

PARTIE II

*Chapitre 9*

**La contribution du secteur financier  
à l'instauration  
d'une croissance pro-pauvres**

## Pourquoi est-ce là un point important pour instaurer une croissance pro-pauvres?

D'abord et avant tout, il est important, pour promouvoir le développement du secteur privé et ainsi accroître sa contribution à la lutte contre la pauvreté, de disposer d'un secteur financier solide, comprenant une banque centrale, des banques d'affaires et des institutions financières non bancaires (y compris des organismes de microfinancement et d'autres mécanismes de financement tels que des coopératives, des caisses de crédit et des caisses d'épargne), ainsi que des marchés de capitaux.

Le secteur financier concourt à la réduction de la pauvreté et à l'élargissement des possibilités offertes aux pauvres de façon directe, mais aussi de façon indirecte en favorisant l'instauration d'une croissance économique plus résolument pro-pauvres.

Le secteur financier peut influencer plus directement sur la réduction de la pauvreté de deux manières :

- i) L'existence d'un système financier solidement établi ouvre aux pauvres l'accès à des services financiers qui leur sont souvent refusés alors même qu'il leur est nécessaire de pouvoir choisir parmi une large gamme de services financiers recouvrant notamment des mécanismes d'épargne et des instruments de paiement, de crédit et d'assurance. Lorsque les pauvres réussissent à épargner en prévision d'événements inattendus ou en vue de financer des investissements dans leur logement ou l'éducation de leurs enfants, il importe que leurs économies soient converties en actifs liquides et placées en lieu sûr. Les pauvres peuvent également avoir besoin d'emprunter en diverses occasions : pour financer l'achat des équipements ou des intrants requis pour mener à bien des activités génératrices de revenus, pour acquitter des frais d'éducation ou pour se redresser après des difficultés résultant d'une crise économique, d'une catastrophe naturelle ou de problèmes de santé. Le crédit revêt une importance particulière dans les zones rurales où les agriculteurs doivent patienter un certain temps avant de recueillir le produit de la vente de leurs récoltes et sont parfois victimes de sécheresses, d'inondations ou de chocs sur les marchés. On en sait de plus en plus sur l'impact direct qu'ont les services financiers sur la vie des pauvres, ainsi que sur les mécanismes en jeu<sup>1</sup>. Cependant, en l'absence de marchés capables de remplir leur rôle, les individus et les entreprises cherchent ailleurs des moyens moins efficaces de gérer les risques auxquels ils sont exposés. Les systèmes informels sont monnaie courante dans les pays qui en sont encore aux tout premiers stades de leur développement. Parce qu'ils sont le reflet des cultures et des us et coutumes locaux, ils reposent sur des procédures simples et faciles à comprendre par la population, mais ils se caractérisent généralement par un niveau de risque élevé et la pratique de taux d'intérêt usuraires.
- ii) Le secteur financier peut faciliter le financement des investissements destinés à fournir aux pauvres des services essentiels. Il est indispensable de donner aux pauvres accès à des services tels que la distribution d'eau et d'électricité, les soins de santé et l'éducation pour pouvoir atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Pourtant, les volumes actuels d'aide publique au développement (APD), d'IDE et d'épargne intérieure sont inférieurs au niveau requis pour financer les investissements voulus. Il faudra faire appel à des sources privées pour compléter les ressources d'origine publique. L'existence d'un secteur financier solide sera non seulement un élément rassurant pour les investisseurs privés, mais aussi un facteur propre à faciliter la circulation des capitaux et à ouvrir de nouvelles perspectives.

Le secteur financier peut en outre concourir indirectement à la réduction de la pauvreté dans la mesure où, s'il est diversifié et ouvert à la concurrence, il joue un rôle important dans le développement économique en général. De fait, l'existence d'un secteur financier qui remplit correctement sa mission favorise le maintien de la stabilité économique, offre des moyens de paiement, assure la sécurité des transactions financières et commerciales, contribue à la mobilisation de l'épargne intérieure et extérieure et enfin, constitue la clé de voûte d'une affectation efficace des capitaux à des investissements productifs. Parce que la croissance est un facteur de réduction de la pauvreté, au moins dans l'absolu, le secteur financier est donc un atout, et indirectement un allié, dans le combat contre la pauvreté.

