

PARTIE I
Chapitre 5

Le rôle des donateurs

Les mesures propices à une croissance pro-pauvres s'accompagnent d'importantes conséquences pour la façon dont les donateurs aident les pays partenaires. Une action, même renforcée, s'inscrivant dans la continuité du passé ne suffira pas.

Le rôle des donneurs dans le programme de croissance pro-pauvres

Le programme de croissance pro-pauvres, centré sur la réforme des politiques et des institutions, prend en compte l'importance de la situation des pays en recensant les obstacles à la croissance pro-pauvres. L'habitude de certains donneurs de mettre en œuvre des mesures fondées sur l'expérience acquise ailleurs, ou des priorités établies par leurs gouvernements et services centraux, n'est pas bonne car il arrive que ni les unes ni les autres ne soient adaptées à la situation du pays considéré. En outre, l'éternel débat dans les organismes donneurs sur le point de savoir s'il convient d'appuyer la croissance ou de développer les capacités des pauvres n'a plus lieu d'être car le programme de croissance pro-pauvres met en lumière la nécessité de rompre avec les dichotomies traditionnelles entre développement économique et développement social.

De plus, pour qu'une réforme des politiques et des institutions propice à une croissance pro-pauvres puisse voir le jour, il faut que les pauvres, hommes et femmes, aient la possibilité de se faire entendre et que les tenants d'une réforme pro-pauvres soient soutenus et influent davantage sur le processus d'élaboration des politiques. La réforme pro-pauvres ne saurait être imposée de l'extérieur. La pratique consistant à apporter « nos solutions à leurs problèmes » est contreproductive. La mise en œuvre de mesures destinées à promouvoir une croissance pro-pauvres nécessite un renforcement continu de la collaboration entre les décideurs et les représentants du secteur privé et de la société civile, en particulier de ceux qui représentent les intérêts des pauvres, et la promotion d'une prise de décisions fondée sur les faits d'observations et la transparence ; il faut aussi innover et tirer les enseignements de l'expérience afin de formuler des politiques adaptées au contexte local.

Par conséquent, les donneurs doivent réévaluer la façon dont ils interagissent avec les pays partenaires et les modalités de l'aide qu'ils leur apportent. Il ne faut pas se contenter de mener la même politique ni même d'augmenter l'aide.

Soutenir les processus internes d'élaboration des politiques

Les donneurs doivent centrer leurs efforts sur le soutien des processus internes qui tiennent compte des pauvres. Les donneurs doivent appuyer l'émergence et le renforcement de mécanismes d'élaboration des politiques formels et transparents qui tiennent compte des intérêts des pauvres, et inscrire dans ce cadre leur dialogue sur les politiques à suivre.

Comme il est indiqué dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (OCDE, 2005b), pour que l'aide soit efficace, les donneurs et les pays partenaires doivent s'engager à ce que, d'une part, les pays partenaires s'investissent du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement dans le cadre d'un vaste processus de consultation, et d'autre part, que les donneurs respectent le rôle prédominant des pays partenaires et aident ces derniers à renforcer leur capacité à exercer ce rôle. En promouvant le programme d'action à l'appui d'une croissance pro-pauvres, les

donneurs doivent s'employer à aider les pays partenaires à élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté adaptées à la situation locale par le biais de mécanismes qui renforcent le contrat social en faveur d'une croissance pro-pauvres.

Les donateurs peuvent contribuer à soutenir le processus d'élaboration des politiques à différents niveaux et renforcer les capacités pour : i) recenser les obstacles à une croissance pro-pauvres; ii) entreprendre un dialogue à large participation; iii) innover afin de trouver des solutions adaptées au contexte; iv) faire des choix informés et fondés sur l'observation, par exemple en réalisant des appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté; et v) adopter la gestion axée sur les résultats pour le développement et veiller à la reddition de comptes. Les donateurs doivent contribuer à ce que les stratégies de lutte contre la pauvreté intègrent mieux la croissance pro-pauvres dans les progrès marqués sur le front des autres dimensions de la pauvreté.

