

PARTIE III
Chapitre 12

**Les raisons
d'un nouveau plan d'action
pour l'agriculture**

De tout temps, l'amélioration de la productivité du secteur agricole a largement contribué à la croissance économique et au recul de la pauvreté. Au cours de ces trente dernières années, la progression spectaculaire de la production alimentaire mondiale a conduit à une baisse générale des prix mondiaux des produits alimentaires, à une augmentation des apports caloriques et à une diminution du taux de sous-alimentation, ainsi qu'à une forte hausse des rendements de certains investissements clés en agriculture.

La croissance économique, on le sait, est essentielle pour faire reculer la pauvreté, et l'agriculture a bien souvent permis de jeter un pont entre la croissance de l'ensemble de l'économie et les zones rurales en augmentant la productivité et les revenus des ruraux pauvres. Cette amélioration des revenus ruraux induit une progression de la demande de biens de consommation et de services, avec pour conséquence une stimulation de l'économie rurale et de la croissance, et un recul encore plus marqué de la pauvreté. Si la croissance du secteur agricole permet de lutter contre la pauvreté, c'est parce qu'elle mobilise la capacité productive des principaux actifs des pauvres, à savoir la terre et le travail, qu'elle entraîne une baisse et une stabilisation du prix des produits alimentaires, qu'elle est pourvoyeuse de nombreux emplois et qu'elle stimule la croissance de l'économie rurale.

Ce cercle vertueux se trouve toutefois menacé depuis plusieurs dizaines d'années. En effet, les nouveaux systèmes d'échanges mondiaux ont désavantagé les producteurs défavorisés. Les pays en développement continuent de protéger très fortement leurs propres marchés, et les politiques de restructuration économique récemment engagées n'ont pas débouché sur des résultats positifs. De plus, les brèches ouvertes par la suppression du soutien public à l'agriculture n'ont pas été comblées par le secteur privé et, enfin, l'investissement public dans le secteur agricole a régressé.

Parallèlement, la lutte contre la pauvreté s'est intensifiée. Les donateurs internationaux et les gouvernements des différents États ciblent plus explicitement leurs actions sur la pauvreté en adoptant de nouvelles approches plus efficaces. Néanmoins, ces initiatives n'ont pas encore suffisamment pris en compte les retombées que la croissance économique peut avoir dans ce domaine, ni les apports spécifiques de l'agriculture à cette croissance.

Dans la mesure où les politiques agricoles s'inscrivent aujourd'hui dans ce nouveau contexte, il est essentiel de définir un nouveau plan d'action qui le prenne en compte. Il devra favoriser l'investissement dans des activités présentant une meilleure productivité et inciter à tirer parti des nouveaux débouchés qu'offrent les centres urbains, ainsi que les marchés régionaux et mondiaux. Parallèlement à l'amélioration de la productivité, il doit encourager le développement du secteur agroalimentaire et de l'économie rurale, afin que les bienfaits de l'agriculture puissent se concrétiser. Il doit par ailleurs aider les petits producteurs et les paysans sans terre à diversifier leurs activités extra-agricoles. Il doit enfin réduire les risques et les vulnérabilités auxquels doit faire face le monde rural. En somme, il faut donc passer d'un programme d'action sectoriel traditionnel, plus particulièrement axé

sur la production agricole, à un plan d'action englobant plus largement le secteur agricole et les activités de subsistance pratiquées dans les zones rurales.

Comprendre la diversité des activités de subsistance et leur dynamique

Pour pouvoir élaborer un cadre d'action adéquat, il faut au préalable avoir une connaissance approfondie des stratégies de subsistance des ménages ruraux et réfléchir soigneusement aux moyens de protéger et promouvoir ces stratégies. Il est par ailleurs indispensable de prendre en compte les fortes disparités existant entre les nombreuses catégories de ménages ruraux ou « mondes ruraux ». Cinq catégories ont été retenues :

- Monde rural 1 : Ménages et entreprises agricoles commerciales de grande taille.
- Monde rural 2 : Exploitants et entreprises traditionnels non compétitifs à l'échelle internationale.
- Monde rural 3 : Ménages et micro-entreprises pratiquant une agriculture de subsistance.
- Monde rural 4 : Ménages et micro-entreprises sans terre implantés en zone rurale.
- Monde rural 5 : Ménages ruraux vivant dans des conditions de pauvreté chronique, dont beaucoup n'exercent plus aucune activité économique.

Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives, et l'on rencontrera toujours d'importantes exceptions à cette classification générale. Cette typologie est donnée à titre indicatif, et non comme un cadre rigoureux de caractérisation des ménages ruraux.

Il existe entre ces divers mondes ruraux des interdépendances qu'il importe de connaître pour comprendre les défis auxquels sont confrontés les ruraux pauvres et déterminer comment les relever. Elles méritent d'être examinées plus en détail – et pour ce faire, imposent de bien connaître l'économie rurale locale. Les principaux facteurs retenus pour établir cette typologie sont les actifs financiers et physiques du ménage; l'accès aux marchés du travail et des produits, ainsi qu'à toute une série de services indispensables, notamment les services financiers, l'information et les infrastructures; l'offre de soins de santé, d'éducation, de formation et de perfectionnement (en particulier pour les femmes); et, enfin, les réseaux sociaux permettant aux ménages de tirer profit de leur engagement auprès d'institutions ou organisations économiques, politiques et sociales.

