

PARTIE II

*Chapitre 7*

**Mettre en œuvre  
une politique de la concurrence  
dans les pays en développement**

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

La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement exige l'instauration d'une croissance rapide et soutenue dans les pays en développement. Il est désormais largement admis que le secteur privé doit être le moteur de la croissance et que les pouvoirs publics doivent s'employer à offrir des conditions propices à son expansion.

La concurrence est essentielle au bon fonctionnement des marchés au bénéfice des pauvres. Lorsque les entreprises se livrent une âpre concurrence, elles se voient contraintes de trouver des solutions plus efficaces pour produire et distribuer leurs produits et leurs services. La concurrence est bénéfique pour les consommateurs : elle l'est directement dans la mesure où elle favorise une baisse des prix, une amélioration de la qualité et un élargissement de la gamme de produits offerts, et indirectement, en raison de son impact sur la croissance économique. Parce que les femmes sont surreprésentées dans la catégorie des très pauvres, elles seront les premières à tirer avantage de l'élan insufflé à la croissance par l'ouverture des marchés à la concurrence.

La prestation de services par les administrations locales et centrale apporte une contribution notable au bien-être des populations pauvres. La concurrence est un facteur important pour assurer l'efficacité des systèmes de passation des marchés publics (notamment en ce qui concerne la fourniture d'infrastructures en milieu rural) sachant que les pratiques anticoncurrentielles des fournisseurs ont tendance à créer une situation dans laquelle les administrations obtiennent moins avec les fonds dont elles disposent.

L'emploi est aussi un instrument important de lutte contre la pauvreté. L'ouverture des marchés à la concurrence est un moyen d'offrir aux pauvres de nouvelles perspectives d'emploi ou de création de petites entreprises indépendantes, notamment dans des secteurs tournés vers l'exportation. « Concurrence » et « compétitivité » ne sont pas synonymes, mais la compétitivité internationale a beaucoup plus de chances d'être au rendez-vous, qu'il s'agisse de la compétitivité d'une entreprise ou de celle d'un secteur d'activité, si les acteurs concernés exercent leur activité sur des marchés intérieurs ouverts à la concurrence.

L'ouverture des marchés intérieurs est bénéfique pour les agriculteurs qui se trouvent dans une position plus favorable dès lors que la concurrence règne sur les marchés qui leur fournissent des intrants, organisent le transport de leurs récoltes vers les points où elles sont écoulées et vendent leur production.

Le cadre d'analyse intitulé en anglais « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development » traduit l'importance que revêt la politique de la concurrence pour les pauvres. Il permet d'étudier les effets des barrières à l'entrée et à la sortie entravant le développement du secteur des entreprises, ainsi que la contribution de la concurrence à l'innovation et à la productivité.

Ces différentes affirmations sont étayées par une masse croissante de données sur l'articulation entre croissance et réduction de la pauvreté. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2005* de la Banque mondiale souligne l'importance de la concurrence à l'appui de l'investissement et fait valoir combien la pression née de la concurrence favorise l'innovation, la création de produits nouveaux et l'avènement de technologies nouvelles. Dans sa publication intitulée *Asian Development Outlook 2005* parue en avril 2005, la Banque asiatique de développement affirme en titre que si les pays d'Asie entendent maintenir les taux élevés de croissance et d'emploi qu'ils affichent actuellement, ils doivent mettre en œuvre des politiques efficaces en matière de concurrence.

L'existence d'une politique de la concurrence réduit l'incertitude pour les entreprises et constitue l'une des composantes importantes d'un arsenal réglementaire propre à stimuler le développement du secteur privé. Certaines observations donnent en outre à penser qu'en restreignant la marge de manœuvre dont disposent les responsables pour prendre des décisions arbitraires, le droit de la concurrence limite les possibilités de corruption dont pâtissent les pauvres. Néanmoins, compte tenu des implications concrètes de la transition, il faudra également adopter des mesures pour aider tous les groupes de population sur lesquels elle aura des effets néfastes.