Le soutien de ces processus devrait être à la base du dialogue sur les mesures à prendre entre les donateurs et les gouvernements des pays partenaires. Les résultats du processus d'élaboration des politiques et du dialogue sur les mesures à prendre devraient aussi apparaître dans les stratégies par pays des donateurs et la conception des programmes, contribuant à un meilleur alignement et à une plus grande pertinence de l'aide par rapport aux processus nationaux.

Les fondements de la coopération

L'aide des donateurs doit être souple, adaptée à la situation des pays et s'inscrire dans le long terme.

De par sa nature, le programme d'action à l'appui d'une croissance pro-pauvres s'inscrit dans le long terme. Aider les pays partenaires à mettre en place les politiques et institutions nécessaires pour promouvoir une croissance pro-pauvres est un processus de longue haleine, fondé sur la connaissance des évolutions passées de la croissance, de la pauvreté et des inégalités. Les donateurs doivent donc être prêts à s'engager sur le long terme avec leurs pays partenaires et veiller à la prévisibilité de l'aide. Une aide à court terme n'est pas de nature à donner de bons résultats sauf si elle complète des opérations de développement à plus long terme avec lesquelles elle est étroitement coordonnée.

Comme il est reconnu dans la Déclaration de Paris, l'harmonisation des donateurs est essentielle pour améliorer l'aide, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité. Une réponse réfléchie et coordonnée de la part des donateurs face aux stratégies de lutte contre la pauvreté et autres processus de réforme des politiques devrait contribuer à renforcer l'efficacité de l'aide des donateurs. Chaque donneur a des compétences essentielles dans certains domaines couverts par la stratégie ou le processus de réforme et peut donc centrer ses efforts sur les domaines où il possède la plus forte valeur ajoutée, conformément aux principes de coordination et d'appropriation locale.

Les objectifs et les modalités d'acheminement de l'aide doivent tenir compte de la situation des pays. Outre le niveau de développement du pays partenaire, et donc l'accès aux ressources, l'aide des donateurs doit tenir compte de la mesure dans laquelle l'État fonctionne et de l'existence ou non d'un contrat social pro-pauvres. À l'évidence, les pays à revenu intermédiaire n'ont pas besoin d'un soutien budgétaire important. Dans ces pays, la promotion d'une croissance pro-pauvres nécessitera sans doute de centrer l'attention sur la structure de la croissance (création d'emplois, régions en perte de vitesse, secteur informel, discrimination sur une base ethnique et sexuelle, etc.) pour associer davantage

les pauvres au processus de croissance. Dans les pays à faible revenu dont l'État fonctionne, le soutien budgétaire, accompagné du niveau d'engagement voulu concernant la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté et de la réforme des politiques pro-pauvres, et, le cas échéant, d'une aide en faveur du renforcement des capacités, peut être utile.

Conscients de la nécessité d'innover et du caractère imprévisible de l'évolution des politiques et des priorités, les donateurs devront faire preuve de souplesse dans la fourniture de l'aide. Il n'est peut-être pas très judicieux d'affecter l'aide à des usages spécifiques longtemps avant qu'elle ne serve sans tenir compte du contexte. Du fait du caractère imprévisible des changements de politique, cette façon de faire peut ne pas permettre de lever les obstacles ou se révéler inappropriée. Il vaut mieux apporter une aide-programme qui offrira la souplesse nécessaire pour soutenir telle ou telle initiative lorsque le temps sera venu. Les programmes devraient être éclairés par la participation au processus de réforme des politiques, couvrir l'orientation stratégique globale des changements apportés aux politiques et aux institutions et recenser les types d'investissement et d'aide éventuellement nécessaires et favoriser une mise en œuvre souple des projets tout en s'assurant qu'ils contribuent de façon cohérente à l'obtention des résultats voulus. Dans leur action en faveur d'une croissance pro-pauvres, les donateurs doivent coopérer avec leurs partenaires au sein de l'administration, du secteur privé et de la société civile. Certains domaines de l'aide se prêtent à des approches sectorielles du type que l'on rencontre souvent aujourd'hui dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Dans d'autres (développement du secteur privé, agriculture) il conviendra également de coopérer directement avec des représentants du secteur privé et de la société civile.

