenir une série globale d'actions pour augmenter la productivité agricole, consolider les liens entre villes et campagnes et rendre les pauvres maîtres de leur destin », sur la base d'initiatives nationales et en coopération avec le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) de l'UE/NEPAD et d'autres initiatives africaines. Les pays africains ont reconnu la nécessité d'accroître les investissements dans l'agriculture durable, « secteur économique le plus important pour la plupart des pays africains » et se sont engagés à investir 10 % de leurs budgets nationaux dans ce secteur.

La mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture est résolument inspirée du programme sur l'efficacité de l'aide, que les donateurs ont jugé être une bonne base dans la Déclaration de Paris adoptée à l'occasion du deuxième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu du 28 février au 2 mars 2005. La Déclaration de Paris définit une feuille de route très précise pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. Elle met avant tout l'accent sur la nécessité d'un effort collectif pour renforcer les engagements des partenaires, aligner l'aide apportée par les donateurs concernant les stratégies, institutions et procédures de développement des pays partenaires, harmoniser les actions des bailleurs de fonds autour des stratégies de développement des pays partenaires dans l'optique de réduire au minimum les coûts de transaction, de gérer les

ressources en privilégiant les résultats en termes de développement, et d'améliorer la responsabilité mutuelle des pays concernant ces résultats (encadré 16.2).

Encourager les partenariats pilotés par les pays

Le Programme relatif à l'efficacité de l'aide présenté dans la Déclaration de Paris appelle une réforme ambitieuse des modalités de gestion de l'aide et recommande aux donateurs d'appliquer les principes énoncés pour les actions ayant pour objectif d'aider les pays à exploiter les potentialités de leur agriculture pour favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, dont relève essentiellement la réalisation effective, à l'échelon national, des objectifs concernant l'efficacité de l'aide, sont déterminantes pour la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Or l'agriculture et le développement rural ont été négligés dans les précédentes stratégies, en grande partie faute d'une prise en compte appropriée de la composante agricole et rurale de la pauvreté. Il conviendra donc notamment de remédier à ce déséquilibre – en l'occurrence, de mettre davantage en avant les secteurs productifs en général, et l'agriculture en particulier.

Il faut notamment se focaliser davantage sur le rôle que peuvent jouer des cadres de suivi efficaces pour favoriser l'amélioration du processus décisionnel, la flexibilité de la mise en œuvre et une plus grande transparence des choix publics à l'égard de l'ensemble des acteurs des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Le développement résulte des relations entre pouvoir, savoir et information : la mise en place de cadres de suivi ouverts peut contribuer à encourager la participation de tous les acteurs des stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment les producteurs ruraux et leurs organisations, à l'élaboration de mesures et aux choix d'investissements visant à influencer et, au final, à réorienter leur mise en œuvre. Cela suppose, pour les bailleurs de fonds, de trouver comment collaborer efficacement avec leurs partenaires à la promotion d'un développement durable, piloté par les pays et fondé sur des programmes, qui accorde davantage d'importance à l'agriculture. Il s'agira plus particulièrement pour les donateurs de :

- *S'efforcer de recenser et de comprendre les processus locaux concernant l'agriculture*, tels que les stratégies de lutte contre la pauvreté, les cadres d'action sectoriels, les approches sectorielles, les plans d'action territoriaux et les processus de décentralisation, ainsi que les liens entre ces éléments. Intégrer dans les stratégies de lutte contre la pauvreté les domaines prioritaires définis dans le nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture nécessitera une coordination active et une hiérarchisation des priorités à l'échelon national à partir d'une analyse spécifique des forces et des faiblesses du pays considéré, ainsi que d'une stratégie nationale d'instauration d'une croissance pro-pauvres.
- Aider les pays en développement à spécifier le rôle des activités de subsistance, agricoles ou autres, au sein des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté. Il pourra s'agir de soutenir les capacités de recherche locales et d'améliorer les mécanismes de collecte et de diffusion des données, ventilées par sexe, ainsi que des analyses de la pauvreté rurale. Il est en effet important de mieux connaître les moyens de subsistance observés en zone rurale, afin de prendre systématiquement en compte les mesures arrêtées dans les stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté. Les responsables de l'élaboration des politiques agricoles doivent en effet avoir des objectifs et une stratégie d'action, et être comptables envers les acteurs concernés.

Encadré 16.2. **Le programme sur l'efficacité de l'aide**

Le programme relatif à l'efficacité de l'aide et les engagements pris à Rome et à Marrakech en 2004 portent sur quatre grands domaines : appropriation, alignement, harmonisation et gestion axée sur les résultats. Comme ces principes sont applicables aux systèmes de gestion et d'acheminement de l'aide, ils valent aussi bien pour l'agriculture et la croissance pro-pauvres que pour d'autres secteurs et, plus généralement, la coopération pour le développement.

Appropriation

Cette notion renvoie au degré selon lequel les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement, et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. Selon les principes de bonnes pratiques définis par le Comité d'aide au développement, les stratégies nationales de développement résultent d'un dialogue coopératif et ouvert entre les autorités locales, la société civile et les partenaires extérieurs concernant les objectifs communs et leurs participations respectives à la réalisation de ces objectifs communs. Les programmes et activités mis en place par chaque donneur devront ensuite être mis en œuvre dans le cadre de ces stratégies selon des modalités respectant et encourageant les engagements forts pris par les pays, leur participation, le développement de leurs capacités et leur appropriation de ces stratégies.