La politique de la concurrence, et notamment le droit de la concurrence, est une nécessité parce que les marchés ne fonctionnent pas toujours bien. Leurs dysfonctionnements sont imputables aux comportements anticoncurrentiels des entreprises, mais fréquemment aussi à des réglementations inadaptées instituées par des administrations locales, nationales ou fédérales.

### Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?

Il est une idée largement répandue qui veut que la politique de la concurrence concourt à la croissance économique. On lit en conclusion d'un document de l'OCDE, prenant appui sur une étude consacrée aux pays membres et aux pays non membres ayant été invités à participer au Forum mondial sur la concurrence organisé en 2002, que : « Des liens solides unissent la politique de la concurrence et de nombreux piliers clés du développement économique [...]. Des preuves convaincantes affluent du monde entier, confirmant que la hausse des niveaux de concurrence s'est associée, sans équivoque, à une croissance économique accrue, à une meilleure productivité, à une augmentation des investissements et à une progression des niveaux de vie moyens. »

Les marchés ouverts à la concurrence permettent à de nouvelles entreprises d'entrer, aux entreprises efficaces de prospérer et aux entreprises moins performantes que la moyenne d'échouer et de mettre en œuvre une stratégie de sortie. Une étude portant sur 53 pays réalisée par l'OCDE en 2002 met en évidence une forte corrélation entre la mise en place effective d'une politique de la concurrence et la croissance (Dutz et Hayri, 2002). En 1999, la Commission australienne sur la productivité s'est aperçue que la réforme de la politique nationale de la concurrence qu'elle avait conduite s'était traduite par une hausse de la production nationale de 2.5 % par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence de réforme, soit l'équivalent de près d'une année de croissance économique, cette estimation ne tenant pas compte des gains d'efficacité dynamiques également attendus de la réforme.

On dispose d'informations de plus en plus nombreuses sur le préjudice que peuvent porter aux pays en développement les pratiques anticoncurrentielles qui subsistent sur les

marchés tant nationaux qu'internationaux. Au nombre des exemples de pratiques anticoncurrentielles particulièrement néfastes pour les pauvres, on peut notamment citer :

- i) Les offres concertées pour la fourniture de tubes en polyéthylène à la *Nepal Drinking Water Corporation*<sup>1</sup>, et pour la construction d'écoles en Chine<sup>2</sup>.
- ii) Les exportations de fleurs en provenance du Maroc dont la compétitivité a été sapée par les effets conjugués d'une entente entre les transporteurs routiers, d'une entente entre les transitaires et de l'obligation faite aux exportateurs de faire appel à la compagnie aérienne nationale<sup>3</sup>.
- iii) Les ententes entre des sociétés acheteuses de thé, de sucre et de tabac pour imposer des baisses de prix aux agriculteurs du Malawi<sup>4</sup>, et les ententes entre des commerçants vendant au détail de la farine, du pain et des volailles qui, au Pérou, ont pesé sur les prix au détail<sup>5</sup>.
- iv) Des groupages imposés par des entreprises en position dominante<sup>6</sup>, à l'image de ce qu'a fait une compagnie de distribution de gaz du sud-ouest de l'Inde ayant procédé ainsi pour obliger les nouveaux abonnés à acheter des gazinières une fois raccordés au réseau<sup>7</sup>.

Les études consacrées au problème des ententes internationales commanditées par la Commission européenne et les autorités de la concurrence des États-Unis montrent l'impact considérable qu'elles ont sur les pays pauvres. La publication de la Banque mondiale intitulée en anglais *Global Economic Prospects 2003* estime entre 3 et 7 milliards USD dans les années 90 le surcoût imposé aux pays en développement par six ententes internationales. Un document de 2001<sup>8</sup> chiffre pour sa part entre 16 et 32 milliards USD en 1997 le surcoût imposé aux pays en développement par 16 ententes internationales et fait état d'une chute des prix de 20 % à 40 % survenue après le démantèlement de ces ententes. Une étude portant sur des ententes conclues dans le secteur de l'aluminium, de l'acier et des équipements électriques lourds estime qu'en 1999, celles-ci ont coûté 111 millions USD au Kenya, 141 millions USD au Zimbabwe et 1.1 milliard USD aux membres de l'Union douanière d'Afrique australe<sup>9</sup>. Il ressort de l'étude relative à une entente de grande ampleur (entre des multinationales fabriquant des vitamines) que les pays en développement dépourvus de droit de la concurrence ont bien davantage pâti des pratiques des fournisseurs concernés que les pays qui en étaient dotés<sup>10</sup>.