Par ailleurs, il est d'une importance primordiale pour faire en sorte que la croissance économique soit pro-pauvres. En effet, ce n'est pas toujours le cas et, pour que tous les pauvres, hommes et femmes, puissent en recueillir les fruits, encore faut-il qu'ils aient accès aux marchés afin d'être en mesure de mettre à profit les possibilités qu'ils recèlent. Comme le souligne le rapport intitulé en anglais « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », la situation sur les marchés évolue sous l'influence des institutions qui sont actives et des mesures qui sont prises dans des domaines choisis en fonction de cinq objectifs : fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement; stimuler la productivité; tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale; améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés; réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité. Dans chacun de ces domaines, le secteur financier joue un rôle important :

- i) **Fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement.** Leur donner accès à des services financiers est un moyen de s'assurer que les entrepreneurs ont les installations nécessaires pour exercer leur activité et peuvent emprunter pour réaliser des investissements productifs (dans les nouvelles technologies par exemple); la discipline monétaire et budgétaire est également importante pour garantir la stabilité et réduire les risques auxquels sont exposées les personnes vulnérables et les petites entreprises.
- ii) **Stimuler la productivité,** par la concurrence et l'innovation. Il faut financer les investissements dans des équipements, dans la technologie ou dans l'éducation car ils sont un passage obligé pour accroître la productivité des individus et des entreprises.
- iii) **Tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale** pour mettre à profit la libéralisation des échanges et des flux de capitaux privés. Le dynamisme des échanges est subordonné à l'existence d'un système de paiement et de mécanismes de financement des échanges adaptés. Le secteur financier doit offrir pour les transferts monétaires, et notamment pour le rapatriement des fonds par les travailleurs émigrés, des circuits sûrs, efficaces par rapport à leur coût et transparents. De plus, la stabilité du système financier est un facteur important pour préserver le niveau de l'IDE et des flux de portefeuille d'actions.

- iv) **Améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés.** Le marché des capitaux est l'un de ceux auquel il est crucial que les pauvres aient accès. Parce que cela revient à leur ouvrir la possibilité de se servir de l'épargne qu'ils ont accumulée et/ou d'emprunter pour investir dans des actifs productifs de revenus (y compris dans des actifs humains, notamment à travers les secteurs de la santé et de l'éducation) et créer des micro-entreprises, élargir l'accès aux services financiers est un moyen de créer des emplois, d'accroître les revenus et de faire reculer la pauvreté. La diversification du secteur financier permet en outre d'offrir aux pauvres davantage de chances d'accéder aux marchés de capitaux.
- v) **Réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité.** La politique menée en direction du secteur financier est capitale pour la stabilité macro-économique si l'on veut éviter les faillites de banques en cascade, l'inflation ou les crises monétaires. Le développement des services d'assurance, y compris à l'intention des pauvres, peut également contribuer à atténuer les risques. Parce qu'ils permettent aux pauvres d'épargner et de conserver leur épargne en lieu sûr, les comptes bancaires (ou autres systèmes d'épargne) et les assurances sont pour eux un moyen de se prémunir contre les situations de crise, donc de réduire leur vulnérabilité et de minimiser le besoin de déployer d'autres stratégies, telles que la cession d'actifs, qui risqueraient de compromettre leurs perspectives de revenus à long terme.

### Que savons-nous pour le moment?

#### **L'articulation entre développement du secteur financier, croissance et réduction de la pauvreté**

En dépit des problèmes de mesure et de définition qui se posent, la plupart des chercheurs ont pu mettre en évidence une corrélation entre le développement du secteur financier, la croissance et la réduction de la pauvreté<sup>2</sup>. Il est légitime d'en déduire que, s'il existe une relation de causalité circulaire entre le développement du secteur financier et la croissance, le développement du secteur financier dans les pays en développement a plus d'impact sur la croissance que l'inverse. Il a été démontré que moins une économie est développée, plus le développement du secteur financier a d'impact sur la croissance économique, et plus particulièrement, qu'un pays où le niveau d'instruction est élevé ne peut recueillir tous les fruits de cet avantage que si son secteur financier est suffisamment développé. Il est clair par ailleurs que les insuffisances du secteur financier rejouent négativement sur la croissance. Certains chercheurs vont jusqu'à dénoncer un piège de la pauvreté lié, selon eux, au fait que la médiocrité du secteur financier limite le nombre d'acteurs sur les marchés, entraînant ainsi le pays dans un cercle vicieux puisque le sous-développement des marchés freine la croissance et contribue à son tour à affaiblir encore le secteur financier.

Le développement du secteur financier a toujours été présenté comme un facteur ayant des effets positifs sur la réduction de la pauvreté bien qu'il soit difficile et ce, en partie à cause du manque de données, d'isoler l'effet direct sur la pauvreté d'un accès plus large aux services financiers de l'effet indirect que cette évolution peut avoir du fait qu'elle favorise la croissance économique.

#### **Institutions de microfinancement**

Au niveau micro-économique, on dispose également d'éléments témoignant de l'effet positif que l'on peut attendre de l'ouverture aux pauvres d'un accès au secteur financier grâce à la mise en place d'institutions de microfinancement, du moins lorsque celles-ci sont convenablement gérées<sup>3</sup>. La contribution de ces institutions à la réduction de la

pauvreté est solidement établie, données à l'appui, même si ce secteur regroupe une large palette d'organismes se distinguant les uns des autres tant par la qualité de leur gestion que par leur efficacité.