Alignement

Les donateurs conviennent de faire reposer l'ensemble du soutien qu'ils apportent sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Les stratégies de ces pays devront s'articuler à des programmes de dépenses pluriannuels et au budget national. Quant aux stratégies des donateurs, au dialogue sur les politiques à suivre et à la coopération, ils doivent être fondés sur les stratégies des pays partenaires et sur des examens annuels de leur avancement. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effective et mise au service des objectifs convenus accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre leurs politiques avec un souci de transparence à l'égard de la population et des instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

Harmonisation

Les donateurs, reconnaissant que la gestion de leurs différentes procédures conduisent à des coûts de transaction élevés, s'engagent à mettre en place dans les pays partenaires, lorsque cela est possible, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Cette harmonisation peut notamment être opérée en s'appuyant de plus en plus sur le soutien sectoriel et budgétaire, et moins sur des approches par projet. Les donateurs s'efforceront par ailleurs d'aller vers une division plus pragmatique du travail en fonction de leurs avantages comparatifs respectifs, afin d'éviter la fragmentation de l'aide et de mieux mobiliser les équipes dirigeantes et le personnel. Ces principes sont particulièrement importants dans le cas des États fragiles, qui peuvent attirer de très nombreux acteurs du développement et donner lieu à une multitude d'activités.

Encadré 16.2. **Le programme sur l'efficacité de l'aide** (suite)**Gestion axée sur les résultats**

Axer la gestion sur les résultats signifie principalement renforcer une utilisation performante et responsable des ressources de développement. Les pays partenaires doivent articuler leurs stratégies de développement sur des mécanismes budgétaires réalistes, tant annuels que de moyen terme et établir des cadres d'évaluation. De leur côté, les donateurs doivent s'appuyer autant que possible sur les systèmes de suivi et d'évaluation des pays partenaires. Pour accroître la responsabilité en matière de développement, il conviendra de renforcer les processus consultatifs dans les pays partenaires, ainsi que le rôle du Parlement dans l'approbation des stratégies de développement et de suivi.

- *Identifier et impliquer les acteurs et institutions à même d'enclencher le processus de changement.* Il ne peut y avoir intégration que si le nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture devient une priorité, et cela ne sera possible qu'avec une amélioration des connaissances, de la sensibilisation et de la responsabilisation de chacun. Cette nouvelle approche doit renforcer les droits des ruraux pauvres, en particulier des femmes, et modifier leur comportement en conséquence. Le secteur privé, les producteurs et les associations les regroupant, ainsi que la société civile, doivent également prendre part au processus d'élaboration des politiques et partager les responsabilités quant aux résultats. La participation du secteur privé encouragera l'adhésion à de plus amples réformes, ainsi qu'une meilleure coordination des investissements réalisés dans les transports, les infrastructures de marché, les services, ou la recherche et vulgarisation agricoles. Quant à la participation des petits producteurs et de la société civile, elle permettra de mieux comprendre les contraintes et les défis auxquels sont confrontés les ruraux pauvres, femmes et hommes.
- *Favoriser le dialogue interministériel et les mécanismes de coordination.* Relever les défis que pose le nouveau plan d'action supposera des approches globales impliquant de nombreux secteurs de l'administration publique. En effet, ce nouveau plan d'action nécessite, outre la réforme de l'agriculture, celle des politiques macroéconomique, commerciale, fiscale, agraire, du travail et de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que de la science et de l'éducation. Certes, les relations avec le ministère de l'Économie ou des Finances sont essentielles, mais elles le sont tout autant avec le ministère chargé de la protection sociale – l'objectif étant que la sortie de la pauvreté encouragée par ces politiques soit durable.
- *Soutenir l'appropriation locale grâce à la décentralisation et à l'intégration des ministères fonctionnels.* La politique agricole est traditionnellement fortement centralisée, la stratégie sectorielle étant déterminée et mise en œuvre par le ministère concerné. Lorsqu'elles sont décentralisées, les structures administratives et la fourniture de services permettent davantage aux pauvres d'avoir leur mot à dire dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Ces structures, plus proches de la population locale et de ses besoins, peuvent être le lieu où seront discutés les investissements dans les infrastructures et les services de soutien aux activités menées par les entreprises agricoles et non agricoles implantées en zone rurale.

- *Recenser les instruments de financement prenant en compte le nouveau plan d'action.* Le secteur agricole n'est guère représenté dans les procédures politiques associées aux négociations budgétaires, et il n'est pas rare que le ministère de l'Agriculture ne puisse obtenir des crédits qui reflètent leur importance pour la lutte contre la pauvreté. Pour décider d'une modalité de financement, il conviendra, en étroite concertation avec les pouvoirs publics, d'être pragmatique et de tenir compte de ses effets. Différents mécanismes servent aujourd'hui à financer le développement agricole et rural : les approches sectorielles, l'aide budgétaire générale, l'aide sectorielle procédant par versements dans des pots communs (« basket funding ») et l'aide affectée ou aide-projet. En pratique, aucun de ces types d'aide n'est aussi clairement délimité, et le financement de la plupart des approches adoptées pour les secteurs agricole et rural fait appel simultanément à ces trois mécanismes. Une fois établies les priorités de financement, les actions pluriannuelles assorties de versements réguliers des bailleurs de fonds contribueront à une gestion efficace de l'aide octroyée.
- *Apporter un soutien aux autorités locales cherchant à élaborer des cadres de suivi ouverts et participatifs,* qui permettent aux ruraux pauvres et à leurs organisations de prendre part activement au suivi de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles. Ce point est essentiel pour déterminer dans quelle mesure les interventions ont effectivement permis de répondre aux besoins des populations pauvres. Jusqu'ici, les stratégies de lutte contre la pauvreté et les approches sectorielles de développement agricole et rural ont davantage eu tendance à mettre l'accent sur les systèmes de gestion et de notification financière que sur les bilans qualitatifs et le suivi des effets des actions engagées.

Les priorités du nouveau plan d'action

Compte tenu des principes énoncés ci-dessus, il serait judicieux de mettre en avant les actions engagées pour développer le rôle joué par l'agriculture dans une croissance pro-pauvres, afin d'opérer un recentrage sur trois thématiques prioritaires :

- Accroître la productivité et les débouchés du secteur agricole.
- Promouvoir la diversification des activités de subsistance agricoles et extra-agricoles.
- Réduire les risques et les vulnérabilités.