Les économistes ont beaucoup écrit sur les effets préjudiciables des monopoles sur les prix, la production et le bien-être des consommateurs. Cependant, peu de travaux fondés sur l'observation ont eu pour thème l'impact de la politique de la concurrence sur les économies nationales, et encore moins sur celles des pays en développement.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait, notamment le manque de données. Dans la plupart des pays en développement, le droit de la concurrence est apparu assez récemment. Les pays qui ont adopté une législation en la matière depuis 1990 environ ont souvent accompagné cette initiative d'autres changements de cap importants, notamment dans les domaines de la privatisation, de la déréglementation et de la libéralisation des échanges. Il est donc difficile d'isoler les effets de chacun de ses axes de réforme.

Dans le cas des économies en transition, l'échelonnement dans le temps des réformes, et en particulier le choix du moment approprié pour ouvrir les marchés à la concurrence, est de la plus haute importance. Ce qui s'est passé en Russie et en Syrie par exemple souligne combien il est nécessaire de réussir à mieux comprendre comment il convient d'introduire la concurrence dans les économies en transition.

Il serait intéressant de multiplier les travaux de recherche sur le préjudice que le mauvais fonctionnement de la concurrence fait subir aux pays en développement, ainsi que sur les effets de la montée en puissance de la concurrence résultant de l'adoption d'une politique et d'un droit de la concurrence.

Parce qu'ils sont à court de personnel qualifié et de moyens financiers, les pays en développement doivent faire preuve de discernement dans leur choix afin d'utiliser au mieux leurs ressources. Pour les petits pays qui appartiennent à des groupements régionaux, l'adoption au niveau régional d'une législation sur la concurrence pourrait donner plus de poids au droit national. La conclusion d'accords de coopération avec des pays développés pourrait également être un moyen de former du personnel dans le cadre de programmes d'échanges et de partage de l'information.

## Quels sont les points les plus controversés?

La politique et le droit de la concurrence sont encore tout récents dans beaucoup de pays du monde et soulèvent des controverses sur certains points, dont les principaux semblent être :

### **Tous les pays ont-ils besoin d'instaurer un droit de la concurrence?**

Certains prétendent que si un pays est ouvert aux échanges et à l'investissement, il n'a pas besoin de se doter d'un droit de la concurrence. L'ouverture aux échanges et à l'investissement peut avoir des effets bénéfiques notables sur la concurrence. Parallèlement, l'investissement étranger peut contribuer à sensibiliser les pays en développement au problème de la concurrence. En tout état de cause, certains biens et services ne peuvent faire l'objet d'échanges internationaux. La politique et le droit de la concurrence peuvent être un plus pour tous les pays, quels que soient leur taille et leur niveau de développement, à condition toutefois que leur législation soit adaptée à leurs besoins.

### **Quelle doit être l'articulation entre droit de la concurrence et réglementation sectorielle?**

Il est nécessaire d'instituer une réglementation sectorielle lorsque la concurrence ne fonctionne pas bien, notamment en situation de monopole naturel. Les secteurs réglementés sont généralement les grands services publics importants pour le bien-être des consommateurs. Les instances de réglementation prennent des décisions portant sur des aspects techniques et sur la tarification ou imposent un plafonnement des bénéfices. Cependant, certaines des mesures qu'elles prennent concernent des questions qui ont une incidence sur la concurrence, auquel cas elles doivent être conformes aux principes de la concurrence, faute de quoi on risque de voir apparaître des distorsions dans l'utilisation des ressources nationales qui peuvent être préjudiciables aux consommateurs, notamment aux pauvres.

### **Le fait d'avoir une législation sur la concurrence signifie-t-il que les pays en développement ne peuvent avoir de politique industrielle?**

Toute législation sur la concurrence comporte des dispositions conférant aux pouvoirs publics une certaine latitude pour respecter les priorités nationales, et il n'y a pas obligatoirement contradiction entre la politique de la concurrence et la politique industrielle. Si elles sont bien conçues, ces deux politiques peuvent être complémentaires. Les mesures

relevant de la Catégorie développement dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernent non seulement l'industrie, mais aussi l'agriculture.