Les activités de subsistance pratiquées dans les zones rurales se caractérisent par leur complexité et leur diversité, ainsi que par la variété des incidences qu'ont sur elles les mesures favorisant la croissance de l'agriculture. Si l'on veut qu'elles soient efficaces, les politiques de lutte contre la pauvreté ne doivent pas seulement être élaborées à partir des données sur la contribution de l'agriculture à une croissance pro-pauvres, mais également à partir d'une juste appréhension des réalités et de la dynamique du secteur agricole et du monde rural – ainsi que des effets, favorables ou défavorables, des politiques et institutions sur les ménages ruraux pauvres. Pour les autorités publiques, le défi consiste donc à baser leur action sur une prise en compte adéquate de cette complexité et de cette diversité.

En outre, compte tenu de la féminisation des activités agricoles, il faut, pour qu'elles soient efficaces, que les politiques de lutte contre la pauvreté intègrent clairement la problématique homme-femme (encadré 12.1). Non seulement c'est essentiellement sur les femmes que reposent la production et la main-d'œuvre agricoles, ainsi que les systèmes alimentaires, mais ce sont elles qui assurent en grande partie les activités après récolte [ACDI (Agence canadienne de développement international), 2003].

Encadré 12.1. **La féminisation de l'agriculture au Cambodge**

Au Cambodge, les femmes représentent 65 % de la main-d'œuvre agricole et assurent 75 % des productions halieutiques. Au total, 80 % de la production alimentaire incombent aux femmes vivant en milieu rural. La moitié des producteurs de sexe féminin est illettrée ou a un niveau d'instruction inférieur au primaire, et 78 % pratiquent une agriculture de subsistance, contre 29 % pour les hommes. Dans les zones rurales, seuls 4 % des femmes et 10 % des hommes sont salariés.

Lorsque les femmes sont chefs de ménage, elles vivent plus fréquemment d'une activité agricole que lorsque le chef de ménage est un homme, mais elles appartiendront aussi plus vraisemblablement à la catégorie des paysans sans terre ou posséderont des parcelles nettement plus petites. Il est donc impératif que les politiques, programmes et budgets de lutte contre la pauvreté remédient à la situation des femmes cambodgiennes.

Source : Gender and Development Network et NGO Forum on Cambodia, 2004.

La typologie décrivant les mondes ruraux constitue un bon point de départ pour appréhender ces systèmes et dynamiques et élaborer des mesures favorables aux pauvres (voir la section « Gros plan » en fin de chapitre). Reposant sur une analyse plus fine des moyens de subsistance de la population et de leur rôle dans les économies agricoles et rurales locales, elle fait clairement apparaître que la pauvreté est inégalement répartie entre les populations rurales et au sein de ces dernières, que les politiques agricoles n'ont pas les mêmes effets sur les différents groupes et que les actions de tel groupe rural peut améliorer ou dégrader les moyens de subsistance des autres.

Cette analyse établissant des liens entre les moyens de subsistance en zone rurale et le secteur agricole met en évidence la dépendance croissante de nombreux individus vis-à-vis de sources d'aide extérieures à l'unité de production agricole que constitue le ménage, d'activités extérieures au secteur agricole au sens large, ainsi que des marchés urbains (voire régionaux ou mondiaux). Elle montre que certains ménages ruraux disposent de peu, voire d'aucun actif productif et sont extrêmement vulnérables à toutes sortes de chocs (encadré 12.2).

Encadré 12.2. **Définition de l'agriculture**

L'agriculture est un secteur composé de ménages pratiquant des activités de culture, de pastoralisme, d'élevage, de pêche et d'aquaculture. Elle comprend également d'autres producteurs et individus cultivant et récoltant des ressources alimentaires en eau douce ou salée, élevant des arbres ou arbustes et récoltant des produits forestiers autres que du bois d'œuvre – ainsi que, notamment, des transformateurs, gestionnaires, vulgarisateurs, chercheurs et décideurs publics dont le travail porte sur les aliments destinés à la consommation humaine ou animale et les fibres, mais aussi sur les relations entre ces divers éléments et les ressources naturelles. Cet ensemble systémique englobe également les procédés et les institutions, y compris les marchés, en rapport avec le secteur agricole.

Importance de l'agriculture pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres – les données

Dans les pays en développement, le secteur agricole est l'un des principaux pourvoyeurs d'emplois et assure une part importante du revenu national et des recettes d'exportation. Compte tenu de son importance dans l'économie, l'agriculture demeurera pendant quelque temps encore un moteur essentiel de la croissance et un instrument capital de lutte contre la pauvreté. C'est par ailleurs sur elle que continue de reposer l'économie des zones rurales où vit la majorité des pauvres de la planète. Le taux de pauvreté le plus élevé est celui de l'Afrique subsaharienne où, en raison d'une croissance économique atone, des millions de personnes peinent à survivre. Dans cette seule partie de l'Afrique, plus de 314 millions d'habitants continuent de vivre avec moins d'un dollar par jour. De plus, la pauvreté demeure un phénomène essentiellement rural dans la plupart des régions.