Améliorer la productivité et les débouchés du secteur agricole

Si l'on veut dynamiser une économie agricole, il faut avant tout accroître la productivité du secteur et améliorer l'accès aux marchés. Les gains de productivité dépendront largement de l'existence d'un cadre réglementaire favorable et stable, qui permette d'éliminer les distorsions du marché et de créer un environnement favorable à la croissance. Pour ce faire, il faudra impérativement investir dans de nouvelles technologies améliorant la productivité et les diffuser auprès des ruraux pauvres. L'accès aux marchés supposera une amélioration des conditions physiques d'accès et une baisse des coûts de transaction, lesquelles passent en particulier par l'édification judicieuse d'infrastructures et l'amélioration des services de transport. Enfin, il sera également nécessaire d'améliorer l'information sur les marchés en facilitant l'accès aux infrastructures et services de communication et d'information. Pour y parvenir, il faudra sans doute engager des interventions ciblant les femmes, puisqu'elles sont aussi bien producteurs que travailleurs

agricoles dans de nombreux pays en développement. L'amélioration de la productivité et des débouchés du secteur agricole pourrait bénéficier des actions particulières suivantes :

- *Adapter les stratégies à la formation de grands marchés des produits agricoles de base et à la constitution de différents marchés pour les produits à haute valeur ajoutée en fonction des potentialités locales*, qu'il s'agisse de production ou de marché. Dans le domaine agricole, les stratégies ont souvent été déterminées par l'offre, normatives et restrictives, de sorte qu'elles n'ont pas véritablement reflété ces potentialités. Si l'on veut apporter un soutien stratégique à l'agriculture, il faut faciliter les voies de croissance du secteur et non leur imposer un cadre normatif, et il faut en outre moduler le soutien apporté en fonction des potentialités locales et en tenant compte de la diversité existant au sein du secteur. Les stratégies adoptées doivent également comprendre des volets correspondant aux marchés nationaux et régionaux, ainsi qu'à l'agriculture intervenant sur les marchés internationaux.
- *Mettre en place des institutions destinées à aider les petits producteurs à s'adapter à l'évolution des débouchés et à participer au processus d'élaboration de normes*. Compte tenu de l'évolution rapide de la structure des marchés nationaux et internationaux, les petits producteurs doivent faire face à davantage de risques. À titre individuel, ils ne disposent ni des informations sur les marchés, ni des capacités d'exploiter les nombreux créneaux nouveaux qui se créent. Les formes traditionnelles d'organisation rurale n'ont pas donné les résultats escomptés, d'où la nécessité d'un nouveau type d'organisation plus efficace. Des structures décentralisées et des organisations plus réellement représentatives permettront à ces producteurs défavorisés de mieux se faire entendre et d'avoir un meilleur accès aux marchés. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à la mise en place d'institutions facilitant la transmission des informations aux producteurs ruraux.
- *Développer des services financiers efficaces et durables pour les producteurs agricoles*. Les services financiers à la disposition des producteurs agricoles, en particulier des petits producteurs, n'ont jamais été très développés, et faute de crédits à court terme, ceux-ci n'ont pu investir dans des intrants essentiels tels que les semences et les engrais. Or, pour que l'agriculture puisse concrètement contribuer à l'instauration d'une croissance pro-pauvres, il faudra des services financiers adaptés aux besoins des producteurs, femmes et hommes. Gouvernements et bailleurs de fonds devront trouver des solutions innovantes tirant parti à la fois des ressources publiques et privées pour mettre au point des modèles propres à combler ces lacunes.
- *Améliorer le fonctionnement des marchés fonciers et trouver de meilleures incitations à l'investissement en instaurant un accès plus sûr à la terre*. La politique agraire a jusqu'à présent été un domaine de l'action publique relativement délaissé, et les réformes réalisées ont généralement favorisé les hommes et négligé les régimes fonciers et les droits de succession applicables aux femmes. Une des grandes priorités de l'action publique dans ce domaine devrait donc consister à garantir aux ménages ruraux pauvres un accès sûr à des actifs tels que la terre et les ressources en eau. Cette question est importante aussi pour les producteurs ruraux obligés de trouver d'autres activités de subsistance en dehors de l'agriculture et de quitter les zones rurales. En d'autres termes, il faudrait privilégier les mesures et institutions à visée environnementale et favorisant la création de droits de propriété informels sur l'eau, la terre, les forêts et les pâturages, ainsi qu'une bonne gestion du patrimoine naturel commun.
- *Prendre en compte les défis posés par la dégradation des ressources naturelles pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres durable*, en particulier lorsque les droits de propriété sont mal

définis et que les externalités négatives et autres défaillances des marchés sont fréquentes. Les nouveaux cadres d'action et les dispositifs réglementaires qui seront mis en place devront être prioritairement axés sur les nouvelles technologies de gestion des ressources naturelles améliorant la gestion des sols et la productivité de l'eau – et, par ailleurs, renforcer les institutions facilitant l'octroi de droits de propriété informels. L'adoption du cadre de gestion intégré des ressources naturelles constituera un pas important en ce sens. Les associations œuvrant dans le domaine de l'occupation des sols, de la gestion de l'eau, de l'irrigation ou de l'exploitation forestière peuvent de leur côté travailler en collaboration avec les décideurs publics pour aider à la supervision de la mise en œuvre de la gestion des ressources naturelles.