Étant donné l'objectif visant à réduire la pauvreté, quel degré de priorité les donateurs devraient-ils donner aux différents types d'interventions? Les donateurs devraient-ils – d'un côté – apporter une aide à un niveau général de réforme institutionnelle, de renforcement des capacités ou d'investissement dans les infrastructures ou – d'un autre côté – donner la priorité aux interventions directement centrées sur les populations pauvres – par exemple aide ciblée aux organisations locales représentant les pauvres?

Dans l'optique d'une croissance pro-pauvres, il apparaît que ces différentes options ne s'excluent pas mais se complètent. En l'absence de la réforme nécessaire des politiques et des institutions, l'aide ciblée, même bien conçue et bien mise en œuvre, et peu importe que son objet soit le développement économique ou le développement social, a peu de chances de se traduire par des avantages durables pour les populations pauvres. En revanche, l'action uniquement centrée sur un environnement propice fait peu de cas, par exemple, du fait que souvent les petites entreprises n'ont pas les capacités nécessaires pour exploiter les nouveaux débouchés commerciaux ou bien que les femmes et certains groupes sociaux, et les pauvres d'une manière générale, n'ont pas les capacités économiques requises, souffrent de discrimination et ne sont pas suffisamment entendus pour peser sur les résultats. Le choix du train de mesures le plus efficace doit être jugé au cas par cas en fonction des situations particulières. Pour améliorer l'efficacité de l'aide, il est important aussi de trouver des combinaisons optimales qui tiennent compte des avantages comparatifs des organismes donateurs, s'agissant de leurs effectifs en personnel et des ressources financières disponibles.

Les États fragiles ou en faillite

Les donateurs doivent rester engagés dans les États où l'état de droit et la gouvernance ne sont guère respectés.

Dans le but d'aider ceux qui se prennent en main et d'accroître l'efficacité de l'aide, certains donateurs ont réorienté les ressources de l'aide vers les pays où l'appareil d'État fonctionne bien et où les autorités souhaitent promouvoir une croissance pro-pauvres. Si cette réaction est bien compréhensible, l'objectif étant d'atteindre les OMD, il n'est pas souhaitable d'abandonner les millions de pauvres qui vivent dans des États fragiles ou en faillite en ne leur laissant aucun espoir pour l'avenir. Environ 30 % des populations pauvres dans le monde vivent dans des États de ce type. C'est dans ces États que l'incidence de la pauvreté est la plus forte et que l'aide peut jouer un rôle essentiel de catalyseur du changement. Au cours de la guerre civile au Sierra Leone, la pauvreté touchait plus de 80 % de la population. La restauration de la paix et la mise en place d'un État efficace avec l'aide des donateurs ont contribué à faire considérablement reculer la pauvreté.

Cependant, la stratégie face à ces États doit être adaptée à la situation particulière de chacun. Beaucoup de ces pays sont en proie à des conflits sociaux ou politiques et pour eux, la restauration de la paix est la priorité absolue. Même s'il n'y a pas de conflit à proprement parler, il est peu probable que les stratégies nationales soient fondées sur une large consultation, et même si elles l'étaient, l'État ne serait sans doute pas en mesure de mettre en œuvre efficacement les politiques nécessaires pour promouvoir une croissance pro-pauvres. Dans ces conditions, l'aide des donateurs doit rechercher les possibilités de renforcer le dialogue sur les mesures à prendre, et viser à améliorer le processus de prise de décisions, développer les capacités des partisans de politiques de croissance pro-pauvres, renforcer les capacités des organismes d'État afin qu'ils exercent un contrôle sur le gouvernement, et renforcer les institutions. Les ressources de l'aide peuvent être orientées vers le développement des ressources humaines et la construction des infrastructures de base (Moreno Torres, 2004).