**Comment doit-on planifier l'adoption d'une politique de la concurrence, et notamment la mise en place des structures chargées de l'appliquer?**

Il n'existe pas d'obstacles spécifiques propres au niveau de développement d'une économie et de la société en général. Il est donc indispensable d'étudier au cas par cas dans quelle mesure il est possible de suivre une démarche consistant à élaborer un schéma directeur pour régler la question de la planification.

**Quel genre de conséquences pour l'action gouvernementale et de propositions à l'intention des donateurs peut-on tirer de ce qui précède?**

Globalement, si l'on se place sous l'angle des conséquences pour l'action gouvernementale envisagées du côté des donateurs, il est nécessaire que ceux-ci reconnaissent la contribution qu'un exercice effectif de la concurrence peut apporter au bien-être des pauvres. D'après Joseph Stiglitz, Prix Nobel 2001, une politique de la concurrence résolue n'est pas un luxe réservé aux pays riches, mais une véritable nécessité pour tous les pays qui cherchent à instaurer un régime d'économie de marché démocratique.

Les pays en développement sont de plus en plus nombreux à vouloir se doter de régimes de la concurrence adaptés, mais pour cela, ils ont besoin d'aide. Les enjeux propres à chaque pays doivent être cernés avec précision et il convient d'analyser avec beaucoup de soin le type d'aide convenant à chacun. Lorsqu'ils fournissent le soutien requis, il est souhaitable que les donateurs veillent à harmoniser leurs activités afin d'éviter tout risque de recoupement, mais aussi tout risque de laisser des besoins insatisfaits. Il reste encore beaucoup à faire pour les donateurs dans quatre grands domaines :

**Travaux de recherche sur l'action gouvernementale afin de constituer et de diffuser une base de données factuelles**

Il serait extrêmement intéressant de pouvoir disposer de travaux de recherche empiriques sur l'impact du droit et de la politique de la concurrence sur les pays en développement, ainsi que sur les pratiques exemplaires suivies en la matière. Les quatre points controversés qui ont été mentionnés précédemment figurent parmi les domaines dans lesquels il vaudrait la peine de mener des recherches.

**Culture de la concurrence**

Développer une « culture de la concurrence », c'est créer un état d'esprit favorisant une très large reconnaissance des règles et des avantages de la concurrence, celle-ci étant considérée comme une composante naturelle des conditions d'ensemble dans lesquelles les entreprises et les pouvoirs publics prennent des décisions. Élaborer une véritable culture de la concurrence et mettre en place un régime de la concurrence efficace est une entreprise de longue haleine, et pas seulement une opération d'un jour. Il faut pour cela distiller la concurrence dans tous les secteurs de l'économie.

Pour que l'introduction d'un nouveau régime de la concurrence soit un succès, des actions de sensibilisation doivent être menées auprès des acteurs concernés. Les responsables, notamment politiques, doivent comprendre pourquoi la concurrence est bénéfique pour l'économie, et comment appliquer les principes qui la sous-tendent dans les décisions gouvernementales. Il est nécessaire de surmonter la résistance du secteur des

entreprises en mettant en exergue les avantages que peut procurer la législation sur la concurrence, notamment une baisse des prix des intrants, ainsi que la contribution que le droit et la politique de la concurrence réunis peuvent apporter à l'instauration de conditions propices à l'investissement.

Certaines Organisations non gouvernementales (ONG), et en particulier les associations de consommateurs, peuvent être des alliés précieux parce qu'elles savent combien le droit et la politique de la concurrence peuvent être bénéfiques pour les consommateurs. Les donateurs pourraient juger profitable de financer des travaux qui seraient réalisés par des ONG ouvertes aux réformes, choisies notamment parmi celles qui sont implantées dans des pays en développement. Le Département britannique pour le développement international (DFID) par exemple a apporté son concours financier à des programmes de recherche et de sensibilisation (tels que les projets CUTS 7-Up<sup>11</sup>) auxquels prennent part des associations locales de consommateurs, et il a également financé la rédaction par Consumer International de supports destinés à des organisations de défense des consommateurs.