- *Améliorer le fonctionnement des systèmes nationaux d'innovation.* Les systèmes nationaux de recherche et de vulgarisation n'ont pas été à même de répondre aux besoins des producteurs, notamment des producteurs pauvres. Trop souvent, en effet, leurs programmes de recherche se préoccupent davantage des qualifications et intérêts des chercheurs que des besoins des producteurs. En outre, ces organismes ont eu tendance à imposer des stratégies de production sans tenir véritablement compte des producteurs, du potentiel productif ou de l'accès aux marchés. Or, pour améliorer la productivité, il est essentiel que la recherche agronomique mette au point des technologies susceptibles d'être adaptées et d'engendrer des risques négligeables. Recherche et vulgarisation devraient toujours être étroitement liées, le caractère pluriel des systèmes de vulgarisation leur permettant de coller à la diversité des besoins des producteurs pauvres. Il est impératif que l'action publique suscite un élargissement de l'approche de l'innovation concernant l'agriculture – en y associant les universités, la société civile et le secteur privé, et en mettant en évidence la nécessité, pour la recherche, d'inscrire dans ses axes et priorités de travail la participation des producteurs.
- *Accroître les connaissances, les qualifications et la confiance des ménages agricoles, de manière qu'ils adoptent et adaptent des pratiques améliorant durablement leur productivité.* Parce que, dans leur vaste majorité, les ménages agricoles ne sont guère en mesure d'accéder aux informations sur les nouvelles pratiques perfectionnées, de les analyser et de les mettre en œuvre, leur productivité ne peut véritablement progresser. Or, grâce aux services de vulgarisation agricole mis en place par le secteur public, les ONG et le secteur privé qui leur apportent judicieusement des informations par différentes voies, les ménages agricoles peuvent améliorer leurs compétences, par exemple avec les techniques d'irrigation et de conservation de l'eau, tandis que les organisations de producteurs peuvent renforcer leurs possibilités d'apprentissage. Il est essentiel d'étendre la politique de l'éducation afin d'accélérer l'alphabétisation dans les zones rurales pour permettre aux ménages agricoles de recourir aux services de vulgarisation. Parmi les grands défis à relever, en particulier dans les services publics de recherche et de vulgarisation, figure la capacité des institutions elles-mêmes d'apporter un véritable service aux ménages relevant des mondes ruraux 2 et 3. Ces services doivent être conçus de manière à en faciliter l'accès aux femmes producteurs, à répondre à leurs besoins et à être adaptés à leur situation. De fait, ces institutions, considérablement affaiblies par des années d'insuffisance budgétaire et de négligence par rapport à d'autres secteurs, ont du mal à s'adapter au nouveau contexte agricole, qui appelle une démarche fondée sur la demande plutôt que sur l'offre.

Promouvoir la diversification des activités de subsistance

La diversification des activités de subsistance dépend avant tout des liens entre économies rurales agricoles et non agricoles. Un secteur agricole prospère porté par une productivité sectorielle en hausse influera sur le développement de l'économie rurale, ainsi que sur la sécurité salariale et alimentaire. Traditionnellement, la politique agricole privilégie l'augmentation de la production, négligeant l'investissement dans les actifs non agricoles susceptibles d'accroître l'éventail des moyens de subsistance mis à la disposition des ruraux, tout en considérant comme socialement indésirables leurs stratégies d'exode. Elle a donc favorisé les grands producteurs prospères et, ce faisant, marginalisé les producteurs défavorisés qui, pour gagner leur vie, dépendent davantage des marchés extérieurs à l'agriculture et aux zones rurales. Il s'agira donc pour les gouvernements et leurs partenaires extérieurs de :

- *Mieux connaître les marchés du travail et la structure des flux migratoires, et en tenir compte dans les politiques nationales.* Il est essentiel que les politiques publiques prennent en compte l'importance d'un renforcement des capacités des individus à accéder à de nouveaux marchés dans une économie diversifiée, l'instauration des conditions nécessaires au développement économique des entreprises agricoles et non agricoles, et l'élimination des obstacles politiques et réglementaires à la cessation des activités agricoles et à l'exode rural. Cette évolution aurait des conséquences bénéfiques aussi bien pour les pauvres sans terre que pour les grands producteurs commerciaux, qui ont besoin d'ouvriers pour faire fonctionner leurs unités de production.
- *Mettre en place des marchés fonciers opérationnels, y compris pour la location de terres, et garantir la propriété des terres de manière à encourager de nouvelles formes d'activité économique.* La croissance du secteur agricole a pâti du mauvais fonctionnement des marchés fonciers existants, et l'absence de garantie concernant l'accès à la terre a freiné l'adoption d'autres formes d'activité. Le bon fonctionnement des marchés fonciers est la condition *sine qua non* d'une diversification de l'économie et de la fiabilité des moyens de subsistance, ce qui aura pour corollaire de meilleures conditions d'emprunt pour l'investissement et la fourniture d'un filet de protection en période de difficultés économiques. Pour faciliter cette diversification, il faut que les pouvoirs publics règlent le problème des régimes fonciers.
- *Supprimer les contraintes à la création d'entreprises.* Dans les pays en développement, différents obstacles freinent généralement l'investissement : des procédures fiscales et d'autorisation commerciale excessivement lourdes, ainsi que différentes tracasseries auxquelles sont soumis les individus et les sociétés créant des activités commerciales – qui se voient, par exemple, imposer des rentes, redevances ou amendes informelles ou illicites par des agents de la fonction publique. Les changements d'activité d'un secteur à un autre sont souvent l'occasion pour les fonctionnaires de chercher à bénéficier de pots-de-vin. Les ruraux pauvres sans terre, qui ont pour seul bien leur force de travail, sont très gravement handicapés par de telles contraintes. Il est donc urgent que les pouvoirs publics lèvent les obstacles à la création de conditions plus équitables dans une économie en voie de croissance et de diversification et offrant davantage de moyens de subsistance aux ruraux pauvres. Il y a lieu de penser que les changements technologiques opérés dans le secteur agricole libèrent du temps pour d'autres activités rémunératrices, ainsi que pour des actions de développement individuelles et locales.