La part des activités agricoles primaires dans l'économie des pays en développement se situe en moyenne à quelque 13 %, la fourchette allant de 8 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes à environ 38 % pour l'Asie du Sud, avec une forte hétérogénéité entre les pays des différentes régions. En outre, l'agriculture au sens large, qui comprend les entreprises agricoles et non agricoles, assure une part beaucoup plus importante du produit intérieur brut (PIB), par exemple 30 % en Amérique latine. À mesure que les pays se développent, la part de l'agriculture primaire dans le PIB diminue. C'est ainsi qu'en Inde, elle est tombée d'environ 45 % au début des années 70 à 27 % en 2001, mais en dépit de ce recul, quelque 60 % des Indiens vivent encore de l'agriculture. En Afrique subsaharienne, l'agriculture représente 1 % du PIB, emploie 67 % de la population active totale et représente la principale source de subsistance des populations défavorisées. D'après la Banque mondiale, les femmes assurent au moins 70 % des travaux agricoles dans les pays africains (communication personnelle de Mark Blackden, Banque mondiale, 23 février 2005). Bien que la part du PIB revenant à l'agriculture régresse dans de nombreux pays de cette région, elle s'accroît dans d'autres pays, soit parce que la valeur ajoutée de l'agriculture augmente, soit parce que les secteurs non agricoles se rétractent (Dixon et autres, 2001).

Au niveau macroéconomique, la croissance de l'agriculture a toujours été plus favorable aux pauvres que celle des autres secteurs d'activité. Dans plusieurs pays d'Asie du Sud, la baisse de la pauvreté imputable au développement de l'agriculture a été plus importante que celle obtenue grâce à la croissance du secteur manufacturier (Warr, 2001). On a également observé que l'incidence positive d'une augmentation d'un point de pourcentage du PIB agricole sur les pauvres est supérieure à celle d'une croissance analogue du secteur manufacturier ou des services (Gallup et autres, 1997). Ces effets sont généralement d'autant plus sensibles que la répartition des actifs, en particulier la terre, est équitable (De Janvry et Sadoulet, 1996). Les interactions entre zones rurales et zones urbaines sont également importantes. En Inde, par exemple, le développement du secteur rural a permis de faire reculer la pauvreté aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, alors que la prolifération urbaine a permis de freiner la pauvreté rurale (Datt et Ravallion, 1996).

Les résultats de la lutte contre la pauvreté présentent des variations qui reflètent celles de la croissance agricole par habitant. De plus, la croissance du secteur agricole, en particulier celle de la productivité sectorielle, joue un rôle important dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres (Thirtle et autres, 2001). Rares sont les pays où la croissance

de l'activité économique n'a pas été précédée ou accompagnée par une croissance de l'économie agricole et rurale (Mellor, 2000; Pinstруп-Andersen et Pandya-Lorch, 2001).

En Asie, les gains de productivité rapides apportés par la Révolution verte ont permis de sortir de la pauvreté en accroissant les revenus et les taux d'emploi, en abaissant le prix des produits alimentaires aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines et en créant, en amont comme en aval, de nouveaux moyens de subsistance. Cette augmentation de la productivité a à son tour favorisé et entretenu un processus plus global de transformation et de diversification économiques, qui s'est propagé au-delà de l'agriculture. Cependant, dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, où les facteurs prédéterminants étaient différents, la productivité a stagné, voire chuté (Nkamleu et autres, 2003).

On estime que les effets multiplicateurs de l'agriculture sur l'ensemble de l'économie oscillent entre 1.35 et 4.62 (Thirtle et autres, 2001), mais l'Afrique subsaharienne se situe à l'extrémité basse de cette fourchette, ce qui a des implications importantes pour les décisions d'investissement dans le secteur agricole de cette région (encadré 12.3). Les revenus tirés de l'agriculture sont généralement dépensés en biens et services divers aux niveaux local ou infranational, ce qui encourage la diversification locale. Aussi, bien que l'agriculture soit un moteur essentiel de la croissance, en particulier aux premiers stades du développement, elle ne peut être dissociée du reste de l'économie. Le développement de l'agriculture nécessite un environnement favorable, notamment la suppression des facteurs, tels que les infrastructures, qui limitent sa croissance. Elle ne saurait par ailleurs tirer seule la croissance, car il faut aussi impérativement que des changements structurels soutiennent les effets d'entraînement sur les marchés locaux des produits et du travail (Dorward et autres, 2004).

Encadré 12.3. **Dans quelle mesure l'amélioration de la productivité du secteur agricole peut-elle contribuer à faire reculer la pauvreté ?**

L'amélioration de la productivité sectorielle peut jouer sur différents plans comme le montrent les chiffres suivants :

- L'augmentation de 10 % du rendement des cultures permet de réduire de 6 à 10 % le nombre d'individus vivant avec moins d'un dollar par jour (Irz et autres, 2001).
- Grâce à la Révolution verte, le revenu réel moyen des petits agriculteurs du sud de l'Inde a progressé de 90 % et celui des ouvriers sans terre de 125 % entre 1973 et 1994 (Banque mondiale, 2001).
- La progression de 1 % du PIB agricole par habitant s'est traduite par un gain de 1.61 % du revenu par tête du cinquième le plus pauvre de la population de 35 pays (Timmer, 1997).
- L'augmentation de 1 % de la productivité de la main-d'œuvre agricole a permis d'abaisser le nombre d'individus vivant avec moins d'un dollar par jour de 0.6 à 1.2 % (Thirtle et autres, 2001).