### **Lacunes du secteur financier dans les pays en développement**

Malgré les améliorations constatées depuis une dizaine d'années, les systèmes financiers des pays en développement continuent de présenter des lacunes et des défaillances qui ont des répercussions à différents niveaux sur les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leur activité.

### **Les systèmes financiers sont fragiles**

Indépendamment des erreurs évidentes commises par les pouvoirs publics sur les plans macro-économique et financier (politique de change, par exemple), la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997-98 met en lumière certaines failles importantes des secteurs financiers des pays en développement qui sont liées : i) aux difficultés provoquées par l'immixtion des pouvoirs publics dans l'affectation des ressources par l'encadrement du crédit et la réglementation des taux d'intérêt; ii) à l'absence de procédures réglementaires, comptables et organisationnelles répondant aux normes acceptées au niveau international, conjuguée à la piètre qualité et à l'opacité de la supervision et à l'absence de transparence; et iii) à la tendance presque systématique à faire appel à des capitaux étrangers à court terme à cause de la faiblesse des marchés locaux d'actions et de titres de créance.

Depuis la crise financière qui a marqué la dernière décennie, la communauté internationale et les gouvernements ont pris conscience de la nécessité de veiller à la stabilité financière et à la transparence pour éviter les risques systémiques, et ils n'ont cessé d'œuvrer en ce sens.

### **Les systèmes financiers sont incomplets**

Tout d'abord, les systèmes financiers formels sont incomplets et insuffisamment développés dans les pays en développement. La majorité des habitants n'a pas accès aux services financiers essentiels. On estime que le pourcentage de personnes dépourvues de compte bancaire atteint 90 % dans certains pays africains.

La faiblesse du secteur financier formel est un lourd handicap pour les pays en développement. Les marchés financiers et les marchés monétaires n'y sont pas assez développés. Très rares sont les pays en développement qui jouissent de la stabilité macro-économique requise pour créer des marchés de titres de créance à moyen terme, *a fortiori* à long terme. Ils ne disposent pas de titres d'État pouvant servir de référence pour le détermination des taux d'intérêt et peu d'investisseurs sont prêts à investir à échéance de plus d'un ou deux ans car la plupart redoutent que les fluctuations macro-économiques de grande ampleur auxquelles ces marchés sont soumis ne compromettent la rentabilité de leurs investissements.

Le secteur financier n'est guère ouvert à la concurrence : il est souvent dominé par une poignée de banques étrangères, quelques rares banques d'État qui subsistent et des banques locales sous-capitalisées opérant sur un marché segmenté. Il est plus facile de créer un marché financier dynamique lorsqu'il existe véritablement une concurrence.

L'activité de prêts au secteur privé manque d'ampleur. Il y a pénurie de prêts à moyen et long terme et les instruments et institutions adaptés aux besoins des entreprises font défaut tandis que le coût du crédit est souvent trop élevé faute de concurrence.

Cette situation est en partie due aux lacunes des cadres juridique et réglementaire qui ne parviennent pas à garantir des conditions d'ensemble favorables au développement des entreprises. Les procédures d'arbitrage et les procédures judiciaires sont trop lentes et perméables à des influences extérieures de sorte qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, en particulier en ce qui concerne le recouvrement des créances (difficulté à faire réaliser les garanties hypothécaires, mauvaise protection des droits de propriété). Les réglementations bancaires sont mal adaptées au crédit à moyen et long terme qui est souvent logé à la même enseigne que les prêts à court terme. Les règles relatives aux provisions pour risques sont trop strictes pour des transactions à petite échelle (seules les garanties hypothécaires sont acceptées et elles donnent lieu à des frais d'enregistrement élevés) et les institutions de microfinancement ne bénéficient pas toujours d'un statut spécifique au regard de la réglementation.

### **Les questions controversées : faut-il opter pour des solutions visant à instaurer un environnement favorable ou pour des interventions directes, pour des solutions s'excluant mutuellement ou pour des solutions complémentaires?**

#### ***Les arguments contre les interventions directes***

Dans le passé, les interventions directes, c'est-à-dire les aides financières directes aux entreprises, aux banques ou aux institutions de microfinancement, ont souvent donné des résultats décevants et certains donateurs ont tendance à s'en détourner au profit d'actions visant à renforcer les institutions et à améliorer les conditions offertes aux entreprises.

