

## PARTIE I

### Chapitre 4

# La responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques

*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. La responsabilisation politique et la participation.*

## La responsabilisation politique et la participation

***Les pauvres doivent participer au processus de réforme des politiques qu'appelle toute stratégie de lutte contre la pauvreté, et influencer celui-ci. 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 l'élaboration des politiques réponde aux besoins véritables des populations pauvres.***

Pour instaurer une croissance pro-pauvres, il est important que les stratégies nationales de développement ou de lutte contre la pauvreté, qui bénéficient d'un vaste soutien auprès des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile, reposent sur les politiques décrites aux chapitres I.2 et I.3. Il s'agit d'une tâche délicate. Dans de nombreux pays en développement, les inégalités de pouvoir et d'influence politiques peuvent être considérables et il arrive que les élites qui détiennent l'autorité ne fassent preuve que d'un intérêt de façade pour les pauvres, ou les ignorent tout à fait. Dans des cas extrêmes, comme notamment dans celui des États fragiles ou défaillants, le pouvoir risque d'être accaparé par un petit nombre de groupes d'intérêts puissants dont les politiques et les décisions en matière d'investissement serviront leurs propres intérêts et non ceux des pauvres. Même lorsque l'État fonctionne correctement, la voix des pauvres peut avoir du mal à se faire entendre, les processus d'élaboration des politiques sont parfois opaques, non institutionnalisés ou imperméables à l'influence d'un dialogue reposant sur des données concrètes, et les responsables de l'élaboration des politiques ne sont pas assez comptables des intérêts des pauvres.

Des mesures sont nécessaires pour permettre aux pauvres de se faire entendre davantage, d'être mieux informés et par là même d'exercer une pression, au côté de leurs représentants, sur les responsables politiques. Le renforcement des capacités des organisations qui représentent les intérêts des pauvres (organisations d'agriculteurs, de petites entreprises et de femmes, syndicats, personnalités politiques, Organisations non gouvernementales [ONG], médias, etc.) peut s'avérer utile pour analyser les évolutions passées de la croissance, des inégalités et de la pauvreté, et mettre en lumière les principales réformes des politiques et des institutions nécessaires pour promouvoir une croissance pro-pauvres. Cette analyse peut servir à convaincre les autres acteurs et organisations des secteurs public et privé, et de la société civile, de mieux aligner leur demande de changement sur les intérêts des pauvres. Les processus publics d'élaboration des politiques bénéficieraient d'initiatives visant à les institutionnaliser, à améliorer leur transparence et à les axer sur des données concrètes, afin de les rendre perméables aux arguments des représentants des pauvres. De cette manière, l'élaboration des politiques pourrait s'apparenter davantage à un dialogue reposant sur des données concrètes, au lieu d'être le terrain d'une lutte entre intérêts acquis rivaux. Le renforcement de la voix des pauvres et l'amélioration des processus d'élaboration des politiques devraient ainsi contribuer à accroître la responsabilité de l'État vis-à-vis de ceux qui représentent les intérêts des pauvres, femmes et hommes.

## Le rôle de l'État et le dialogue public-privé

***Un appareil d'État fonctionnant correctement est essentiel pour répondre aux besoins des pauvres. L'État doit donner la possibilité aux représentants des pauvres d'influer sur les processus d'élaboration des politiques et rendre les responsables davantage comptables des intérêts des populations démunies.***

Les réformes d'ordre stratégique et institutionnel de nature à promouvoir une croissance pro-pauvres auront d'autant plus de chances d'être mises en œuvre que l'appareil d'État fonctionnera correctement. Lorsque le mécanisme de contrôle théoriquement exercé par les différents organes de l'État (pouvoir législatif, judiciaire, etc.) sur le gouvernement s'enraye, le risque augmente que la marche de l'État tombe aux mains d'intérêts acquis. Si l'État se montre incapable de faire respecter la règle de droit par les différentes composantes de la société (l'administration, le secteur privé, la société civile, par exemple) et d'assurer la bonne gestion des affaires publiques pour le compte de l'ensemble de ses citoyens, il faut s'attendre à ce que le respect des institutions publiques s'en trouve amoindri, laissant le champ libre aux divers groupes d'intérêts pour poursuivre leurs propres objectifs au mépris de l'autorité de l'État. Dans ces circonstances, l'influence supérieure dont jouiraient ces groupes au niveau politique mettrait grandement en péril la mise en œuvre de politiques stimulant une croissance pro-pauvres. Poussée à l'extrême, cette situation entraînerait inmanquablement une défaillance totale ou partielle de l'État, généralement accompagnée de conflits politiques ou sociaux, rendant quasiment impossible l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