Le programme d'aide devra aller de pair avec un engagement de l'État tendant à renforcer les processus internes propres à restaurer sa légitimité et à l'aider à améliorer ses fonctions administratives et réglementaires. Les mécanismes d'examen par les pairs, comme ceux qui existent dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ou d'autres groupes de pays, peuvent être utiles à cet égard. La perspective d'un meilleur accueil au sein de la communauté internationale, qui permettrait à ces pays de participer aux travaux des institutions internationales et d'obtenir une aide internationale plus importante, peut servir de catalyseur pour le changement, comme le montre la fin récente de la guerre civile Nord-Sud au Soudan.

Remise à plat des priorités et stratégies

Lorsque l'on se place dans la perspective de la croissance pro-pauvres, il apparaît nécessaire de remettre à plat les priorités et stratégies dans certains secteurs importants comme le développement du secteur privé, l'agriculture, les infrastructures et les facteurs de risque et de vulnérabilité.

Il est manifeste qu'au cours des dix dernières années, certains donateurs ont eu tendance à négliger les besoins de secteurs importants pour le renforcement des capacités de production et pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Au cours de ces deux dernières années, les équipes de projet du Réseau POVNET chargées du développement du secteur privé, des infrastructures et de l'agriculture ont constaté que l'application d'une

politique de croissance pro-pauvres appelait, de la part des donateurs, une remise à plat des priorités et des stratégies engagées dans les secteurs ayant une incidence majeure sur la croissance pro-pauvres (encadré 5.1). Au lieu de faire l'objet d'interventions distinctes, ces secteurs doivent être intégrés dans des stratégies de lutte contre la pauvreté centrées sur une croissance pro-pauvres. Il y a d'importantes synergies entre ces secteurs et, ensemble, ils influent à la fois sur le rythme et sur la structure de la croissance. Une analyse complète de la contribution de ces secteurs à la croissance pro-pauvres et des conséquences pour les stratégies des donateurs est présentée dans d'autres rapports qui leur sont consacrés*.

Le développement du secteur privé contribue à la croissance pro-pauvres en favorisant l'instauration d'une croissance soutenue et sans exclus qui bénéficie aux pauvres. Au lieu de tenter d'aider uniquement certains types d'entreprise (par exemple en fonction de leur taille, de leurs activités, de leur secteur), le programme d'action en faveur du développement du secteur privé doit faire une large place à la façon dont les politiques interagissent et fournissent des incitations de nature à influencer sur les activités du secteur privé dont les résultats sont favorables aux pauvres sur des marchés importants pour leurs moyens de subsistance. Pour aider les donateurs à renforcer l'effet de levier du développement du secteur public sur la pauvreté, le Réseau POVNET a préparé des conseils sur six thèmes importants :

- Lever les barrières à l'intégration dans l'économie formelle. Les donateurs peuvent soutenir les efforts entrepris par les pays en développement pour s'attaquer à certains obstacles comme les contraintes réglementaires et administratives, les redevances et exigences financières, la corruption dans la fonction publique, les attitudes socioculturelles et l'insuffisance des principaux services aux entreprises.
- Mettre en œuvre une politique de la concurrence. Les donateurs devraient offrir leur assistance technique ou une aide au renforcement des capacités afin d'aider les pays partenaires à formuler une politique de la concurrence et à consolider les institutions chargées de faire respecter le droit de la concurrence.
- Promouvoir la réactivité de l'offre : services pour le développement des entreprises et aide financière. Les donateurs devraient adopter des dispositifs durables faisant davantage de place aux mécanismes du marché pour apporter un soutien aux entreprises et se concentrer sur les causes des problèmes, promouvoir des règles du jeu équitables, éviter ou réduire au minimum les subventions et définir clairement une stratégie de retrait.
- Renforcer la contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Les donateurs devraient encourager les pays en développement à améliorer les capacités des autorités de contrôle et de réglementation, renforcer les intermédiaires financiers, soutenir une mobilisation prudente de l'épargne et des envois de fonds de l'étranger et contribuer à rapprocher les banques et les institutions de micro-financement de manière à ce que l'accès aux services financiers fasse partie intégrante du développement du secteur financier.