Une intervention directe peut parfois induire des distorsions sur les marchés et des effets d'éviction néfastes pour le secteur privé victime d'une concurrence déloyale. Ces distorsions peuvent à leur tour conduire à une mauvaise affectation des ressources, et porter en conséquence atteinte à la croissance. Le risque existe par exemple que l'octroi de fonds par des donateurs à une banque en particulier crée un avantage indu et empêche les acteurs en présence sur le marché de choisir le concurrent le plus performant.

Il est dans certains cas préférable d'utiliser les fonds distribués par les donateurs pour favoriser l'instauration d'un environnement propice au développement et à la diversification du secteur financier dans son ensemble; autrement dit, le soutien direct peut ne pas être la meilleure affectation possible des fonds alloués par les donateurs.

Le risque existe aussi qu'une intervention directe ne débouche pas sur un développement durable du secteur financier et que les services ou les modes de financement offerts pendant un temps disparaissent dès que les donateurs mettent un terme à leur soutien.

Même si les interventions directes sont efficaces, leur impact dépend d'autres facteurs, et est notamment subordonné à l'existence d'un environnement favorable. Il ressort d'une étude<sup>4</sup> que les mécanismes de garantie de crédit peuvent concourir utilement à instiller des changements durables dans l'attitude des bailleurs de fonds et à susciter une diversification du secteur financier, mais uniquement dans des situations où certaines conditions sont réunies, notamment l'existence d'un paysage bancaire ouvert à la concurrence, d'un secteur des entreprises dynamique et/ou en expansion et d'un environnement où les initiatives gouvernementales sont coordonnées et où les mesures prises par les pouvoirs publics ou par les donateurs, en particulier les mécanismes d'octroi de prêts bonifiés ou autres produits et services financiers, ne découragent pas les initiatives émanant du marché. Si ces paramètres sont effectivement vérifiés, les mécanismes de garantie peuvent jouer un rôle de catalyseur, si ce n'est de moteur, de la diversification du secteur financier<sup>5</sup>.

### **Les arguments en faveur des interventions directes**

Tout en reconnaissant à quel point il est important de créer des institutions et un environnement de nature à favoriser le développement des entreprises, certains donateurs estiment que les interventions directes ont néanmoins leur intérêt, à condition toutefois que des précautions soient prises pour éviter d'induire des distorsions sur les marchés. On peut citer un certain nombre de situations dans lesquelles des interventions directes demeurent justifiées :

- i) Le recours aux partenariats entre les secteurs public et privé peut encourager des donateurs et des institutions financières de développement à participer directement au financement d'une activité ou d'un mécanisme de garantie. Ces partenariats sont particulièrement nécessaires pour financer les infrastructures, notamment les projets de distribution d'eau et d'électricité primordiaux pour améliorer l'offre de services destinés aux pauvres. Dans ces domaines, les donateurs et les institutions financières de développement jouent un rôle capital de catalyseurs pour attirer les financements d'origine privée et offrent un bon moyen de maximiser l'effet de levier de l'APD.
- ii) Les interventions des donateurs peuvent parfois, si elles sont bien conçues, créer des ouvertures, contribuer au développement d'activités nouvelles ou à la création d'instruments inédits. Il peut être utile d'accorder des garanties à une société spécialement créée pour émettre des obligations sur un marché local afin de mobiliser une épargne sous-utilisée au service de l'investissement et de neutraliser les risques de change en permettant l'octroi de prêts libellés en monnaie locale. Les lignes de crédit assorties de conditions libérales qui sont consenties à des banques peuvent avoir, lorsque l'utilisation de l'élément de libéralité est strictement assujettie à l'existence d'un objectif de développement précis, un effet d'émulation puissant.
- iii) Il faut du temps pour que les institutions ou la réglementation évoluent, et si elle est une condition nécessaire pour que le marché puisse se développer, cette évolution n'est toutefois pas suffisante. Dans les États fragiles ou dans les pays sortant d'une situation de crise, les interventions directes des donateurs peuvent avoir un effet déterminant de mobilisation des apports financiers et apporter une réponse adaptée en cas d'urgence et face à un niveau de risque nécessairement élevé. Dans les situations où l'urgence n'est pas aussi criante, même si les taux d'intérêt sont déréglementés et si la loi autorise les banques à accorder des prêts à moyen et long terme, celles-ci ne sont pas forcément prêtes à le faire, faute de compétences et d'informations ou par frilosité. L'ingénierie financière apportée par les donateurs et avec leur appui peut fournir une solution à ce problème en encourageant le recours à des instruments tels que garanties, nantisements et autres instruments financiers spécifiques. Le microfinancement est un bon exemple à cet égard : si même dans les pays développés disposant d'un secteur financier sophistiqué, les pauvres éprouvent des difficultés à avoir accès aux services financiers, cela est d'autant plus vrai dans les pays en développement; en outre, l'existence d'un système bancaire de qualité et ouvert à la concurrence ne constitue pas en soi une garantie que les besoins des pauvres seront pris en compte. Dans ces pays, les interventions directes des donateurs ont permis à des institutions de microfinancement de voir le jour et de grandir ce qui, dans certains cas, a suffi pour attirer des banques vers ce genre d'activité.