Une étude récente menée parallèlement à ce rapport *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays?*, confirme les incidences que peut avoir la croissance agricole sur la lutte contre la pauvreté, compte tenu de ses liens étroits avec la croissance des secteurs non agricoles. Les études de cas réalisées ont fait apparaître que, dans les pays concernés, ce sont les ménages principalement (mais pas exclusivement) employés dans l'agriculture qui ont le plus bénéficié du recul de la

pauvreté, alors même que la croissance des secteurs non agricoles y était généralement plus rapide et que l'agriculture ne représentait que 10 à 30 % du PIB. La croissance agricole avait un impact d'autant plus sensible qu'elle était tirée par les cultures les plus pratiquées par les agriculteurs pauvres (Banque mondiale, 2005a).

Évolution du contexte

Le contexte dans lequel sont formulées et mises en œuvre les politiques agricoles a radicalement changé au cours des récentes décennies. Aujourd'hui, alors que les politiques nationales et internationales tiennent explicitement compte de la problématique de la lutte contre la pauvreté, le soutien public à l'agriculture n'existe plus. Des marchés importants pour les producteurs pauvres se sont détériorés, en partie sous l'effet des mesures protectionnistes mises en place par les pays développés. De nouvelles crises sanitaires, entre autres, transforment la démographie des zones rurales et entraînent une diminution des capacités productives. De plus, les pressions auxquelles est soumis l'environnement mettent à mal le patrimoine naturel dont dépend l'agriculture.

Il faut garder à l'esprit les points suivants :

- Depuis la Révolution verte des années 60 – référence historique majeure pour comprendre l'impact de l'agriculture sur le recul de la pauvreté – les prix des principales denrées agricoles produites dans les pays en développement ont fortement chuté. Plus récemment, l'influence croissante des chaînes de distribution et des normes sévères qu'elles appliquent aux produits ont souvent laissé sur le bord du chemin les petits producteurs pauvres, en particulier des femmes.
- Les politiques qui prônent un développement laissant davantage jouer les forces du marché – encouragées par les institutions financières internationales dont sont tributaires les pays défavorisés – n'ont pas été très probantes en agriculture. De fait, elles ont obligé les gouvernements des pays concernés à apporter un soutien aux producteurs, ce qui s'est traduit pour un grand nombre d'entre eux par la suppression de l'accès aux principaux intrants et services, notamment le crédit et les services de vulgarisation.
- Nombreux sont les producteurs qui continuent de n'avoir accès ni aux services financiers, ni – véritablement – aux marchés, ni aux informations ou connaissances indispensables pour exploiter des technologies adaptées. Le secteur privé n'a pas su investir les brèches ouvertes par la suppression des services publics, non seulement en raison de la nature intrinsèquement risquée des activités agricoles, mais aussi parce que, de leur côté, les pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de mettre en place un cadre constructif et stable.
- Les femmes étant les plus nombreuses dans le secteur agricole, ce nouveau contexte a sur elles des incidences particulières. Leur mobilité est souvent limitée aux déplacements de proximité, aux activités diurnes et aux échanges avec des personnes de leur entourage, ce qui, très logiquement, limite leur accès à l'emploi, aux marchés et aux transports. Au rang social inférieur implicitement attribué aux femmes sont associés la détention d'un moins grand nombre de biens, un accès limité aux ressources et à la prise de décision, et une moindre maîtrise sur celles-ci.
- Le patrimoine naturel sur lequel repose le développement de l'agriculture est différent de ce qu'il était dans les années 60. La dégradation des ressources est plus fréquente, les possibilités de mettre de nouvelles surfaces sous irrigation sont plus limitées, et le changement climatique risque de bouleverser les activités agricoles dans de nombreuses régions.

Autre caractéristique importante du nouveau contexte dans lequel s'inscrit la politique agricole : le recul de la pauvreté dans différentes régions du monde est suivi et chiffré. Bien que la pauvreté persiste dans certaines parties de l'Asie du Sud et du Sud-Est, les projections les concernant sont relativement optimistes, alors qu'elles sont pessimistes pour l'Afrique subsaharienne, où la pauvreté s'accroît dans de nombreuses zones et où il semble très difficile de trouver des solutions. La récente évaluation des Objectifs du millénaire pour le développement réalisée par les Nations Unies met en évidence la situation assez alarmante de l'Afrique subsaharienne et indique que la réalisation des principaux objectifs fixés pour cette région du monde n'y a pratiquement pas avancé, alors que de réels progrès ont été constatés dans les autres régions (ONU, 2004). Les efforts déployés par la communauté internationale doivent donc être avant tout axés – mais pas exclusivement – sur l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, la situation y diffère à tel point de celle de l'Asie des années 60 que l'agriculture est appelée à relever de nouveaux défis. Peut-on imaginer établir un processus africain analogue à celui qui avait été lancé en Asie à l'époque ?

Il faut aussi prendre en compte le fait que les impératifs de l'action publique ont été recentrés plus explicitement sur la lutte contre la pauvreté, l'accroissement de la production agricole étant vu davantage comme un moyen pour faire reculer la pauvreté que comme une fin en soi. En matière d'investissement public, les priorités se fixent désormais en fonction d'objectifs internationaux, tels que les OMD, ainsi que des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Il est aujourd'hui admis que la réalisation d'objectifs définis au niveau international dépend, pour la majorité des pays concernés, de leur capacité à augmenter leur taux de croissance, en d'autres termes à développer leur agriculture. Or, pour la plupart des pays en développement, ces objectifs ne pourront être atteints sans accroître la production agricole et la productivité du secteur.