* « Vers une croissance pro-pauvres : l'agriculture »; « Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures »; « Vers une croissance pro-pauvres : le développement du secteur privé »; « Vers une croissance pro-pauvres : l'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté ». Tous ces rapports font partie de la publication OCDE intitulée *Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donateurs*.

Encadré 5.1. Promouvoir une croissance pro-pauvres : Quelques exemples d'évolution des approches adoptées et des mesures à envisager

Évolution des approches adoptées		Mesures à envisager
De...	Vers...	
Développement du secteur privé (DSP)		
Action directement ciblée sur les entreprises et les secteurs.	Promotion des conditions propices à une croissance pro-pauvres, l'accent étant mis sur le fonctionnement des marchés.	Consolider le cadre général, mieux récompenser la prise de risque. En cas de soutien direct aux entreprises, éviter de fausser le fonctionnement des marchés.
Le secteur informel est peu important et l'activité informelle est provisoire.	Le secteur informel est vaste et l'intégration dans le secteur formel est progressive.	Lever les freins à l'intégration dans l'économie formelle, faciliter la prise de risques.
Les institutions et les processus de réforme institutionnelle sont délaissés.	Réformes des institutions et des politiques.	Promouvoir le dialogue entre l'État, le secteur privé et la société civile.
Le secteur privé est l'un de nombreux domaines d'intervention distincts.	Le DSP est un élément central d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SLP).	Raccorder le DSP à une SLP plus vaste, ou l'intégrer dans cette dernière, en portant attention tout à la fois au rythme et à la structure de la croissance.
Agriculture		
Action centrée sur la production de produits de base.	Action centrée sur les moyens de subsistance et la diversification de la production.	Améliorer la dotation des ménages en actifs, faciliter l'accès aux marchés locaux, régionaux et internationaux.
Activité unique, le monde rural a partout le même visage.	Activités multiples, on distingue plusieurs mondes ruraux.	Promouvoir la diversification des moyens de subsistance et les migrations entre zones rurales et urbaines.
Les petits exploitants jouent un rôle marginal.	Une réduction des facteurs de risque et de vulnérabilité s'impose pour accroître la participation aux marchés.	Fournir des actifs (terres, eau, financements) et atténuer les chocs (nouvelles formes d'assurance).
Approche unisectorielle investissant le secteur public de toutes les responsabilités.	Approche plurisectorielle associant le secteur public et le secteur privé.	Promouvoir une démarche intégrée, dans le cadre de SLP placées sous la conduite des pays.
Infrastructures		
Action conduite par les donateurs/fondée sur des projets.	Action pilotée par les pays partenaires/ reposant sur des programmes.	Coordonner le soutien des donateurs et l'aligner sur les dispositifs pilotés par les pays partenaires.
Infrastructures au service de la croissance.	Infrastructures au service d'une croissance sans exclus, qui associe les pauvres et leur procure des avantages.	Améliorer l'accès des pauvres, encourager leur participation et promouvoir leur emploi, appliquer des prix abordables pour eux, par exemple grâce à un « subventionnement judicieux ».
Financement du coût du capital.	Recentrage sur les structures de gouvernance et la viabilité des infrastructures; plus grande attention à la maintenance.	Mettre l'accent sur le recouvrement des coûts, l'amélioration de la gestion des opérateurs publics et de la transparence pour lutter contre la corruption, ainsi que sur la viabilité écologique.
Le secteur privé comble la brèche.	Le secteur public joue un plus grand rôle avec le soutien des donateurs afin de promouvoir les partenariats public-privé.	Améliorer la prévisibilité de l'aide, recourir à un ensemble d'instruments financiers pour mobiliser l'investissement privé, et consolider les marchés locaux des capitaux.