### **Pratiques exemplaires**

Lorsqu'ils cherchent à définir des priorités en matière de soutien, les donateurs devraient commencer par se demander à quel type de secteur financier ils ont affaire. Dans les pays où le secteur financier est peu développé, c'est une démarche anticipative qu'il

convient de suivre. La priorité doit être donnée aux formes d'assistance destinées à instaurer un « environnement favorable » ; soutien dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion du système financier. Dans les économies plus avancées, les donateurs devraient appuyer, dans une optique prospective, des stratégies et des projets visant à offrir aux pauvres l'accès à des services financiers. Ce sont là des lignes de conduite complémentaires qui ne s'excluent pas mutuellement, à condition toutefois de veiller à échelonner convenablement les mesures de soutien déployées par les donateurs.

Lorsqu'ils œuvrent à l'élaboration, au perfectionnement ou au renforcement du cadre juridique et réglementaire, qui est une donnée fondamentale, les donateurs devraient veiller avec la plus grande attention à coordonner leurs actions au niveau macro-économique afin de s'assurer que leurs stratégies ne se recoupent, ni ne se contredisent. Néanmoins, lorsqu'ils choisissent d'apporter un soutien à des intermédiaires financiers, ils peuvent avoir recours à divers moyens et méthodes pour stimuler l'innovation, sous réserve que certains principes fondamentaux soient respectés, singulièrement celui préconisant d'éviter de provoquer des distorsions sur le marché.

Quand les conditions sont réunies pour que les donateurs jouent un rôle de catalyseur en encourageant, à l'aide de financements publics, la conclusion de partenariats public-privé, ils pourraient étudier comment combiner des ressources consenties à des conditions libérales et des ressources autres en fixant des règles strictes pour l'utilisation des premières. La décision d'octroyer des financements à des conditions libérales doit être prise indépendamment de la nature de l'intermédiaire (public/privé), mais lorsqu'il s'agit d'un organisme privé, il y a lieu de veiller avec le plus grand soin à ne pas induire des distorsions sur le marché, ce qui signifie en particulier que les ressources assorties de conditions libérales devraient être orientées selon des procédures transparentes vers les bénéficiaires ou les emplois les appelant légitimement, à savoir : i) des investissements destinés à améliorer les conditions d'ensemble dans le secteur; ii) la fourniture à des pauvres de services auxquels le secteur privé ne leur donne pas accès; iii) des mesures de soutien à l'intention des emprunteurs publics concourant implicitement à l'équilibre entre action sociale et rentabilité; ou iv) des investissements à fort impact environnemental et/ou social. Enfin, les donateurs devraient restreindre leur offre d'instruments de financement assortis de conditions libérales en la cantonnant à des périodes transitoires et en s'efforçant parallèlement de trouver des solutions durables appelées à subsister après leur retrait.

Dans le domaine du soutien financier aux petites et moyennes entreprises (PME), les donateurs devraient privilégier les interventions promettant d'avoir des effets durables. Lorsqu'ils consentent des lignes de crédit ou des garanties aux intermédiaires financiers, ils devraient, et c'est un point particulièrement important, ne prendre en charge qu'une partie des risques couverts et s'assurer qu'une proportion notable du fardeau est supportée par le prêteur. Si ces précautions sont prises, cette forme d'assistance peut avoir un effet d'émulation et aider les intermédiaires financiers à apprendre à gérer les risques inhérents aux prêts aux PME. Elle peut également favoriser l'acquisition de compétences et la réduction des asymétries d'information en offrant aux institutions de prêt l'occasion de recueillir des renseignements sur la solvabilité des PME.

Lorsqu'ils refinancent des institutions de microfinancement, les donateurs devraient éviter toute forme de subvention, si ce n'est dans quelques domaines comme le renforcement des capacités, et avoir plutôt recours à des instruments subordonnés libellés en monnaie locale. Les subventions, qui peuvent parfois être nécessaires aux premiers



stades du développement du microfinancement, ne sont pas la bonne méthode en présence d'institutions matures déjà capables de s'autofinancer et n'ayant besoin de soutien que pour pouvoir grandir. De fait, le rôle des donateurs a changé depuis l'avènement du secteur du microfinancement; ils doivent désormais s'efforcer de consolider les institutions de microfinancement existantes et de conforter leur viabilité financière et institutionnelle.