### **Assistance technique bilatérale et renforcement des capacités**

Une assistance est nécessaire au stade de l'élaboration du droit et de la politique de la concurrence, et aussi pour renforcer les institutions chargées de faire appliquer le droit de la concurrence, et notamment former du personnel spécialisé. Cette assistance peut recouvrir le financement de programmes de formation organisés par les autorités de la concurrence dans le pays donateurs, y compris de programmes d'échanges de personnel, mais aussi le financement d'études consacrées aux obstacles entravant la concurrence dans des secteurs importants de l'économie.

Les donateurs ont la possibilité d'appuyer des propositions visant à organiser des tables rondes sur le droit et la politique de la concurrence à l'intention de hauts responsables de l'action gouvernementale de pays en développement.

### **Financement de programmes**

Les donateurs peuvent participer au financement de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités d'organisations internationales (notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED], le Réseau international de la concurrence [RIC], la Banque mondiale, l'OMC et l'OCDE) et régionales.

La CNUCED met en œuvre un programme désormais bien rodé comportant des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités<sup>12</sup>. Elle organise les réunions annuelles du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, qui est une plate-forme d'échanges entre responsables de la concurrence de pays en développement.

Le RIC est ouvert aux autorités de la concurrence de tous les pays. Il s'agit d'une organisation « virtuelle » qui s'occupe à la fois des questions de mise en œuvre sur le plan pratique et des questions stratégiques, et s'efforce de faire converger les pratiques exemplaires. Le Groupe de travail sur la mise en œuvre du renforcement des capacités et de la politique de la concurrence s'emploie à recenser les principaux facteurs de réussite de la mise en œuvre du renforcement des capacités et de la politique de la concurrence dans les économies en développement et en transition.

La Banque mondiale œuvre activement à la recherche sur l'action gouvernementale et au renforcement des capacités dans des domaines en rapport avec la politique de la concurrence.

Si la politique de la concurrence a été écartée des pourparlers engagés dans le cadre du Cycle de Doha, l'OMC continue cependant de fournir une assistance technique dans le domaine de la concurrence à un certain nombre de pays en développement.

Les examens par les pairs peuvent être un moyen tout à fait valable d'évaluer objectivement le fonctionnement des législations nationales sur la concurrence. Certains ont été conduits par l'OCDE, avec le concours de donateurs<sup>13</sup>, et la CNUCED a présenté lors de sa conférence qui a eu lieu en novembre 2005 les examens consacrés à la Jamaïque et au Kenya.

Les donateurs peuvent aider les organisations qui œuvrent à l'adoption d'une politique régionale de la concurrence dans le cadre d'une structure économique régionale, comme la Communauté des Caraïbes, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest et le Marché commun du Sud. Les pays d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique (ACP) ont peut-être eux aussi besoin d'être aidés pour la détermination et la négociation de leurs objectifs dans le cadre des pourparlers à venir sur les Accords de partenariat économique.

### Pratiques exemplaires préconisées

Une réglementation moderne visant à favoriser le développement du secteur privé devrait comporter un volet portant sur la politique de la concurrence. Certaines des pratiques qui méritent d'être encouragées au stade de l'élaboration et de la mise en application du droit de la concurrence sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