- Améliorer l'accès des femmes au marché. Les donateurs devraient appuyer les politiques qui s'attaquent aux obstacles structurels et sociaux auxquels se heurte l'intégration des femmes sur le marché du travail, le marché financier, et les marchés des biens et des services.

- Établir un dialogue fédérateur entre les autorités publiques et le secteur privé. Les donateurs devraient soutenir de façon stratégique et dans le cadre d'échéances précises, la mise en place et le bon fonctionnement de mécanismes de dialogue au niveau national, infranational et local. Il est essentiel d'aider les entrepreneurs pauvres à participer et à faire valoir leurs intérêts.

Les infrastructures influent à la fois sur le taux et la structure de la croissance et sur la pauvreté monétaire et non monétaire. Le programme d'action en faveur des infrastructures ne doit plus viser à promouvoir la croissance mais soutenir une croissance pro-pauvres, répondre aux besoins de différents groupes et abandonner la réalisation de projets isolés au profit de projets ou programmes s'intégrant dans des réseaux propres à mobiliser les synergies entre les différents types d'infrastructures. Le Réseau POVNET a élaboré quatre principes directeurs pour la mise en place d'infrastructures en vue de promouvoir une croissance pro-pauvres :

- S'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide.
- Accroître l'impact des infrastructures sur la croissance pro-pauvres en centrant les efforts sur les goulets d'étranglement, en répondant aux besoins des différents groupes à l'aide de services et de niveaux tarifaires appropriés et en tirant parti des synergies entre différents types d'infrastructures.
- Améliorer la gestion des infrastructures en donnant la priorité à l'entretien et à la remise en état, en renforçant les capacités de gestion, en réduisant la corruption et en gérant mieux les impacts sur l'environnement.
- Augmenter les ressources financières et mieux les utiliser grâce à l'amélioration de l'efficacité, du recouvrement des coûts, de la participation du secteur privé et de la prévisibilité des fonds publics et de l'aide des donateurs.

L'agriculture joue un rôle déterminant dans l'instauration d'une structure de croissance pro-pauvres. De solides investissements dans l'agriculture et la réforme des politiques sont des instruments efficaces par rapport à leurs coûts du point de vue de la croissance pro-pauvres. Pour que l'agriculture favorise une croissance pro-pauvres, il ne suffit pas d'augmenter la production du secteur. Il faut se concentrer sur le rôle de l'agriculture qui doit contribuer à améliorer les moyens de subsistance existants, servir de catalyseur pour transformer ces moyens de subsistance en offrant de nouvelles opportunités, dans le secteur agricole et non agricole, et réduire les facteurs de risques et de vulnérabilité. Parmi les priorités d'action du programme en faveur d'une agriculture propice à la croissance pro-pauvres, figurent les suivantes :

- Élargir l'accès aux marchés et aux actifs, faciliter l'accès à la technologie permettant d'accroître la productivité, en particulier pour les petites exploitations et entreprises agro-alimentaires, et accroître l'investissement dans les infrastructures (énergie, irrigation, réseau routier).
- Renforcer la possibilité de gagner des revenus non agricoles en s'appuyant sur des politiques qui facilitent l'accès au capital, les mouvements de main-d'œuvre, l'investissement dans les transports et les services de communication ainsi que l'accès à la santé et à l'éducation.
- S'attaquer aux facteurs de risque et de vulnérabilité en mettant l'accent sur les stratégies de prévention (cultures résistantes à la sécheresse, irrigation, par exemple), les stratégies visant à réduire l'incidence des difficultés (par exemple sécuriser les instruments

d'épargne et les instruments d'assurance des récoltes et de garantie des prix) et les stratégies d'adaptation (par exemple subventionnement judicieux, filets de sécurité).