À nouveau contexte, nouvelle stratégie. Le nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture propose de nombreux investissements et actions contrastant sensiblement avec les approches traditionnelles de l'agriculture. Alors que certaines de ces propositions concernent la mise en place d'éléments économiques de base négligés, comme les infrastructures et la mise au point de nouvelles technologies, d'autres ciblent les différents moyens de subsistance des populations rurales ou portent sur des mesures, institutions et investissements visant à accroître la productivité des ménages impliqués. D'autres propositions encore ont pour objet le soutien à la diversification des activités de subsistance extra-agricoles. Enfin, une partie du nouveau plan d'action traite de la réduction des risques et des vulnérabilités.

Quelles sont aujourd'hui les priorités pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres en agriculture? Le nouveau plan d'action

Le présent rapport articule le nouveau plan d'action autour de trois actions prioritaires qui devraient guider la formulation des politiques, le développement institutionnel et les investissements en faveur des pauvres et par les pauvres :

- Accroître la productivité sectorielle et améliorer l'accès aux marchés (chapitre III.13).
- Promouvoir la diversification des activités rémunératrices (chapitre III.14).
- Réduire les risques et les vulnérabilités (chapitre III.15).

La Révolution verte a démontré de manière tout à fait spectaculaire l'importance d'une croissance de la productivité du secteur agricole pour favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres, mais le cadre d'action et les accords commerciaux en vigueur

n'ont pas permis de poursuivre sur cette lancée. Il faut donc se donner pour principal objectif de mieux mobiliser ces potentialités, en particulier dans les zones dotées des ressources naturelles capables d'assurer une croissance soutenue de la productivité, ainsi que dans les pays parvenus à un stade où l'agriculture peut jouer un rôle décisif dans le développement économique. Dans ces pays, le secteur agricole est essentiellement composé de petites unités de production, qui assurent une part notable de l'emploi. Il est donc justifié de privilégier l'amélioration de la productivité des petits exploitants agricoles, car ses effets sur la pauvreté et la croissance induite par la progression de l'emploi seront d'autant plus importants.

On s'est rendu compte depuis quelque temps que les ruraux ne se contentent pas d'une spécialisation, telle que la culture, la pêche, la sylviculture ou l'élevage, qui les limiterait à une seule source de revenu, mais qu'ils se constituent un portefeuille diversifié d'activités et de métiers. Cette diversification s'explique notamment par la nécessité de prendre en compte les risques et vulnérabilités inhérents à une activité soumise aux aléas de la nature et, de ce fait, intrinsèquement risquée. Bien que peu d'études longitudinales aient été réalisées, les chercheurs estiment généralement que la diversification des métiers exercés par les ménages ruraux et la part de leur revenu provenant de sources extra-agricoles ne cessent de progresser.

Bien que l'importance des métiers non agricoles pour lutter contre la pauvreté soit prise en compte par les pouvoirs publics et les donateurs, elle n'est pas reflétée dans l'action publique. Il faut peut-être en chercher l'explication dans l'idée très répandue que la croissance agricole est le principal moteur de l'économie rurale. L'action publique est donc restée focalisée sur l'augmentation du revenu des producteurs et s'accompagne de mesures destinées à améliorer leurs compétences, ainsi que leur accès au crédit et aux actifs productifs.

Les gisements que constituent les entreprises situées en amont et en aval du secteur agricole sont encore largement inexploités, d'où la persistance d'un frein à l'élaboration de mesures et d'aides visant à encourager et à développer les industries et services agricoles apportant de la valeur ajoutée aux produits. Très prometteuse s'annonce la perspective de créer une dynamique en combinant, d'une part, l'amélioration de la productivité et de l'accès aux marchés des unités de production et, d'autre part, les entreprises agricoles qui contribuent à l'économie locale et nationale en développant l'emploi et réalisant de nouveaux investissements.

Les recherches menées récemment sur les moyens de subsistance en zone rurale montrent toutefois que nombre de métiers concernés par cette diversification sont étroitement associés aux zones urbaines. La synergie existant entre la croissance du secteur agricole et les entreprises situées en milieu urbain est une des clés du développement économique local et, plus largement, d'une croissance pro-pauvres (Tacoli, 2004). Par ailleurs, il apparaît de plus en plus qu'un grand nombre de ces métiers, en particulier ceux exercés par des individus vivant dans des zones marginales, se situent en milieu urbain – et, dans la mesure où les perspectives de voir s'améliorer de manière substantielle les revenus des ménages vivant dans ces zones sont médiocres, ces métiers représentent pour eux un bon moyen de gagner leur vie.

En outre, on prend de plus en plus conscience des problèmes auxquels sont confrontées les personnes vivant dans de nombreuses zones marginales – où des facteurs environnementaux, physiques, institutionnels, sociaux et politiques se renforçant

mutuellement les bloquent dans des activités agricoles à faible productivité et de maigres possibilités de diversification, les perspectives de sortir de la pauvreté étant alors très réduites. Néanmoins, les décideurs publics sont peu au fait de ces contraintes – et ne sont guère en mesure d'apporter un soutien en cas de pluriactivité impliquant plusieurs lieux d'emploi. De fait, dans une tentative pour maîtriser les « explosions » urbaines, les pouvoirs publics découragent souvent la mobilité et les activités informelles, pourtant vitales pour la diversification des moyens de subsistance.