## Conséquences pour l'action des pouvoirs publics et suggestions à l'intention des donateurs

### **Information sur l'état du secteur financier dans les pays en développement**

Pour mettre au point des stratégies de développement du secteur financier, et ouvrir ce secteur aux pauvres, encore faut-il parvenir à mieux comprendre les conditions et les contraintes initiales. C'est pourquoi, si l'on veut se concentrer sur les problèmes d'accès, il faut recueillir davantage d'informations sur les conditions d'accès aux services financiers, sur les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite. Les donateurs et les institutions financières de développement devraient encourager la collecte de données par les institutions financières ou la réalisation d'enquêtes auprès des ménages sur les modalités d'accès aux services financiers.

### **Conditions offertes aux entreprises**

L'élaboration, le perfectionnement et la consolidation du cadre juridique et institutionnel est de la plus haute importance pour élargir et diversifier le secteur financier. Les interventions des donateurs devraient avoir principalement pour objet de faire en sorte que les autorités aient la volonté de développer le secteur financier et disposent de tous les outils nécessaires pour le faire. Les autorités devraient également être encouragées à rester concentrées sur l'objectif consistant à faciliter l'accès aux services financiers, et ce notamment dans les évaluations du secteur financier telles que celles réalisées conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP). Sur ce point, la responsabilité d'agir incombe essentiellement aux organisations multilatérales, par exemple au FMI, dès lors qu'il est question de mesures monétaires, financières et budgétaires, même si les donateurs bilatéraux ont eux aussi un rôle à jouer. Ils pourraient en particulier encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés. Ils pourraient en outre appuyer le développement de l'infrastructure financière, notamment en soutenant la création de bureaux de crédit et de registres d'actifs.

Il est par ailleurs indispensable, pour améliorer la qualité et la transparence du secteur financier, d'aider les pays en développement à appliquer les normes et codes financiers internationaux, en particulier dans les domaines du gouvernement d'entreprise et de la comptabilité et de la révision des comptes.

### **Intermédiaires financiers**

La présence d'intermédiaires financiers solides garantit une meilleure affectation des ressources. Dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à faire en sorte que les marchés de capitaux tiennent davantage compte des besoins et des contraintes des pauvres, les donateurs peuvent être amenés à prévoir un soutien aux intermédiaires financiers, notamment aux banques, aux compagnies d'assurance, aux institutions spécialisées dans

les opérations de refinancement au profit d'administrations locales, et aux institutions de microfinancement. La modernisation des systèmes de paiement, et notamment la généralisation de la monnaie électronique et les transferts de fonds effectués par des travailleurs expatriés, constituent également des aspects importants. Les donateurs pourraient envisager de prendre des initiatives pour aider les intermédiaires exerçant leur activité dans des secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir, tels que l'éducation, la santé, le logement, les petites entreprises, l'agriculture et le refinancement.

### **Ingénierie financière**

Il faut créer des instruments financiers offrant des solutions novatrices et adaptées aux besoins tout en intensifiant la mobilisation des fonds provenant des donateurs. C'est là un point qui compte tout particulièrement pour assurer le financement d'investissements dans des infrastructures pro-pauvres, notamment dans la distribution d'eau et d'électricité, mais aussi dans d'autres circonstances. Une banque peut par exemple détenir un portefeuille mieux noté qu'elle ne l'est elle-même, auquel cas les donateurs peuvent l'aider à lever des fonds grâce à une opération de titrisation lui permettant de se procurer des capitaux à des conditions plus favorables via le marché local. Il est souhaitable de promouvoir le recours à des instruments tels que garanties, nantisements, instruments financiers spécifiques et partenariats public-privé pour amplifier l'effet de levier des ressources du secteur public sur la mobilisation des ressources du secteur privé. À cet égard, les donateurs disposant des compétences requises pourraient faire office de catalyseurs en contribuant à mettre sur pied des mécanismes de financement spécialement conçus pour attirer d'autres investisseurs (étrangers ou locaux), en apportant leur savoir-faire, en contribuant à la création de nouveaux instruments et, par là-même, à l'expansion du secteur financier.

### **Mobilisation de l'épargne**

L'un des axes majeurs des stratégies des donateurs devrait être le soutien à la mobilisation de l'épargne aux fins d'affecter les ressources intérieures disponibles au financement d'investissements, et aussi d'aider les pauvres à épargner plus en toute sécurité. À cet effet, les donateurs peuvent apporter leur concours à la structuration et au développement des marchés de capitaux en fournissant un soutien aux intermédiaires financiers spécialisés et aux investisseurs institutionnels (notamment grâce à la création de mécanismes de gestion collective de l'épargne, de systèmes d'assurance-vie et de retraite, de fonds de pension).