- *Adapter aux nouveaux modes de subsistance les investissements consacrés aux infrastructures, à l'éducation et aux services de santé.* Il s'agit en l'occurrence d'investir dans les infrastructures et services de transport et de communication, afin de contribuer à l'amélioration de l'accès aux marchés et, également, de faciliter les flux entre zones rurales et zones urbaines, ainsi que les mouvements migratoires. Généralement, les pouvoirs publics ignorent les besoins des migrants, voire exercent une discrimination à leur encontre, ce qui entraîne la création de ghettos urbains mal desservis. Il conviendrait par ailleurs, lors de la planification et de la création d'infrastructures, de prendre en compte les besoins spécifiques des femmes exerçant des activités de production et de distribution. Pour répondre à ces besoins, il faudrait prévoir des services adaptés à leurs modes de subsistance, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Réduire les risques et les vulnérabilités

Les ménages pauvres dont les moyens de subsistance dépendent de la production agricole sont confrontés à de nombreux chocs et contraintes, dont certains peuvent avoir des conséquences catastrophiques. Le niveau de risque auquel doivent généralement faire face les ruraux pauvres a en effet progressé au cours des récentes décennies, tant en raison de la plus grande exposition au marché imputable à la mondialisation qu'au retrait de l'État concernant le soutien à l'agriculture. La pandémie de VIH/sida est venue détériorer encore un peu plus la situation des ménages pauvres, aggravant leur vulnérabilité et réduisant leur capacité à trouver un quelconque emploi dans l'économie productive. Quant aux femmes, les soins qu'elles apportent aux membres du ménage atteints de maladie restreignent d'autant le temps qu'elles peuvent consacrer à la production alimentaire et à d'autres activités agricoles.

Une politique agricole pro-pauvres se doit donc essentiellement de réduire ces niveaux de risque et de vulnérabilité, non pas tant en raison des effets sensibles que cela aura sur la production et la protection sociale, mais aussi parce qu'elle permet aux ruraux pauvres de participer plus pleinement aux marchés. De fortes synergies existent entre protection sociale et politique agricole, et la cohérence entre ces politiques pourrait être améliorée par nombre des actions publiques envisageables.

Il serait judicieux d'intégrer les mesures relatives aux risques et aux vulnérabilités dans une vaste architecture comprenant, d'une part, les politiques budgétaires et d'investissement régionales et, d'autre part, dans le domaine de l'agriculture, les politiques relatives aux flux migratoires et aux aspects connexes. Il serait également utile de mettre en commun les acquis, au niveau de chaque pays et entre les pays impliqués. La prise en compte des mesures relatives aux risques et aux vulnérabilités suppose de :

- *Renforcer les capacités analytiques nationales afin d'évaluer plus largement les risques et incertitudes, identifier les personnes les plus vulnérables aux chocs et contraintes en résultant, et élaborer des mesures destinées à réduire, atténuer ou maîtriser ces éventuels chocs et contraintes.* Il faudrait accroître l'efficacité des systèmes d'alerte rapide en améliorant les services de collecte et de gestion des données, ainsi que de prévision, afin d'avoir une meilleure réactivité. Par ailleurs, les nouvelles politiques devraient être examinées à travers le prisme des risques et vulnérabilités, afin d'apprécier les arbitrages, dès lors qu'ils sont manifestes, entre la promotion de la croissance et la réduction des risques. Les mesures qui augmentent les risques pour les plus vulnérables devraient être tempérées par des instruments de gestion des risques plus énergiques.

- *Déterminer dans quelles infrastructures il serait judicieux d'opérer des investissements afin de limiter les risques encourus par les ménages ruraux, que ces risques soient imputables à des événements climatiques, à la volatilité des prix ou à la hausse des coûts de transport. Ces investissements pourront notamment concerner l'amélioration des transports, l'électrification – pour limiter les risques liés aux denrées périssables, les systèmes locaux de stockage des céréales – pour éviter les pertes, et les systèmes de gestion des terres et de l'eau, afin de prévenir l'érosion des sols et les glissements de terrain.*
- *Investir dans la recherche et le développement agricoles et encourager les partenariats fructueux entre secteur public et secteur privé, tout en tenant compte des producteurs, hommes et femmes, et de leurs besoins particuliers. Les projets de développement technologique devraient avoir pour objectif de garantir des rendements plus prévisibles et plus performants, et permettre aux producteurs et ouvriers pauvres d'accéder aux technologies existantes. Si elles sont compétitives, les technologies à forte intensité de main-d'œuvre peuvent permettre aux ménages pauvres d'accroître leurs actifs et, de ce fait, de réduire leur vulnérabilité face aux chocs et contraintes.*
- *Mettre en place des organismes permettant aux hommes et aux femmes pauvres d'atténuer les effets des chocs et contraintes et de constituer une trésorerie pour pouvoir créer des entreprises. Le développement institutionnel, accompagné d'une réglementation adéquate, est l'une des clés qui permettra de déverrouiller l'offre de services financiers. Il serait judicieux d'étudier dans quelle mesure on peut avoir recours à des mécanismes de marché privés et innover dans ce domaine : assurance des récoltes contre les intempéries, couverture des prix, gestion fine des stocks régulateurs, etc. Dans certaines régions, de nouvelles formes de régimes de pension et d'assurance maladie destinés à apporter une couverture aux ruraux pauvres ont également vu le jour.*
- *Quand toutes les tentatives ont échoué, mettre en place des filets de protection sociale pour aider les ménages ruraux pauvres à faire face à des chocs soudains. Ces systèmes prennent la forme de transferts sociaux réguliers et d'aides d'urgence en espèces ou en nature, mais leur usage devrait être temporaire, et ils ne devraient être appliqués que si et lorsque nécessaire. Il conviendrait d'élaborer pour le monde rural 5 des programmes susceptibles de permettre aux ruraux pauvres de s'intégrer progressivement à d'autres mondes ruraux ou urbains.*
- *Évaluer et modifier au niveau international les nombreux instruments ayant des incidences sur les risques et vulnérabilités, notamment les conventions commerciales internationales, les politiques de change, ainsi que les mesures de contrôle de l'investissement direct étranger et des droits de propriété intellectuelle. En effet, ces instruments influent sur l'introduction de nouvelles technologies et sur le degré de risque auquel sont confrontées toutes les catégories d'agriculteurs des pays en développement.*

Gérer le processus de transformation

En définitive, la transition d'un système entièrement dépendant d'une agriculture peu performante et d'un secteur agricole peu développé à un système diversifié et dynamique offrant aux ruraux pauvres de plus vastes perspectives n'est pas un processus totalement vertueux, mais comporte de graves imperfections. Le principal problème à résoudre est que la pauvreté persiste dans les groupes de population n'ayant guère d'accès aux marchés et disposant d'un patrimoine naturel insuffisant, ainsi que d'un maigre capital politique et social. Non seulement de nombreux ménages ruraux demeurent vulnérables à divers types de chocs, mais leurs moyens de subsistance courent des risques importants.

Pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau plan d'action, les décideurs publics devront apprendre à mieux connaître en quoi consistent les moyens de subsistance des ruraux et travailler davantage de concert avec d'autres secteurs. Il leur faudra avoir une vision claire et ambitieuse de l'agriculture de leur pays et veiller à ce qu'elle soit placée au cœur des stratégies nationales. Les politiques pro-pauvres doivent en conséquence lever, au moins en partie, les obstacles et contraintes auxquels les ménages pauvres sont confrontés et leur offrir des incitations et des aides nouvelles, afin qu'ils puissent participer durablement à des relations et des échanges marchands plus équitables. Les donateurs peuvent faciliter ces évolutions en aidant au renforcement des capacités dans les institutions auxquelles il appartiendra de piloter ces mutations et de relancer l'agriculture. Les efforts de renforcement des capacités peuvent notamment porter sur :

- Les institutions publiques chargées de l'agriculture et du développement rural, avec la promotion d'investissements publics sélectifs, la réglementation des marchés et l'élaboration de cadres réglementaires dans des domaines essentiels pour le secteur agricole, comme la politique commerciale, la politique fiscale et la réforme agraire.
- Les institutions représentant les populations rurales pauvres, notamment les organisations de petits producteurs, afin d'analyser les principales conditions qu'elles estiment nécessaires à leur développement, de les rationaliser, et de les encourager par ailleurs à participer activement aux processus décisionnels.

Pour qu'une politique soit pro-pauvres, il faut donc qu'elle tienne compte des besoins des ménages ruraux pauvres. Il ne s'agit en aucun cas d'affirmer que les politiques spécifiquement agricoles ou en faveur de l'agriculture doivent être transformées en politiques sociales, mais cela revient effectivement à dire que la politique économique, notamment la politique agricole, doit être en cohérence avec les objectifs sociaux poursuivis et, dans la mesure du possible, s'attacher à y répondre.

Bibliographie

- ACDI (Agence canadienne de développement international) (2003), « L'agriculture au service du développement rural durable : le Canada contribue à un monde meilleur », Québec.
- Alwang, J., et P. Siegel (1999), « Labor Shortages on Small Landholdings in Malawi: Implications for Poverty Reforms? » *World Development*, vol. 27, n° 8, pp. 1461-75.
- Banque mondiale (2001), *India: Improving Household Food and Nutrition Security: Achievements and the Challenges Ahead*, vol. 1 et 2, Report n° 20300-IN, Washington DC.
- Banque mondiale (2003), *Pour des politiques foncières favorables à la croissance et la réduction de la pauvreté*, Washington DC.
- Banque mondiale et autres (2005a), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays?*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005b), *Agriculture and Achieving the Millennium Development Goals*, Report n° 32729-GLB, Département de l'agriculture et du développement rural, Washington DC.
- Barrett, C.B. et B.M. Swallow (2005), « Dynamic Poverty Traps and Rural Livelihoods », dans F. Ellis et H.A. Freeman (dir. pub.), *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*, Routledge, Londres.
- Blackden, M.C. et S. Canagarajah (2003), « Gender and Growth in Africa: Evidence and Issues », document établi pour la réunion d'experts de l'UNECA sur la croissance pro-pauvres, Kampala, 23-24 juin.
- Von Braun, J. et R. Pandya-Lorch (éd.) (1991), « Income Sources of Malnourished People in Rural Areas: Microlevel Information and Policy Implications », *Working Papers on Commercialization of Agriculture and Nutrition 5*, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Brown, L.R. et U. Gentilini (2005), « On the Edge: The Role of Food-Based Safety Nets in Helping Vulnerable Households Manage Food Insecurity », document établi pour le ICSSR-UNU-WIDER, Projet Faim et sécurité alimentaire: New Challenges and New Opportunities, Indian Council of Social Science Research et Institut mondial de recherche sur l'économie du développement, New Delhi et Helsinki.
- Bryceson, D.F. (1999), « African Rural Labour, Income Diversification and Livelihood Approaches: A Long-Term Development Perspective », *Review of African Political Economy* n° 80, pp. 171-89.
- Bryceson, D.F. (2002), « The Scramble in Africa: Reorienting Rural Livelihoods », *World Development*, vol. 30, n° 5, pp. 725-39.
- Bryceson, D.F., et L. Bank (2001), « End of an Era: Africa's Development Policy Parallax », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 19, n° 1, pp. 5-23.
- Chadha, G. et A. Gulati (2002), « Performance of Agro-based Industrial Enterprises in Recent Years: The Indian Case », paper presented at the South Asia Initiative Workshop on Agricultural Diversification in South Asia, Bhutan, 21-23 novembre.
- Club du Sahel (2005), *Forum sur les défis à moyen et long terme de la sécurité alimentaire dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest. Transformation de l'agriculture et développement durable en Afrique de l'Ouest*, OCDE, Paris.
- Datt, G. et M. Ravallion (1996), « How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Growth? », *World Bank Economic Review* vol. 10, n° 1, pp. 1-25.
- David, R. (1995), *Changing Places: Women, Resource Management and Migration in the Sahel*, SOS Sahel, Londres.
- Davin, D. (1999), *Migration in China*. Basingstoke, Macmillan, Royaume-Uni.

