

PARTIE III
Chapitre 15

**Réduire les risques
et les vulnérabilités**

Il est essentiel, pour instaurer une croissance pro-pauvres grâce à l'agriculture, de gérer les risques et de réduire les vulnérabilités. L'agriculture est peut-être, en effet, le secteur économique qui présente le plus de risques, car elle est non seulement soumise aux risques de variation des cours des produits que connaissent de nombreux secteurs, mais aussi très dépendante d'une nature qui la rend vulnérable aux sécheresses, aux inondations et aux parasites. Les caractéristiques et les répercussions de ces risques varient d'un monde rural à l'autre : l'instabilité des marchés internationaux retentit directement sur les producteurs du monde rural 1 et, en fin de compte, sur leur offre de travail aux mondes ruraux 3 et 4, cependant que des risques génériques tels que les conditions météorologiques peuvent amener les ménages des mondes ruraux 2 et 3 aussi bien au-dessus qu'au-dessous des seuils de rentabilité et de sécurité alimentaire.

Pour disposer d'activités de subsistance sécurisées et plus prometteuses, les ménages ruraux ont besoin de renforcer leur aptitude à faire face au risque et à traiter les vulnérabilités qui en découlent. Les ruraux pauvres, et notamment ceux dont la première source de bien-être est la production agricole, sont soumis non seulement aux risques intrinsèques de l'activité agricole, mais aussi à des risques (maladie, décès, expropriation) propres au foyer. L'inadéquation ou l'inexistence d'infrastructures, le mauvais fonctionnement des marchés et la faiblesse des institutions peuvent en outre exacerber leur exposition à ces risques.

Si l'on ne renforce pas l'adaptabilité des ruraux pauvres aux nombreux risques qu'ils courent, ces ménages se montreront réticents à prendre de nouveaux risques et à innover, et resteront prisonniers de stratégies de subsistance peu risquées, mais au rendement faible. Le renforcement des méthodes de réduction des risques permettra aux ruraux pauvres de maintenir leurs actifs à un certain niveau lorsque se produisent des chocs de type et d'intensité variables. Il fera aussi mieux accepter l'innovation et incitera davantage à une prise de risques prudente. Parmi les stratégies envisageables figurent d'une part, la réduction des risques réels ou de l'exposition au risque, et de l'autre l'application de mécanismes d'atténuation ou de prise en charge des chocs une fois qu'ils se sont produits.

Nous parlerons surtout des producteurs des mondes ruraux 2 et 3, et des agriculteurs sans terre du monde rural 4, car ce sont eux les plus sensibles à l'état des marchés du travail sur lesquels pèsent les producteurs du monde rural 1. La majorité des individus du monde rural 5, bénéficiant de programmes d'aide sociale, se trouve largement hors de portée des politiques de croissance économique fondées sur l'agriculture.

Dans les années 70 et 80, l'exposition au risque de maints ménages ruraux était très différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Les pouvoirs publics réduisaient les risques par le biais d'offices de commercialisation et d'autres organismes du même ordre, chargés de structurer les prix, de veiller à l'existence de marchés d'intrants et de produits, et de garantir la possibilité de se former et d'accéder à des technologies plus efficaces. Les investissements de recherche-développement consentis par l'État amélioraient le rendement des systèmes agricoles, et des subventions publiques de différentes sortes encourageaient l'innovation. Dans une grande partie des continents asiatique et latino-américain, ces innovations ont conduit de nombreux ménages agricoles à opter pour des modes d'exploitation plus productifs et procurant un meilleur rendement.

La mutation des risques et des vulnérabilités

Aujourd'hui, la dynamique de l'économie mondiale – mondialisation comprise – a pour corollaire une évolution de la nature et de la structure des risques et vulnérabilités. Partant du principe que le secteur privé allait s'impliquer, maints gouvernements ont résolu de ne plus apporter de soutien, au demeurant coûteux et souvent inefficace, à leur agriculture nationale. Mais en l'absence d'investissements publics infrastructurels et institutionnels venant épauler cette implication du secteur privé dans l'agriculture, de nombreux petits producteurs pauvres ont été privés d'accès aux marchés d'intrants (semences, pesticides et engrais améliorés), ou limités à des marchés restreints, ce qui a engendré des prix très supérieurs à ceux des marchés mondiaux. Là où les marchés sont plus développés, les prix des produits agricoles et des intrants nécessaires sont plus instables en raison des liens avec l'environnement commercial mondial. Le mouvement de retrait de la puissance publique empêche d'absorber cette instabilité au moyen de prix planchers et de subventions pour les intrants, et expose les exploitants agricoles. La solution n'est pas de revenir aux anciens dispositifs généraux de soutien qui, souvent, ne produisaient que de maigres avantages pour les pauvres, mais de veiller à ce que les investissements de l'État étayent l'apparition sur le marché d'instruments adéquats de gestion des risques et de vastes filets de protection contre les risques que ni les pauvres ni le marché ne sauraient gérer.