L'État joue également un rôle fondamental en décidant de la mise en œuvre, dans les processus d'élaboration des politiques qu'il adopte, dans leur structure et dans leurs caractéristiques, des politiques de promotion d'une croissance pro-pauvres, et en rendant les responsables des prises de décision comptables des intérêts des pauvres. Un processus de décision centralisé et autocratique dirigé par les autorités nationales risque de restreindre l'influence que les représentants des intérêts des pauvres exerce sur l'élaboration des politiques et de limiter la prise en compte des intérêts des pauvres. Si les grandes orientations politiques doivent certes être définies à l'échelon central, de nombreuses politiques économiques qui influent sur le climat de l'investissement (coûts d'activité, infrastructure, etc.) et politiques sociales (santé, éducation, protection et cohésion sociales, etc.) seraient vraisemblablement plus pertinentes et plus favorables aux pauvres si leur élaboration était décentralisée. La décentralisation de l'élaboration des politiques ne suffirait peut-être toutefois pas à elle seule. Le manque de participation des groupes bénéficiaires (y compris les pauvres, hommes et femmes) donne toute liberté aux groupes d'intérêts pour s'accaparer le processus de décision au niveau local, d'autant plus que la décentralisation offre un terrain propice à la recherche d'avantages personnels et à la corruption. Le processus de décentralisation doit par conséquent être soutenu par des ressources humaines et financières et s'accompagner d'un renforcement des capacités destiné à améliorer la gouvernance sur le plan local.

L'élaboration et la mise en application de politiques de promotion d'une croissance pro-pauvres sera par ailleurs d'autant plus favorisée qu'elle s'inscrira dans un vaste dialogue et un cadre de participation de tous les acteurs de la société et qu'elle prendra en compte les intérêts des pauvres, au lieu de dépendre de décisions autocratiques du seul gouvernement national. Pour cela, il faut avant tout que la voix d'un petit nombre d'acteurs importants du secteur privé ne prime pas sur celle d'un éventail beaucoup plus large d'individus, comme les petits exploitants agricoles ou les dirigeants de petites entreprises

du secteur privé formel et informel. La société civile doit remplir une fonction essentielle de contrepoids en faisant valoir les intérêts des femmes, des groupes défavorisés et de la société dans son ensemble dans les processus de réforme économique et sociale. En outre, si le dialogue public-privé se cantonne à l'échelon national, de nombreuses opportunités risquent d'être perdues au niveau local.

Il est toutefois important de préciser que le renforcement du dialogue ne saurait, à lui seul, être une solution universelle (Pinaud, 2006). Le dialogue doit servir une fin utile et aboutir à des résultats concrets. Les groupes d'intérêts de la société, en particulier ceux qui défendent les intérêts des pauvres, doivent être mieux informés et organisés afin de participer de façon constructive au dialogue public-privé et de faire valoir et revendiquer leurs intérêts à une plus grande échelle. Lorsque la frontière entre le « public » et le « privé » est mal définie (comme dans la majorité des pays d'Afrique), la qualité de ce dialogue dépend de la structure des institutions qui y prennent part. Rassembler autour d'une table des représentants de l'État, des hauts fonctionnaires et les personnalités les plus puissantes/influentes du secteur privé ne suffira pas à faire naître un climat de confiance dans lequel pourra être débattue l'orientation générale de la politique économique, et risque d'épuiser le processus de consultation. La structure et le processus du dialogue peuvent s'avérer la clé de sa réussite. Il importe par exemple d'identifier les questions susceptibles de susciter le plus grand intérêt, d'analyser au préalable le fonctionnement de la vie politique afin de déterminer si un tel dialogue est envisageable à ce moment précis, et d'en faire connaître les enjeux. Le dialogue doit s'inscrire dans le cadre d'un processus spécifique de réforme des politiques, et poursuivre des objectifs annoncés, tels que l'élaboration d'un programme local ou régional, d'un Livre vert/blanc sur un sujet précis, d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, etc. La présence, sur le plan local, des capacités organisationnelles nécessaires pour mener un dialogue fructueux, est un élément fondamental pour garantir des résultats concrets en faveur d'une croissance pro-pauvres.

#### Encadré 4.1. **Le dialogue en tant qu'instrument d'une réforme des politiques pro-pauvres**

L'émergence ces dernières années d'un marché florissant des radios commerciales en Ouganda illustre de manière intéressante l'interaction bénéfique qui peut exister entre le développement d'un marché et le dialogue. En 2004, le pays comptait 19 stations de radio commerciales, qui diffusaient auprès de 7 millions d'auditeurs réguliers. Cette réussite a donné la possibilité à de nombreuses petites entreprises locales, dirigées tant par des femmes que par des hommes, de participer à des débats sur les moyens d'améliorer le climat dans lequel évoluent les entreprises locales et d'introduire des réformes.