### **Rapatriement de fonds par les travailleurs expatriés**

Les émigrés sont une composante importante des secteurs financiers formel et informel de leurs pays d'origine. C'est le système tout entier (banques, épargne et prêts) qui doit être adapté pour qu'ils puissent œuvrer à la lutte contre la pauvreté. Une proportion notable des émigrés installés dans des pays d'accueil et des familles restées dans leur pays d'origine demeure en dehors du circuit bancaire. C'est pourquoi l'une des difficultés majeures auxquelles se heurtent les institutions financières traditionnelles et autres prestataires de service financiers consiste à intégrer les expéditeurs de fonds et les destinataires dans le système financier grâce à un réseau plus étendu, aux nouvelles technologies et à l'amélioration du rapport coût-efficacité et de la transparence des services.

### **Principes définis par le CGAP**

Le *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) a défini un ensemble de Principes clés de la microfinance<sup>6</sup> qui décrivent les bonnes pratiques à respecter pour assurer un développement sain du secteur de la microfinance, pratiques que suivent d'ailleurs la plupart des donateurs. De ces principes, on peut dégager trois grandes orientations qui méritent une attention soutenue. En premier lieu, encourager l'instauration d'un environnement juridique et institutionnel favorable. À cet égard, il convient d'appuyer les efforts déployés par les autorités monétaires régionales et nationales pour mettre en place un cadre juridique et réglementaire adapté dans le domaine de la microfinance. En deuxième lieu, les donateurs devraient contribuer à consolider les institutions de microfinancement existantes qui sont financièrement viables en les aidant à atteindre une masse critique et à accroître le nombre de bénéficiaires. En troisième lieu, il est souhaitable de favoriser les relations entre les institutions de microfinancement et les banques afin de mettre à profit les synergies entre elles et de mobiliser les compétences et les capacités différentes des unes et des autres<sup>7</sup>.

### **CSLP et politique vis-à-vis du secteur financier**

Indépendamment de la prise de conscience générale du fait que le développement du secteur financier est important pour la croissance et la réduction de la pauvreté, la prise en compte de cette dimension dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) est très inégale, et un certain nombre de CSLP n'abordent les problèmes intéressant le secteur financier que de façon marginale, voire les passent totalement sous silence. Ce constat appelle l'ouverture de nouveaux axes de dialogue entre les donateurs et les pays partenaires afin de susciter une prise de conscience et de définir des objectifs pour l'action gouvernementale.

## **Conclusions**

En dehors de l'efficacité et de la stabilité sur lesquelles les responsables de l'action gouvernementale et les organismes de réglementation intervenant dans le secteur financier ont plus classiquement tendance à concentrer leurs efforts, il convient de mesurer combien le rôle joué par le secteur financier est fondamental pour permettre aux pauvres d'oeuvrer à la croissance économique et d'en tirer avantage. Le présent document souligne à quel point il importe de mettre l'accent sur les initiatives destinées à faciliter l'accès des pauvres aux services financiers. Les donateurs favoriseront ce faisant l'ouverture du secteur financier en proposant de nouveaux mécanismes de financement et en encourageant le déploiement de nouvelles activités financières.

Lorsqu'ils définissent une stratégie en la matière, les donateurs devraient s'en tenir aux axes prioritaires suivants :

- i) Encourager la collecte de données sur l'accès aux services financiers, les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite.
- ii) Encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés et faciliter la mise en application des normes et des codes financiers internationaux.
- iii) Conforter la position des intermédiaires financiers et les aider à trouver de nouveaux instruments s'adressant aux secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir.

- iv) Jouer un rôle de catalyseur en mettant sur pied des solutions de financement spécialement conçues pour attirer d'autres investisseurs ou en apportant un savoir-faire précieux pour la création de nouveaux instruments.
- v) Favoriser une mobilisation accrue de l'épargne et une gestion prudente de celle-ci par des intermédiaires financiers.
- vi) Rapprocher les institutions de microfinancement du système bancaire formel.
- vii) Encourager les pays partenaires à aborder les questions intéressant le secteur financier dans les CSLP.