- Deininger, K. et L. Squire (1998), « New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth », *Journal of Development Economics*, vol. 57, n° 2, pp. 259-87.
- Deininger, K. (2004), « Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead », paper presented at the Inter-Regional Special Forum on the Building of Land Information Policies in the Americas, Aguascalientes, Mexique, 26-27 octobre.
- Deshingkar, P. (2004), « Livelihood Diversification in Developing Countries », document établi pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, CAD, OCDE, Paris, 21-22 septembre.
- Deshingkar, P. (2005), « Maximising the Benefits of Internal Migration for Development », keynote paper commissioned for the Regional Conference on Migration and Development in Asia, Lanzhou, Chine, 14-16 mars.
- Deshingkar, P. et D. Start (2003), « Seasonal Migration for Livelihoods, Coping, Accumulation and Exclusion », *Working Paper 220*, Overseas Development Institute, Londres.
- Devereux, S. (1993), « Goats before Ploughs: Dilemmas of Household Response Sequencing during Food Shortages », *IDS Bulletin*, vol. 24, n° 4, pp. 52-59.
- DFID (Département britannique pour le développement international) (2005), *Growth and Poverty Reduction: the Role of Agriculture*, Department for International Development, Royaume-Uni.
- Dixon, J., A. Gullivar et D. Gibbon (2001), *Farming Systems and Poverty Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*, Food and Agriculture Organisation, Rome.
- Dorward, A. et autres (2004), « Rethinking Agricultural Policies for Pro-Poor Growth », *Natural Resource Perspectives Paper 94*, Overseas Development Institute, Londres.
- Ellis, F. (2004), « Occupational Diversification in Developing Countries and Implications for Agricultural Policy », document établi pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, Paris, 21-22 septembre.
- Ellis, F. et H.A. Freeman (2004), « Rural Livelihoods and Poverty Reduction Strategies in Four African Countries », *The Journal of Development Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 1-30.
- Ellis, F. et N. Mdoe (2003), « Rural Livelihoods and Poverty Reduction in Tanzania », *World Development* vol. 31, n° 8.
- Fan, S. (2004), « Infrastructure and Pro-Poor Growth », document présenté à la Conférence OCDE POVNET sur l'agriculture et la croissance pro-pauvres, Helsinki, 17-18 juin.
- Fan, S. et N. Rao (2003), « Public Spending in Developing Countries: Trend, Determination and Impact », *EPTD Discussion Paper 99*, International Food Policy Research Institute, Environment, Production and Trade Division, Washington DC.
- FAO Newsroom (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2004), « Protecting Women's Property and Land Rights to Protect Families in AIDS-Affected Communities », 8 mars, www.fao.org/newsroom/en/news/2004/38247/.
- Farrington, J. (2004), « Social Protection and Livelihood Promotion in Agriculture: Towards Operational Guidelines », document de référence établi pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- Farrington, J. (2005), « Recognising and Tackling Risk and Vulnerability Constraints to Pro-Poor Agricultural Growth », document de référence établi pour l'Équipe de travail sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- FIDA (Fonds international de développement agricole) (2004), « Trade and Rural Development: Opportunities and Challenges for the Rural Poor », document présenté au *Twenty-Seventh Session of the Governing Council*, Rome, 17-18 février.
- Fjeldstad, O.-H. (2001), « Donors Turn Blind Eye to Extortion in Tax Collection in Africa », *Development Today*, vol. 11, n° 8, pp. 1-2.
- Fjeldstad, O.-H. (2002), « Collectors, Councillors and Donors: Local Government Taxation and State-Society Relations in Tanzania », *IDS Bulletin*, vol. 33, n° 3, pp. 21-29.
- Freeman, H.A., F. Ellis et E. Allison (2004), « Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Kenya », *Development Policy Review*, vol. 22, n° 2, pp. 147-73.
- Gallup, J., S. Radelet et A. Warner (1997), « Economic Growth and the Income of the Poor », *CAER Discussion Paper 36*, Harvard University, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Gelb, A. (2001), « Genre et développement: un potentiel occulté en Afrique », *Findings 197*, Banque mondiale, Washington DC.

- Gender and Development Network and NGO Forum on Cambodia (2004), « Gender in Poverty Reduction », NGO Sectoral Papers and Issues on Poverty Reduction and Development in Cambodia, March edition, Phnom Penh, Cambodia, [www.ngoforum.org.kh/Documents/Sectoral %20Paper %20PRD2003/Gender.htm](http://www.ngoforum.org.kh/Documents/Sectoral%20Paper%20PRD2003/Gender.htm).
- Glewwe, P. et autres (2000), « Who Gained from Vietnam's Boom in the 1990s? An Analysis of Poverty and Inequality Trends », vol. 1, *Policy Research Working Paper series*, WPS 2275, Banque Mondiale, Washington DC.
- Global Donor Platform for Rural Development (2005), *Targeting Rural Poverty to Achieve Millennium Development Goal 1*, Bonn, Allemagne.
- Gupta, J. (2003), « Informal Labour in Brick Kilns », *Economic and Political Weekly*, vol. 38, n° 31, pp. 2-8.
- de Haan, A. et M. Lipton (1998), « Poverty in Emerging Asia: Progress, Setbacks and Log-Jams », *Asian Development Review*, vol. 16, n° 2, pp. 135-76.
- Hazell, P. (2004), « Smallholders and Pro-Poor Agricultural Growth », pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- Hazell, P. et A. Roell (1983), « Rural Growth Linkages: Household Expenditure Patterns in Malaysia and Nigeria » *Research Report 41*, Institut international de recherche sur la politique alimentaire, Washington DC.
- Heltberg, R. (1998), « Rural Market Imperfections and the Farm Size-Productivity Relationship: Evidence from Pakistan », *World Development* vol. 26, n° 10, pp. 1807-26.
- Hocombe, S. (2005), « Enabling Pro-Poor Growth through Agriculture », pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- Holzmann, R. et S. Jørgensen (2000), « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *Social Protection Discussion Paper 0006*, Banque mondiale, Washington DC.
- IICA (Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture) (2004), *More than Food on the Table: Agriculture's True Contribution to the Economy*, Coronado, Costa Rica.
- Irz, X. et autres (2001), « Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation », *Development Policy Review*, vol. 19, n° 4, pp. 449-66.
- Jalan, J. et M. Ravallion (2002), « Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 17, n° 4, pp. 329-46.
- De Janvry, A. et E. Sadoulet (1996), « Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis 1970-94 », *Working Paper 784*, University of California, Berkeley, Californie.
- Kameri-Mbote, P. et K. Mubuu (2002), « Women and Property Rights in Kenya: A Study on Trends in Ownership, Control and Access to Land and Productive Resources in Agricultural Communities in Select Districts », document de référence pour une version révisée du Matrimonial Causes Bill, Fédération internationale des femmes juristes Nairobi, Kenya.
- Kydd, J. et autres (2004), « Agricultural Development and Pro-poor Economic Growth in sub-Saharan Africa: Potential and Policy », in *Oxford Development Studies*, vol. 32, n° 1.
- Mahoney, T. (2004), « The Identification of Three Rural Worlds in Pro-Poor Policy Development », document établi pour la consultation avec l'Équipe de travail sur l'agriculture, POVNET, 21-22 septembre 2004.
- Mellor, J. (1976), *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Mellor, J. (2000), *Faster, More Equitable Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction*, Harvard University, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Morduch, J. (1995), « Income Smoothing and Consumption Smoothing », *Journal of Economic Perspectives* vol. 9, n° 3, pp. 103-14.
- Nkamleu, G., J. Gokowski et H. Kazianger (2003), « Explaining the Failure of Agricultural Production in sub-Saharan Africa », document présent à la 25^e Conférence internationale des économistes agronomiques, Durban, Afrique du Sud, 16-22 août.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *La réduction de la pauvreté*, Les Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement : les effets de l'aide liée*, Objectifs développement, OCDE, Paris.