Source : Site de Business Environment (<http://bdsknowledge.org>); MSE Radio Programmes en Ouganda et au Ghana, 2004.

Une bonne gestion des affaires publiques est essentielle pour obtenir des résultats. Si l'on en juge par l'exemple des pays qui ont mené à bien une réforme de leur gouvernance, la réussite dans ce domaine est souvent liée aux processus de développement économique et social, qui permettent l'établissement d'une dynamique positive entre la réforme de la gouvernance et la croissance pro-pauvres. Cette dynamique peut être enclenchée par différents facteurs. Une crise (politique, financière ou naturelle) ou un changement

d'orientation politique peut parfois servir de détonateur à la prise de mesures concrètes en faveur de l'amélioration de la gouvernance, et envoyer un signal positif au secteur privé. La réalisation d'enquêtes sur le climat des affaires, qui démontrent l'importance d'une amélioration de la gouvernance, peut également contribuer à enclencher un processus qui renforcera les secteurs public et privé, ainsi que les organisations de la société civile, et à l'issue duquel tous les acteurs se considéreront comme des partenaires au service du développement.

## L'équilibre politique

### ***Des réformes pro-pauvres nécessiteront vraisemblablement une modification de l'équilibre politique existant entre les intérêts différents des divers segments de la société.***

Les politiques et les institutions représentent l'équilibre qui existe à un moment donné entre divers groupes d'intérêts qui constituent l'État, le secteur privé et la société civile. Par conséquent, les réformes des politiques et des institutions nécessaires pour promouvoir une croissance pro-pauvres sont appelées à modifier l'équilibre en place. Comme tous les changements, elles feront apparaître des gagnants et des perdants et auront d'autant plus de chances de réussir qu'elles s'appuieront sur une bonne compréhension des forces en présence et sur la connaissance des intérêts des diverses parties prenantes, ainsi que des bénéficiaires ou des perdants éventuels des changements. La mise en place de mesures destinées à atténuer les conséquences néfastes des réformes ou à soutenir d'autres changements dont pourraient bénéficier les perdants de ces réformes peut s'avérer nécessaire. Dans le cas contraire, si les groupes ou les individus lésés par les réformes disposent d'une influence suffisante, leur résistance risque de faire obstacle au processus.

Dans cette analyse, il importe de mettre en lumière les adversaires et les partisans du changement, et de prendre conscience que la donne changera en fonction des objectifs spécifiques de chaque réforme. À titre d'illustration, si les revendications des agriculteurs et des gros exportateurs concernant les priorités des dépenses publiques sont antagonistes, elles se rejoignent lorsqu'il s'agit de réclamer des taux de change concurrentiels. Il est par ailleurs utile de distinguer les moteurs de changement et de soutenir leurs efforts en faveur des réformes pro-pauvres, car ce sont eux qui sont en mesure d'exercer une pression sur l'élaboration des politiques et d'influencer l'opinion publique. La compréhension du contexte historique et des structures décisionnelles (officielles et informelles), et la connaissance des informations et des arguments qui sont le plus à même d'agir sur les responsables contribueront également à faciliter la mise en œuvre des réformes (DFID, 2005).

La réussite des réformes des politiques et des institutions dépend de l'existence d'une demande réelle de changement. Les représentants des intérêts des pauvres ne disposent souvent pas des ressources nécessaires pour mener des recherches fondées sur des données probantes, ou pour présenter les réformes sous un angle susceptible de limiter l'opposition. Dans ce contexte, le renforcement des capacités des défenseurs des réformes (ONG rurales, organisations d'agriculteurs, etc.) devrait être utile. L'État peut parfois être incapable de répondre efficacement à la demande de changement en raison de contraintes techniques ou d'un manque de ressources; cette situation justifie alors une assistance au renforcement de ses capacités face au changement (OCDE, 2006). Afin de répondre à la demande de changement et de doter l'État des capacités pour y faire face, le renforcement

des capacités ne doit pas être exclusivement ciblé sur l'échelon central, mais également sur les niveaux régional et local. Lorsque des décisions ont été prises en matière de politique ou d'investissement et que des divergences d'opinion menacent de faire obstacle à leur mise en œuvre, une appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté peut permettre de mieux comprendre le bien-fondé de chaque décision et fournir des solutions qui atténuent les répercussions sur les groupes désavantagés par les réformes.