- i) La législation doit être conçue en fonction du niveau de développement économique du pays concerné, de la structure de son économie et de sa constitution et de sa culture. Elle ne doit pas simplement être importée telle quelle d'un pays développé, voire d'un autre pays en développement. Le droit de la concurrence ne doit pas être considéré isolément de son contexte, mais il doit au contraire s'inscrire dans le cadre d'un ensemble de mesures bien conçues pour instaurer un environnement propre à encourager l'ouverture des marchés à la concurrence au bénéfice des pauvres.
- ii) L'adoption d'une politique de la concurrence doit figurer dans les plans et budgets annuels et à moyen terme des gouvernements. Les activités recevant le soutien de donateurs doivent être convenablement planifiées et faire l'objet d'un suivi adéquat.
- iii) Le législateur doit veiller à ce que le droit de la concurrence obéisse le plus possible au souci de stimuler la concurrence sur les marchés. Les autres objectifs sociaux et politiques devraient en principe être poursuivis au moyen de mesures plus spécifiques relevant d'autres domaines de la législation. Il devrait y avoir le moins possible d'exceptions et d'exemptions car le droit de la concurrence est d'autant plus efficace qu'il est largement appliqué dans l'ensemble de l'économie, y compris dans les entreprises publiques.
- iv) Indépendamment de la répartition des compétences entre les instances de réglementation sectorielles et les autorités de la concurrence sur les questions de concurrence, il convient d'établir entre elles de véritables relations de coopération.
- v) L'autorité de la concurrence doit être indépendante du pouvoir dans ses décisions courantes, ce qui a des répercussions sur le choix des personnes qu'elle recrute. Elle doit



disposer d'un budget suffisant et pouvoir compter sur la présence de responsables compétents.

- vi) Lorsqu'elle vient d'être créée, l'autorité de la concurrence doit hiérarchiser avec soin les tâches qui lui incombent. Pour ce faire, elle peut appliquer le principe très pragmatique consistant, au moins dans un premier temps, à se concentrer sur les situations où les obstacles à l'entrée et les prix semblent élevés et où les consommateurs auront le plus à gagner de l'ouverture à la concurrence, en ajoutant à ces critères celui conduisant à s'attaquer d'abord aux secteurs où le risque est moindre de voir des intérêts acquis s'opposer au changement. Ce qui signifie que, pour susciter un soutien plus fort de la part des consommateurs et des responsables politiques en faveur d'une nouvelle législation sur la concurrence, l'autorité de la concurrence doit sélectionner un secteur dans lequel cette législation produira très vite des résultats concrets.

## Notes

1. Adhikan, R. (South Asia Watch on Trade, Economics and Development, Kathmandu), Exposé présenté à la Conférence organisée par le Service conseil pour l'investissement étranger (FIAS) au Sri Lanka en juin 2004.
2. OCDE (2002), Forum mondial sur la concurrence 2002.
3. Étude de l'USAID présentée lors de l'atelier organisé par le Réseau international de la concurrence à Paris en février 2002.
4. CUTS (2003), *Spine Chilling Experiences of Anti-Competitive Practices in Malawi*.
5. CUTS (2002), *Challenges in Implementing a Competition Policy and Law*.
6. Le groupage fait référence à une situation où une entreprise dominante contraint les acheteurs d'un produit pour lequel elle est en position dominante à acheter en même temps un autre produit qu'ils ne souhaitent peut-être pas acquérir ou qu'ils pourraient peut-être se procurer ailleurs à moindre coût.
7. CUTS (2002), *Competition Policy and Law Made Easy*.
8. Levenstein, M.C. et V.Y. Suslow (2001), « Private International Cartels and their Effects on Developing Countries », Document de référence établi pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001* de la Banque mondiale.
9. Jenny, F. (2002), document présenté lors de l'atelier régional sur la concurrence organisé par l'OMC à Maurice en novembre 2002.
10. Clarke, J. et S. Evenett (2003), « The Deterrent Effect of National Anti-Cartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel », *Antitrust Bulletin*, no 3.
11. CUTS est une ONG installée à Jaipur en Inde. Le premier projet « 7-Up » consistait à lancer des travaux de recherche et une campagne de sensibilisation sur la politique de la concurrence dans sept pays en développement ayant adopté une législation en la matière (quatre pays d'Afrique subsaharienne et trois pays d'Asie du Sud). Ce projet sur deux ans, financé par le DFID, a pris fin en février 2003. CUTS conduit actuellement sous le titre « 7-Up 2 » une étude de la politique de la concurrence dans plusieurs pays d'Asie. Ce projet est cofinancé par le SECO (secrétariat d'État à l'Économie de la Suisse) et le DFID. CUTS vient de lancer sous le titre « 7-Up 3 » un projet, cofinancé par NORAD (Agence norvégienne de coopération pour le développement) et le DFID, qui visera à entreprendre des travaux de recherche et des actions de sensibilisation dans le domaine de la politique de la concurrence dans sept pays d'Afrique subsaharienne.
12. Voir rapport CNUCED sur les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique de la CNUCED à l'intention des pays en développement pour la période 2000-2004, *Competition policy for Development: A report on UNCTAD's Capacity Building and Technical Assistance Programmes* (2004), <http://ro.unctad.org/en/subsites/cpolicy/index.htm>.
13. Le DFID a financé la réalisation de l'examen par les pairs de la politique et du droit de la concurrence de l'Afrique du Sud lancé lors du Forum mondial sur la concurrence organisé par l'OCDE en 2003.