Ce qu'il nous faut donc pour lutter contre la pauvreté, c'est un angle d'attaque plus large, qui soit adapté à la diversité des moyens de subsistance et qui ne se contente pas d'augmenter les revenus des unités de production. Cela suppose de mieux appréhender les contraintes marchandes et non marchandes auxquelles sont confrontés les pauvres des zones rurales et, également, de quelle manière une plus grande mobilité et le renforcement des interactions entre zones rurales et zones urbaines peuvent faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement régional (encadré 12.4).

Encadré 12.4. Les nouveautés du plan d'action proposé

Plan d'action classique	Nouveau plan d'action
Politiques, institutions et investissements concernant l'agriculture	Politiques, institutions et investissements <i>spécifiquement</i> agricoles et <i>en faveur de</i> l'agriculture
Un monde rural	Mondes ruraux multiples
Marchés nationaux	Marchés nationaux, régionaux et mondiaux
Unités de production	Unités de subsistance
Agriculture = production	Agriculture = secteur agricole (intrants + production + après-récolte + transformation)
Un lieu de travail	Lieux de travail multiples
Approche sectorielle	Approches plurisectorielles
Secteur public	Secteurs public et privé
Cultures alimentaires	Flux de revenus variés
Croissance uniquement	Croissance minimisant risques et vulnérabilités
Fondée sur l'offre	Fondée sur l'offre et la demande
Reconnaissance des facteurs économiques de base	Mise en place des facteurs économiques de base
Les facteurs économiques de base désignés ici sont la science, la technologie, les infrastructures, la politique foncière ainsi que l'éducation, la vulgarisation et la formation.	

Si les stratégies de diversification permettent effectivement aux hommes et aux femmes d'accroître leurs revenus, elles peuvent également engendrer des situations problématiques. Ainsi, nombreux sont ceux qui ne peuvent vivre des revenus de leurs terres et qui doivent en conséquence migrer vers les villes ou vers d'autres zones rurales pour y trouver un travail saisonnier. Il convient donc de prendre en compte les besoins et réalités des migrants, hommes ou femmes, qui prennent un emploi saisonnier dans le secteur agricole et d'adapter à leurs modes de vie des services qui tiennent compte du rôle spécifique des femmes.

Conséquences pour l'action publique

Bien que les mutations économiques réduisent les emplois directs qu'offre l'agriculture primaire aux pauvres, elles accroissent leurs débouchés dans d'autres secteurs de l'économie, notamment les industries et services agricoles et non agricoles. Si l'on veut que l'impact de l'action publique sur la pauvreté soit plus profond, il faut que celle-ci réponde aux besoins des pauvres, en particulier de ceux qui doivent quitter le secteur de la production agricole. Pour être véritablement *pro-pauvres*, elle doit au moins ne pas limiter l'accès des pauvres aux nouveaux débouchés et, si possible, le leur faciliter, qu'il s'agisse d'activités situées en zone rurale ou en milieu urbain. Elle doit par ailleurs s'inscrire dans une démarche intégrée, soucieuse d'équité entre les sexes.

En pratique, le passage d'un système entièrement tributaire d'une agriculture peu performante à un système diversifié et dynamique offrant aux pauvres de meilleures perspectives n'est pas un processus totalement vertueux. Il présente au contraire de graves défaillances, la principale étant que la pauvreté persiste dans les groupes de la population n'ayant guère d'accès aux marchés et dotés d'un patrimoine naturel insuffisant, ainsi que d'un capital politique et social négligeable. De fait, nombreux sont ceux qui demeurent vulnérables à des chocs très divers et dont les moyens de subsistance sont exposés à des risques importants. En conséquence, pour qu'une politique soit favorable aux pauvres, il faut qu'elle prenne en compte les besoins des personnes restées sur le bord du chemin. Une fois encore, il ne s'agit en aucun cas d'affirmer que les politiques agricoles doivent être transformées en politiques sociales, mais cela revient effectivement à dire que l'action publique doit être en cohérence avec les objectifs sociaux et économiques poursuivis et, dans la mesure du possible, s'attacher à y répondre.

Pour ce qui concerne le secteur agricole, les mesures prises par les pouvoirs publics doivent assurer aux petits producteurs et aux paysans sans terre un avenir viable. À la différence des pays riches, qui peuvent se permettre de subventionner leurs petits producteurs, la plupart des pays en développement, où les petites unités de production sont prépondérantes, doivent faire en sorte que celles-ci, déduction faite des coûts de l'aide qui leur est apportée, contribuent à augmenter la croissance économique nationale, et non à la tirer vers le bas. Il faut donc impérativement que les politiques publiques et les investissements soient favorables aux petits producteurs et adaptés au contexte local.

Conséquences pour les institutions

L'un des principaux obstacles à l'instauration d'une croissance *pro-pauvres* grâce à l'agriculture tient à la fragilité du lien entre les ménages ruraux pauvres et les organismes publics et privés de recherche, de vulgarisation, de commercialisation et de financement. La répartition optimale des rôles respectifs du secteur public et du secteur privé n'est pas correctement perçue. Le secteur privé n'a que lentement comblé les brèches ouvertes par la disparition du soutien public à l'agriculture. Bien souvent, les accords institutionnels limitent la participation des pauvres au système. Comme les services continuent d'être localisés dans des sites peu commodes d'accès, que les compétences de leur personnel sont inadaptées et que, parallèlement, le niveau d'instruction des producteurs et ouvriers sans terre est faible et qu'ils disposent de maigres actifs, on constate partout une insuffisance chronique de la prise en compte des problèmes des ménages défavorisés.