Contrairement à l'opinion qui prévalait autrefois selon laquelle l'augmentation de la croissance pro-pauvres dépendait de l'adoption globale d'un ensemble de mesures universelles, il est désormais prouvé que la mise en place d'une réforme des politiques et des institutions est un processus permanent, qu'elle nécessite de l'innovation et la capacité de tirer des enseignements (Banque mondiale, 2005b) et qu'elle doit s'accompagner de l'établissement progressif d'un « contrat social » de promotion de la croissance pro-pauvres, entre les différentes composantes de la société (l'État, le secteur privé et la société civile). Ce contrat sera renforcé par la responsabilisation politique des pauvres, la perméabilité de l'État aux influences et aux demandes du secteur privé et de la société civile, notamment des représentants des intérêts des pauvres, et par des processus qui contribueront à faire pencher l'équilibre politique davantage du côté des pauvres.

## Les stratégies de lutte contre la pauvreté

***Les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent reposer sur l'appropriation nationale, mieux prendre en compte le paramètre de la croissance pro-pauvres et rendre l'État davantage comptable des intérêts des pauvres.***

Les stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté, qu'il s'agisse de stratégies nationales de développement ou des Cadres stratégiques officiels de lutte contre la pauvreté (CSLP), offrent une occasion unique d'amplifier la voix des pauvres, d'agir sur les politiques publiques et l'équilibre politique dans son ensemble. Toute réforme fait émerger des gagnants et des perdants, et le fait de devoir surmonter une éventuelle résistance au changement rend nécessaire que les stratégies reposent sur une appropriation nationale et bénéficient d'une vaste assise de soutien. À leurs prémices, les CSLP étaient considérés essentiellement comme un moyen pour les pays pauvres très endettés (PPTE) d'obtenir un allègement de leur dette, et l'appropriation nationale était par conséquent limitée (Fonds Monétaire International, FMI et autres, 2005). Par la suite, ils ont mis l'accent sur le développement social en abordant furtivement la nécessité d'accélérer la croissance pro-pauvres. Les mesures nécessaires pour porter la croissance à des niveaux encore jamais atteints n'étaient pas définies, de même que les dispositifs censés garantir une augmentation de la participation et de la contribution des pauvres à la croissance, et des retombées de cette croissance sur les populations démunies.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent reposer sur des perspectives de croissance réalistes établies au regard de l'environnement national et extérieur, et d'analyses approfondies des interdépendances entre la croissance, les inégalités et la pauvreté dans le pays (encadré 1.1). Les contraintes incontournables à l'accélération de la croissance pro-pauvres doivent être mises en lumière, ses moteurs économiques et sociaux examinés, et les liens entre les multiples aspects de la pauvreté pris en compte, en vue de mettre en place une approche globale de lutte contre la pauvreté. Les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent devenir les instruments du renforcement du contrat social entre les différentes composantes de la société. À cette fin, il sera utile d'améliorer la participation et le dialogue lors de leur élaboration, et de veiller à ce que les représentants

des intérêts des pauvres prennent part au suivi de leur mise en œuvre, contribuant ainsi à rendre l'État davantage comptable des intérêts des pauvres.

### Questions essentielles pour la mise en œuvre

- Dans quels domaines importants pour la croissance pro-pauvres le fonctionnement de l'État est-il défaillant? L'État se porte-t-il garant du respect de la règle de droit et d'une saine administration dans la conduite des affaires publiques, le secteur privé et la société civile?
- Les programmes de réformes économiques sont-ils acceptés et s'appuient-ils sur une appropriation de l'ensemble de l'échiquier politique? Quels sont les moteurs du changement économique et quel est le rôle des acteurs du secteur privé, de la société civile et des médias en ce qui concerne les réformes économiques?
- Existe-t-il des dispositifs permettant aux pauvres, femmes et hommes, d'agir sur le processus d'élaboration des politiques? Comment renforcer la voix des pauvres et leur donner les moyens d'influer plus efficacement sur le processus d'élaboration des politiques?
- Les intérêts des parties prenantes sont-ils bien compris, et les gagnants et perdants éventuels des changements d'orientation identifiés? Est-il possible de désigner et de soutenir des moteurs de changement capables d'entraîner la dynamique du changement pro-pauvres?
- Quel est le niveau de décentralisation de l'analyse des contraintes et des perspectives menée au niveau local, et du processus décisionnel concernant les réformes et l'investissement? Les capacités institutionnelles locales sont-elles suffisamment développées ou soutenues?
- Les stratégies de lutte contre la pauvreté témoignent-elles d'une bonne compréhension des liens entre la croissance, les inégalités et la lutte contre la pauvreté? De quelle manière le processus d'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté peut-il renforcer le contrat social de promotion d'une croissance pro-pauvres?