- Soutenir l'élaboration de stratégies nationales de développement conduites par les pays partenaires qui incluent l'agriculture (y compris l'exploitation forestière et la pêche) et le développement rural dans le plan d'action à l'appui d'une croissance pro-pauvres et renforcer les partenariats sur le terrain entre l'État, le secteur privé, la société civile et les donateurs afin d'élaborer des politiques qui accroissent la contribution de l'agriculture à une croissance pro-pauvres.

Des travaux sont en cours au sein du Réseau POVNET en vue d'élaborer des stratégies de réduction des facteurs de risque et de vulnérabilité, notamment des mesures permettant de renforcer la protection sociale, adaptées à la situation des pays en développement.

Renforcement des capacités dans les organismes donateurs

Les donateurs doivent renforcer leurs capacités organisationnelles afin d'être à même de promouvoir efficacement une croissance pro-pauvres placée sous la conduite des pays partenaires.

Dans le cadre du programme d'action à l'appui d'une croissance pro-pauvres, les donateurs doivent changer la façon dont ils sont organisés pour acheminer l'aide. Une coordination efficace des donateurs est indispensable. Dans certains pays, comme en Tanzanie, les donateurs mettent déjà en commun les analyses requises pour élaborer les stratégies-pays et coordonnent les mesures qu'ils prennent en réponse aux stratégies nationales de lutte contre pauvreté. Cette pratique devra être étendue à tous les pays.

La réussite des mesures visant à promouvoir une croissance pro-pauvres dépend aussi de l'aptitude des agents sur le terrain à nouer des relations de long terme avec les pays partenaires, en s'appuyant sur l'économie politique du changement, de l'existence de structures pour l'élaboration des politiques et d'une solide connaissance des moyens de peser sur le processus de prise de décision. Pour ce faire, les donateurs devront peut-être approfondir leur connaissance du terrain en réalisant des évaluations sur les rapports de pouvoir, la gouvernance et les processus de réforme (Dahl-Østergaard et autres, 2005). Les agents sur le terrain peuvent avoir besoin d'une plus grande délégation de compétence pour travailler efficacement, vouloir être habilités à prendre les risques associés au soutien apporté au changement des politiques et ne pas être pénalisés pour prendre des initiatives risquées, difficiles et consommatrices de temps à court terme. Les agents doivent être sur le terrain pour une période assez longue si l'on veut qu'ils acquièrent les connaissances requises et mettent en place le réseau de contacts nécessaire dans l'administration, le secteur privé et la société civile. Il conviendra peut-être pour ce faire de modifier les incitations de carrière qui leur sont actuellement données.

Les agents des services centraux doivent soutenir les agents sur le terrain en les aidant à entreprendre des analyses sur les obstacles à une croissance pro-pauvres et en leur donnant des conseils sur le processus de collaboration. Les agents des organismes donateurs doivent mieux comprendre les mécanismes de transmission par lesquels les activités de développement contribuent à l'émergence d'une croissance pro-pauvres et être en mesure d'analyser comment les activités affectent les différentes parties prenantes eu égard à leurs différentes compétences (économiques, humaines, politiques, socioculturelles ou dans le domaine de la sécurité). Des outils analytiques comme les

appréciations de l'impact sur la pauvreté peuvent être utiles à cet égard. Il convient peut-être de consolider par la formation et le recrutement des compétences comme la compréhension des rapports de force et la capacité de peser sur les processus de changement ainsi que les connaissances spécialisées dans le domaine du développement des infrastructures. Des formations supplémentaires peuvent être nécessaires pour infléchir les stratégies adoptées dans les domaines du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures et permettre au personnel de mieux intégrer les dimensions, besoins et possibilités en matière économique, sociale et politique.