### Notes

1. Rutherford, S. (2002) « Money Talks: Conversations with Poor Households about Managing Money », Finance and Development research programme Working Papers series n° 45, IDPM University of Manchester; O. Ruthven (2001) « Money mosaics: Financial Choice and Strategy in a New Delhi Squatter Settlement », Finance and Development research Programme Working Papers series n° 32, IDPM University of Manchester.
2. Par exemple : Beck, et autres (2004), « Finance, inequality, and poverty : cross-country evidence », World Bank Policy, research paper n° WPS3338, 2004. Voir également : « The importance of financial sector development for growth and poverty reduction », DFID, août 2004.
3. AFD (2005), « Microfinance », in Parole d'Acteurs (Key players' views) n° 4.
4. DFID (2005), *Do credit guarantees lead to improved access to financial services?*, Londres.
5. Le traitement des garanties dans la comptabilisation de l'APD est une question controversée qui n'est pas sans rapport avec ce qui précède. Les garanties sont comptabilisées dans l'APD lorsque le risque se réalise (par exemple dans le cas d'un défaut de paiement), et lorsque la garantie est appelée. Si l'on considère le rôle que jouent les garanties à tout le moins en tant que catalyseur de la diversification du secteur financier, et plus généralement, en tant qu'instrument de mobilisation des capitaux locaux et étrangers d'origine privée au service du financement d'investissements privés dans des pays en développement, ce système de comptabilisation sous-estime leur fonction d'instrument de développement. Il peut même avoir un effet dissuasif sur les donneurs dans le contexte actuel d'accroissement des apports d'APD. Plusieurs membres du CAD ont proposé de modifier le mode de comptabilisation des garanties dans les statistiques du CAD, mais le projet de révision du système actuel n'a pas suscité de consensus.
6. CGAP/Banque mondiale, décembre (2004), *Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance*.
7. CGAP (septembre 2004), « La démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance et développement*, n° 41, n° 2, Littlefield & Rosenberg.

### Autres ouvrages

- Applegarth P.V. (2004), *Capital Market and Financial Sector Development in Sub-Saharan Africa*, CSIS (Center for Strategic and International Studies), Washington DC.
- Beck, T., M. Lundberg, G. Majnoni, (2001), « Financial intermediary development and growth volatility: do intermediaries dampen or magnify shocks? », *Policy Research Working Group n° WPS 2707*, Banque mondiale.
- Berger, Allen et autres (2001), « The ability of banks to lend to informationally opaque small businesses », *Policy Research Working Paper no WPS 2656*, Banque mondiale.
- Bester H., L. De Koker, R. Hawthorne (2004), *Access to Financial Services in South Africa: A brief case study of the effect of the implementation of the Financial Action Task Force Recommendations*.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2001), « Contribution du financement et du financement électronique aux activités et à la compétitivité des PME », Document de travail établi par le secrétariat de la CNUCED.
- Rosen H. (2003), *Improved Access to finance: A key to SME Growth*, Banque mondiale, Washington DC.

## Avant-propos

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

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

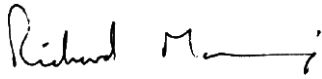
*L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

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

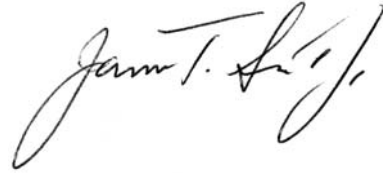
- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;*
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;*
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;*
- iv) accroître et démultiplier les sources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

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

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



Richard Manning  
Président du CAD



James T. Smith  
Président du POVNET

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

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

## Table des matières

<b>Sigles</b> .....	9
<b>Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe</b> .....	11
<i>Partie I</i>	
<b>Messages clés</b>	
Chapitre 1. <b>Introduction</b> .....	19
Chapitre 2. <b>Faire reculer la pauvreté monétaire grâce à une croissance pro-pauvres</b> .....	25
Chapitre 3. <b>Agir sur les multiples dimensions de la pauvreté</b> .....	39
Chapitre 4. <b>La responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques</b> .....	47
Chapitre 5. <b>Le rôle des donneurs</b> .....	55
<b>Bibliographie</b> .....	65
<i>Partie II</i>	
<b>Le développement du secteur privé</b>	
<b>Messages clés</b> .....	69
<b>Aperçu général</b> .....	73
<b>Notes relatives à quelques questions clés</b>	
Chapitre 6. <b>Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle</b> ..	87
Chapitre 7. <b>Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement</b> .....	97
Chapitre 8. <b>Encourager une réaction du côté de l'offre : Assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres</b> .....	107
Chapitre 9. <b>La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres</b> .....	117
Chapitre 10. <b>Faciliter l'accès des femmes au marché dans la perspective d'une croissance pro-pauvres</b> .....	129
Chapitre 11. <b>Instaurer un dialogue public-privé ouvert</b> .....	141

Partie III  
Agriculture

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

Partie IV  
Les infrastructures

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



## Partie V

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

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

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

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

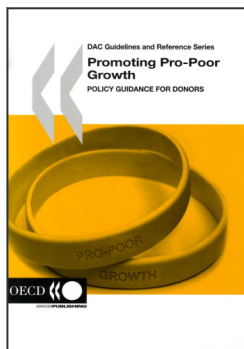
- i) Les pauvres doivent participer au processus de réforme des politiques qu'appelle toute stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP), et l'influencer. Des mesures doivent être prises pour permettre aux pauvres, femmes et hommes, de se faire entendre et d'exercer une influence de telle sorte que les 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), « La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-11-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).