## Bibliographie

- AFD (Agence française de développement) et autres (2005), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays?*, Washington DC.
- Banque mondiale (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005a), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005b), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Washington DC.
- Banque mondiale (2006a), *World Development Report 2006 – Equity and Development*, Washington DC.
- Banque mondiale (2006b), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington DC.
- Beck, T., A. Demircuc-Kunt et R. Levine (2004), Finance, « Inequality and Poverty: Cross Country Evidence », NBER Document de travail 10979.
- Bernabè, S. et G. Krsti (2005), « Labor Productivity and Access to Markets Matter for Pro-Poor Growth. The 1990s in Burkina Faso and Viet Nam », Sectoral Papers, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG).
- BIT (Bureau international du travail), (2002), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Genève.
- Bourguignon, F. (2004), « The Poverty-Growth-Inequality Triangle », document présenté à l'Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, 2004.
- Calderon, C. et L. Servén (2004), « The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution », World Bank Policy Research Working Paper 3400.
- Dahl-Østergaard, T. et autres (2005), « Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Cooperation », Étude réalisée pour le compte du Réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET).
- Datt, G. et M. Ravallion (1998), « Why have some Indian States done better than others at reducing rural poverty? », dans *Economica*, vol. 65, n° 257, février, 1998, pp. 17-38.
- DFID (Département britannique pour le développement international), CE, PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et Banque mondiale (2002), *Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities*.
- DFID (2005), *Using Drivers of Change to Improve Aid Effectiveness*, DFID Best Practice Paper.
- Farrington, J., P. Harvey et R. Slater (2005), « Cash transfers in the context of pro-poor growth », document élaboré pour l'équipe de projet sur l'évaluation des risques et de la vulnérabilité du POVNET de l'OCDE/CAD.
- FMI (Fonds monétaire international) et la Banque mondiale (2005), *Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*.
- Gallup, J., S. Radelet et A. Warner (1997), « Economic Growth and the Income of the Poor », *CAER Discussion Paper 36*, Université Harvard, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Irz, X., et autres (2001), « Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation », *Development Policy Review*, vol. 19, n° 4, pp. 449-66.
- de Janvry, A. et E. Sadoulet (1996), « Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis 1970-94 », *Working Paper 784*, Université de Californie, Berkeley, Californie.
- McKay, A. (2005), « Tools for Analysing Growth and Poverty: An Introduction », document de référence, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG).



- Klasen, S. (2005a), « Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues », OCDE Centre de développement, Document de travail n° 246.
- Klasen, S. (2005b), « Pro-Poor Growth and Gender: What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies? », Sectoral Papers, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG).
- Moreno Torres, M. et M. Anderson (2004), « Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction », PRDE Working Paper 1, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Policy Division, DFID.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », déclaration entérinée le 2 mars 2005 lors du Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, [www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration).
- OCDE (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris (à paraître, voir [www.oecd.org/cad/gouvernance](http://www.oecd.org/cad/gouvernance)).
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2002), *The World Health Report 2002. Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, Genève.
- Pinaud, N. (2006), « Dialogue public-privé dans les pays en développement: opportunités, risques et préalables », OCDE Centre de développement, Working Paper (à paraître).
- PNUD (Programmes des Nations Unies pour le développement) (1996), *Human Development Report 1996 – Economic growth and human development*, New York.
- Ravallion, M. (2004), « Pro-Poor Growth: A Primer », Banque mondiale, *Policy Research Working Paper* n° 3242.
- Rodrik, D. et A. Subramanian (2004), « From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition », NBER Document de travail, n° 10376, Cambridge, Mass.
- Sachs, J. et A. Warner (1995), « Natural Resource Abundance and Economic Growth », NBER Document de travail n° W5398, Cambridge, Mass.
- Wilhelm, V. et I. Fiestas (2005), « Exploring the Link between Public Spending and Poverty Reduction: Lessons from the 1990s », WBI Documents de travail.

## Avant-propos

**L**a 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 ».

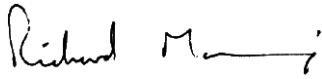
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

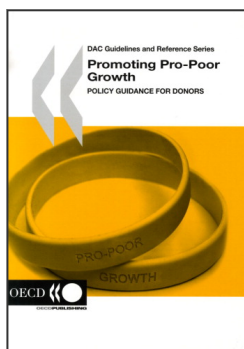
***Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.***

- 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) Incrire 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 responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-5-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).