- Orden, D., Torero, M., et Gulati, A. (2004), « Agricultural Markets and the Rural Poor », projet de document de référence pour l'Atelier de l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- Pinstrup-Andersen, P., et R. Pandya-Lorch (éd.) (2001), *The Unfinished Agenda*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Ravallion, M. et G. Datt (2002), « Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others? », *Journal of Development Economics*, vol. 68, n° 2, pp. 381-400.
- Reardon, T. (1997), « Using Evidence of Household Income Diversification to Inform Study of the Rural Nonfarm Labor Market in Africa », *World Development*, vol. 25, n° 5, pp. 735-47.
- Rogaly, B. et A. Rafique (2003), « Struggling to Save Cash: Seasonal Migration and Vulnerability in West Bengal, India », *Development and Change*, vol. 34, n° 4, pp. 659-81.
- Rosegrant, M. et P. Hazell (2000), *Transforming the Rural Asian Economy: The Unfinished Revolution*, Oxford University Press, Hong-Kong.
- Rosegrant, M.W. et autres (2001), *Global Food Projections to 2020: Emerging Trends and alternative Futures*, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Russo, S.L. et J.A. Grayzel (2005), « Reinforcing Human Capital: Rural Diversity and Education for Pro-Poor Growth », document pour l'Équipe de projet sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Paris.
- Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) (2003), *Making Markets Work for the Poor*, Stockholm.
- Sida (2004), « Improving Income among Rural Poor » position paper, Department for Natural Resources and the Environment, Stockholm.
- Sommet du G8 de Gleneagles (2005), *Déclaration conjointe des Chefs d'État et/ou de gouvernement du Brésil, de la Chine, de l'Inde, du Mexique et de l'Afrique du sud participant au Sommet du G8 de Gleneagles*.
- Song, Y. (1999), « Feminization of Maize Agricultural Production in Southwest China », *Biotechnology and Development Monitor*, vol. 37, pp. 6-9.
- Spencer, D. (1994), « Infrastructure and Technology Constraints to Agricultural Development in the Humid and Subhumid Tropics of Africa », *Discussion Paper 3*, International Food Policy Research Institute, Environment, Production and Trade Division, Washington DC.
- Tacoli, C. (2004), « Rural-Urban Links and Pro-Poor Agricultural Growth », document présenté à la Conférence sur l'agriculture et la croissance pro-pauvres, POVNET, Helsinki, 17-18 juin.
- Thirtle, C. et autres (2001), « Relationship between Changes in Agricultural Productivity and the Incidence of Poverty in Developing Countries », report commissioned by the Department for International Development, Londres.
- Timmer, P. (1997), « How Well Do the Poor Connect to the Growth Process », *CAER Discussion Paper 178*, Harvard University, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Timmer, P. (2005), « Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective », *Working Paper 63*, Center for Global Development, Washington DC.
- Toulmin, C. (1992), *Cattle, Women, and Wells: Managing Household Survival in the Sahel*, Clarendon Press, Oxford.
- Tripp Aili Mari (2004), « Women's Movements, Customary law and land rights in Africa: The case of Uganda », *African Studies Quarterly*, vol. 7, n° 4, printemps 2004, www.africa.ufl.edu/asq/v7/v7i4a1.htm.
- Nations Unies (2004), « Millennium Development Goals: Status 2004 », Département de l'information – DPI/2363-A, New York.
- Vorley, B. et T. Fox (2004), « Global Food Chains – Constraints and Opportunities for Smallholders », document établi pour l'Atelier de l'Équipe de travail sur l'agriculture, POVNET, OCDE, Helsinki, 17-18 juin.
- Warr, P. (2001), « *Poverty Reduction and Sectoral Growth: Results from South East Asia* », Australia National University, Canberra.
- Wood, G (2003), « Staying Secure, Staying Poor: The "Faustian Bargain" », *World Development* vol. 31, n° 3, pp. 455-71.

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 ».

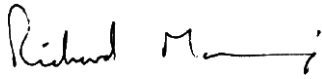
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais 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.

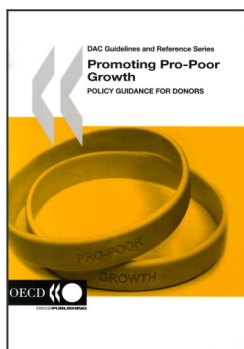
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

- 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), « Vers une mise en œuvre du nouveau plan d'action », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-19-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.