Pour surmonter ces obstacles, il est indispensable d'opérer un véritable recentrage des institutions fournissant aux ruraux pauvres des services en lien avec l'agriculture. Il faut

mettre en place des accords institutionnels innovants, notamment des partenariats entre le secteur public, le secteur privé et les organisations de la société civile. Il faut aussi instaurer des services répondant aux besoins des hommes et femmes pauvres, ainsi qu'aux producteurs ayant le mieux intégré les mécanismes du marché. Ces nouveaux dispositifs doivent être étayés par des mesures encourageant les agents de ces différents organismes à travailler avec les ménages pauvres et à renforcer leurs aptitudes en ce sens. Quant aux producteurs agricoles, leurs capacités individuelles et collectives doivent elles aussi être l'objet de mesures éducatives et sociales visant à leur permettre d'influer sur la nature et la qualité des services dont ils bénéficient. Relever le défi de la réforme institutionnelle exigera de la part du secteur public des engagements forts et de substantielles ressources.

Conséquences pour l'investissement

De nombreux ménages ruraux pauvres souffrent de « pauvreté écologique », leurs moyens de subsistance étant limités par l'épuisement des ressources naturelles dont ils sont tributaires. Les stratégies de lutte contre la pauvreté ciblant ces populations peuvent donc être essentiellement axées sur les investissements dans le patrimoine naturel. Ces choix d'investissement doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique ayant pour objectif de faire bénéficier les pauvres d'une part équitable des avantages générés par les actifs naturels qu'ils possèdent et gèrent déjà. Il faut par ailleurs être attentifs à la bonne gestion des ressources environnementales « d'accès libre », que s'approprie souvent l'élite économique au détriment des pauvres.

L'aide doit être acheminée par le biais de mécanismes efficaces, tels que ceux liés aux stratégies officielles de lutte contre la pauvreté, en particulier lorsque celles-ci ont pour objectifs la croissance économique et le recul de la pauvreté rurale. Pour les pays membres du CAD, cela suppose de prendre des engagements de long terme forts et de mieux harmoniser les approches adoptées en matière d'investissement. Quant aux gouvernements des pays concernés, il leur faudra définir des politiques qui, élaborées avec la participation des pauvres, donneront la priorité à la lutte contre la pauvreté et seront propices à l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

Gros plan sur cinq mondes ruraux

Monde rural 1 – Ménages et entreprises agricoles commerciales de grande taille

Les ménages et entreprises du monde rural 1 pratiquent une agriculture tournée vers l'exportation qui, dans les pays en développement, ne représente qu'une très faible minorité des ménages et firmes installés dans des zones rurales. Outre les terres et autres biens qu'ils possèdent, les producteurs et entreprises entrant dans cette catégorie ont un accès direct aux services financiers, aux instruments de gestion des risques, à l'information et aux infrastructures nécessaires pour conserver des activités commerciales compétitives. Pour la plupart, ils peuvent influencer sur les politiques et institutions nationales ayant des incidences sur leur entreprise et, ce qui est peut-être plus important encore, entretiennent des liens étroits avec les chaînes de valeur propres aux acheteurs associées à l'agriculture mondiale. Les producteurs et entreprises du monde rural 1 sont considérés comme de très bonnes sources d'emploi car, pour pouvoir fournir en temps opportun des produits de qualité, ils sont tributaires d'une main-d'œuvre bon marché et d'accords agricoles contractuels fiables.

Ce groupe détient un pouvoir économique qui lui permet d'influer sur les affaires publiques nationales, et il joue souvent de ce poids pour façonner les politiques publiques en faveur de ses intérêts et orienter les dépenses publiques vers des investissements prioritaires correspondant à ses besoins. Les acteurs relevant de ce groupe sont tout à fait en mesure de se conformer aux nouvelles normes sévères imposées par les pays importateurs et par les structures d'achat au détail qui se développent actuellement sur les marchés régionaux et nationaux.

Monde rural 2 – Exploitants et entreprises traditionnels non compétitifs à l'échelle internationale

Au monde rural 2 correspond un grand nombre de ménages ruraux et d'entreprises agricoles des pays en développement. Le terme le plus apte à les caractériser est « traditionnel ». Le plus souvent, ces ménages et entreprises font partie de l'élite locale, mais n'ont guère de poids à l'échelle nationale. Ils possèdent des unités de production de taille appréciable, dont les activités relèvent à la fois de l'agriculture commerciale et de l'agriculture de subsistance. Ils avaient jusqu'ici accès aux services de base tels que les services financiers, mais avec l'avènement de la libéralisation et son corollaire, la suppression des interventions directes de l'État dans le secteur agricole, l'offre de ces services a rapidement périclité. L'accès de ces ménages et entreprises aux instruments officiels de gestion des risques est limité.