Le programme d'action à l'appui d'une croissance pro-pauvres montre que les modalités de collaboration des agents sur le terrain et des services centraux doivent être révisées. Les services traditionnels fondés sur des compétences spécialisées doivent se libérer du cloisonnement professionnel et créer des équipes multidisciplinaires. Le suivi et l'évaluation de l'efficacité de l'aide, s'agissant de promouvoir une croissance pro-pauvres, doivent porter non plus tant sur les apports (volume de l'aide) et les résultats, mais sur les processus et l'impact des mesures prises. Les apports et les résultats ne rendent pas toujours compte des progrès accomplis sur la voie d'une réforme des institutions et des politiques pro-pauvres. Les personnels des services centraux ont un rôle important à jouer en incitant les autres services de leur administration à promouvoir la cohérence des politiques de sorte que les mesures prises dans des domaines comme l'investissement étranger, les échanges et l'immigration complètent les efforts de l'organisme d'aide.

Principales questions pour les donateurs

- Comment les donateurs peuvent-ils soutenir la mise en place de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de processus de réforme qui promeuvent effectivement la croissance pro-pauvres et la lutte contre la pauvreté?
- Dans quelle mesure l'aide accordée par les donateurs s'étend-elle sur le long terme et est-elle adaptée à la situation du pays considéré? Dans quelle mesure l'aide est-elle suffisamment prévisible et souple pour répondre à l'évolution des besoins des pays partenaires?
- La coopération se limite-t-elle à l'État ou s'étend-elle aux différents segments de la société? Comment les donateurs peuvent-ils faire meilleur usage des instruments fondés sur les mécanismes du marché dans le cadre de leurs efforts visant à favoriser le développement du secteur privé, de manière à éviter de fausser le fonctionnement des marchés?
- Les donateurs et les pays partenaires ont-ils le même avis sur la place respective à faire aux différentes modalités d'intervention (facilitation de changements institutionnels ou soutien plus directement ciblé sur les besoins des pauvres, par exemple) et sur les avantages comparatifs des différents organismes donateurs?
- Quelles sont les approches utilisées à l'égard des États fragiles ou en faillite?
- Comment les priorités poursuivies dans des domaines importants pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres (développement du secteur privé, agriculture, infrastructures, facteurs de risque et de vulnérabilité, notamment) ont-elles été réévaluées à la lumière de l'objectif de croissance pro-pauvres?
- Quelles mesures doivent être prises pour encourager le personnel de terrain et les agents des services centraux à promouvoir une croissance pro-pauvres? Le personnel de terrain jouit-il de pouvoirs suffisants pour collaborer avec les pays partenaires et assumer les risques inhérents à la préconisation de réorientations des politiques publiques visant à rendre ces dernières plus soucieuses des pauvres? Des dispositifs d'incitation ont-ils été mis en place pour favoriser la constitution d'équipes pluridisciplinaires?

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.
- 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).
- 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

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

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

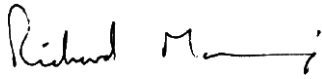
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

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

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

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

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



Richard Manning
Président du CAD



James T. Smith
Président du POVNET

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

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

Table des matières

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

Partie III
Agriculture

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

Partie IV
Les infrastructures

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

Partie V

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

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

Encadrés

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

Tableaux

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

Graphiques

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

Sigles

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

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

* Sigle d'origine.

Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

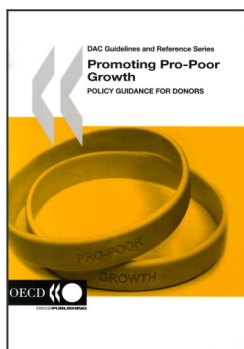
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

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

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

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

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



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

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Le rôle des donateurs », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-6-fr>

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

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

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