### **Autres ouvrages**

Brusick, P. et autres (éd.) (2004), *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Counties*, UNCTAD, Genève.

Cook, P. et autres (éd.) (2004), *Leading Issues in Competition Regulation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

CUTS (Consumer Unity and Trust Society) (2003), *Pulling Up Our Socks (CUTS)*, Jaipur, Inde.

DFID (Department for International Development, UK) (2004), *How to support competition policy and law*, une note intitulée « How to [...] » parue dans la série « working with the private sector », disponible auprès du DFID.

Mehta, P. (éd.) (2005), *Towards a Functional Competition Policy for India*, CUTS and Academic Foundation, New Delhi, Inde.

Banque mondiale. (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Banque mondiale et Oxford University Press.

Les pages consacrées à la concurrence des sites de l'OCDE, de l'OMC, de la CNUCED et de la Banque mondiale, et le site du Réseau international de la concurrence (RIC) contiennent une masse d'informations, et notamment des données factuelles sur les effets sur le développement du droit et de la politique de la concurrence.

## Avant-propos

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

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

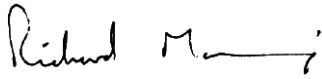
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

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

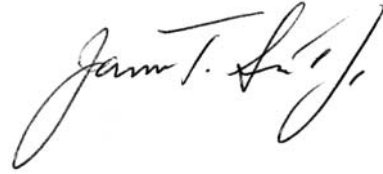
- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;
- iv) accroître et démultiplier les sources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

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

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



Richard Manning  
Président du CAD



James T. Smith  
Président du POVNET

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

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

## Table des matières

<b>Sigles</b> .....	9
<b>Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe</b> .....	11

### Partie I

#### Messages clés

Chapitre 1. <b>Introduction</b> .....	19
Chapitre 2. <b>Faire reculer la pauvreté monétaire grâce à une croissance pro-pauvres</b> .....	25
Chapitre 3. <b>Agir sur les multiples dimensions de la pauvreté</b> .....	39
Chapitre 4. <b>La responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques</b> .....	47
Chapitre 5. <b>Le rôle des donneurs</b> .....	55
<b>Bibliographie</b> .....	65

### Partie II

#### Le développement du secteur privé

<b>Messages clés</b> .....	69
<b>Aperçu général</b> .....	73

#### Notes relatives à quelques questions clés

Chapitre 6. <b>Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle</b> ..	87
Chapitre 7. <b>Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement</b> .....	97
Chapitre 8. <b>Encourager une réaction du côté de l'offre : Assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres</b> .....	107
Chapitre 9. <b>La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres</b> .....	117
Chapitre 10. <b>Faciliter l'accès des femmes au marché dans la perspective d'une croissance pro-pauvres</b> .....	129
Chapitre 11. <b>Instaurer un dialogue public-privé ouvert</b> .....	141

Partie III  
Agriculture

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

Partie IV  
Les infrastructures

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

## Partie V

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

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

**Encadrés**

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

**Tableaux**

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

**Graphiques**

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



## Sigles

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

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

\* Sigle d'origine.

## Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

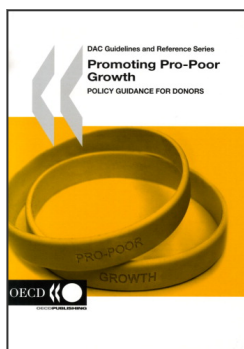
***Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.***

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

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

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

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



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

Accéder à cette publication :

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

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2008), « Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-9-fr>

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

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

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