Les producteurs appartenant au monde rural 2 ont peu de liens (voire aucun) avec les grandes filières d'approvisionnement alimentaire. Leur orientation traditionnelle, ancrée dans les réseaux locaux, perd de son intérêt à mesure que les interdépendances nationales

et internationales remodelent les sociétés rurales dans tout le monde en développement. Selon certains chercheurs, s'ils disposaient d'un meilleur accès aux technologies et services d'infrastructure plus sophistiqués, les producteurs du monde rural 2 pourraient en partie renouer avec la compétitivité, en particulier pour les aliments de base. Prenant modèle sur les acteurs du monde rural 1, les membres les plus dynamiques de ce groupe donnent à leurs activités un caractère plus commercial. Ils tirent également parti des investissements dans des services principalement destinés au monde rural 1, comme ceux consacrés à l'amélioration des systèmes de transport.

Monde rural 3 – Ménages et micro-entreprises pratiquant une agriculture de subsistance

Les ménages relevant du monde rural 3 – pêcheurs, éleveurs, petits exploitants et micro-entreprises associées – sont dans une logique de survie. Leur préoccupation première est la sécurité alimentaire, et leurs petites unités de production sont presque entièrement tournées vers l'autoconsommation. La mise en valeur de leurs actifs est pratiquement inexistante, et ils ont un accès très limité aux services (crédits) qui leur permettraient d'accroître les recettes qu'ils en retirent. Leur capacité à gérer les risques et les vulnérabilités qui en résultent est restreinte à des moyens informels, ce qui freine considérablement leur élan vers des activités plus risquées, mais plus rémunératrices. Ces ménages et micro-entreprises sont implantés dans des écosystèmes fragiles ou des régions moins favorisées, et ce sont en grande partie des emplois non agricoles qui leur permettent de vivre. Appartiennent à ce groupe de nombreuses femmes, ainsi qu'un grand nombre de ménages dont le chef est une femme, qui comptent parmi les ruraux les plus pauvres et les plus exposés. La sphère sociale du monde rural 3 s'étend rarement au-delà des communautés locales, et la voix de ces populations ne pèse guère dans les grands dossiers politiques et socioéconomiques conditionnant leur vie. Les bons résultats économiques des mondes ruraux 1 et 2 ont des incidences sur l'emploi et les activités rémunératrices des acteurs du monde rural 3, et les longues périodes de croissance donnent à certains la possibilité de quitter définitivement l'agriculture de subsistance.

Monde rural 4 – Ménages et micro-entreprises situés en zone rurale

Les ménages appartenant au monde rural 4 ne possèdent pas de terres, sachant que le chef de ménage est fréquemment une femme, et ils n'ont guère d'accès à des ressources productives autres que leur propre force de travail. Pour beaucoup d'entre eux, la solution la plus sûre consiste peut-être à être métayer ou à travailler comme ouvrier agricole pour des ménages plus riches appartenant à leur communauté. Pour d'autres, le meilleur espoir de survie consiste à migrer vers des centres économiques soit tous les jours, soit selon les saisons, voire en permanence. Néanmoins, leur faible niveau d'instruction est un obstacle de taille à leur sortie de la pauvreté.

Les liens communautaires, ciment de la sphère socioéconomique de ce groupe, peuvent constituer un atout non négligeable dès lors qu'il s'agit de partir en quête d'autres modes de subsistance. Toutefois, il est rare que les acteurs de ce groupe fassent partie de réseaux politiques ou économiques influents. Comme pour le monde rural 3, la clé du monde rural 4 dépend des mondes ruraux 1 et 2 tant en ce qui concerne l'emploi que les activités rémunératrices.

Monde rural 5 – Ménages ruraux vivant dans des conditions de pauvreté chronique, dont beaucoup n'exercent plus aucune activité économique

Les ménages classés dans le monde rural 5 souffrent de pauvreté chronique. La plupart ont vendu leurs biens ou en ont été dépouillés à l'occasion de périodes de crise. Ils ne sauraient se passer ni des fonds provenant de leur famille, ni des filets de sécurité mis en place à l'échelle de la communauté, ni des transferts publics. La pandémie de HIV/sida a multiplié le nombre de ménages en position précaire. Les inégalités hommes/femmes, profondément enracinées, viennent encore exacerber la situation. L'exclusion sociale caractérise souvent la relation des acteurs du monde rural 5 avec le reste de la collectivité. Pendant quelque temps encore, il sera donc essentiel pour ce groupe de bénéficier de programmes de transferts en nature et en espèces.

Bibliographie

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

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

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

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

Avant-propos

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

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

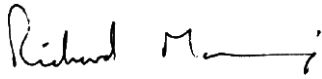
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

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


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

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

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



Richard Manning
Président du CAD



James T. Smith
Président du POVNET

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

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

Table des matières

Sigles	9
Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe	11

Partie 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

Partie II

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.

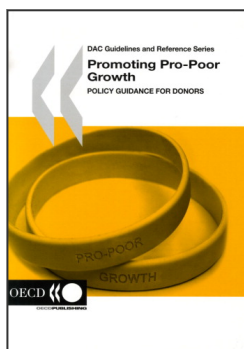
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

- 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 donneurs, 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 donneurs 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 donneurs 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 donneurs 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 donneurs doivent tenir compte des besoins particuliers des pays à l'État fragile ou en faillite, question sur laquelle un approfondissement des recherches s'impose.

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



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

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Les raisons d'un nouveau plan d'action pour l'agriculture », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-15-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.