Pour disposer d'activités de subsistance sécurisées et plus prometteuses, les ménages ruraux ont besoin de renforcer leur aptitude à faire face au risque et à traiter les vulnérabilités qui en découlent. Des politiques, des institutions et des investissements qui réduisent les risques effectifs, étoffent les possibilités de gestion des risques et accroissent la disponibilité des filets de protection permettront aux ruraux pauvres de maintenir leurs actifs à un certain niveau malgré la survenance de chocs de type et d'intensité variables. Ces mesures feront aussi mieux accepter l'innovation et inciteront davantage à prendre des risques de manière prudente.

Typologie des risques et de leurs victimes dans les cinq mondes ruraux

L'existence de niveaux de risques élevés (qu'il s'agisse de la sphère productive ou familiale) et les chocs et contraintes qui en résultent compromettent à la fois la croissance économique et le recul de la pauvreté. Certains risques sont communs à tous les mondes ruraux – risques sanitaires tels que le VIH/sida, le paludisme ou la tuberculose, et risques naturels de type séisme, ouragan, inondation ou sécheresse – mais leurs répercussions, elles, sont variables, comme l'est la vulnérabilité des ménages et des individus.

Les mondes ruraux 1, 2 et 3 exercent tous des activités directement agricoles : les chefs d'entreprise et les producteurs sont confrontés aux mêmes risques naturels (parasites, sécheresses, inondations, etc.) et, dans une mesure qui est fonction de leur présence sur les marchés et du type d'exploitation, aux mêmes risques commerciaux. Mais leur vulnérabilité aux chocs est disparate. Ainsi, une sécheresse peut toucher plus sérieusement les producteurs du monde rural 3, avoir quelques répercussions sur le monde rural 2 et, peut-être, ne faire qu'effleurer le monde rural 1. En effet, les premiers sont ceux qui ont le moins de chances de disposer de systèmes d'irrigation, tandis que les derniers seront les plus susceptibles d'être le mieux équipés. Ainsi, en cas de sécheresse, le monde rural 1 peut même tirer profit du fait que des producteurs des mondes ruraux 2 et 3 rejoignent la main-d'œuvre agricole, faisant ainsi baisser les salaires. Un choc très sérieux pour le monde rural 1, comme une baisse des prix des produits agricoles, peut se propager aux autres mondes ruraux, réduire la demande de main-d'œuvre agricole et toucher de plein fouet les agriculteurs sans terre du monde rural 4 qui vivent de cette demande.

Lorsque les difficultés agricoles couvrent une zone très vaste, tous les mondes ruraux sont sinistrés. Les producteurs des mondes 1, 2 et 3 peuvent se voir contraints de vendre des actifs de production et d'accroître leur endettement, réduisant alors leur capacité de rebondissement rapide une fois le choc passé. C'est alors le monde rural 4 qui en pâtit, car il repose sur la demande de main-d'œuvre, en grande partie exprimée par les grosses unités de production agricole; mais le monde rural 5 souffre lui aussi, puisqu'il peut dépendre des transferts informels des quatre autres mondes ruraux qui l'aident à survivre en l'absence de filets de protection officiels.

Les ménages sont confrontés au risque dans les cinq mondes ruraux. Incapables de faire face aux chocs, même petits, en raison de la faiblesse de leurs actifs et de l'absence d'instruments de gestion des risques, ceux des mondes 3 et 4 peuvent être amenés à faire des choix d'activités qui présentent les risques les plus faibles, mais aussi les moins bonnes perspectives de rendement. Ces choix peuvent avoir des bases informelles, comme la recherche d'un « protecteur » qui fait crédit quand les temps sont durs (et fournira ainsi une certaine protection sociale), mais peut exiger, en contrepartie, un accès prioritaire à la main-d'œuvre disponible dans le ménage, ainsi que l'exclusivité de la commercialisation de la production et de l'apport des crédits de campagne. En raison de cette imbrication des marchés du travail, des produits, des intrants et du crédit, les ruraux pauvres ont énormément de mal à saisir les opportunités économiques éventuellement relayées par les signaux du marché (Farrington, 2004).

Le « gros plan » proposé en fin de chapitre détaille les problèmes stratégiques que rencontrent les ménages en quête d'activités de subsistance. Le profil affichant le revenu le plus faible a la plus petite variance. Ses points les plus bas sont plus « atténués » que ceux du profil de revenu plus élevé, mais ils sont aussi synonymes d'une moindre espérance de revenu moyen. L'autre profil emporte une espérance de revenu moyen plus forte, mais les creux possibles sont inacceptables pour un ménage pauvre qui est dans l'incapacité de s'assurer contre ces risques, que ce soit au moyen d'instruments publics ou disponibles sur le marché, ou grâce à son épargne. Cette incapacité est peut-être plus forte pour les ménages ruraux en raison des caprices climatiques, de l'inconstance des cours des produits agricoles et de l'absence, sur les marchés financiers insuffisamment développés, d'instruments permettant de gérer ce type de risque.

Si les agriculteurs pauvres veulent exploiter leur potentiel productif et se sortir de la pauvreté, ils doivent absolument disposer d'instruments de gestion des risques. Mais compte tenu de l'imbrication des risques productifs et des risques propres aux ménages ruraux, il est impératif que les stratégies de gestion des risques et des vulnérabilités connexes comportent un portefeuille d'instruments susceptibles de traiter les deux types de risques.

Gérer les risques sociaux

Pour envisager la gestion des risques tant productifs que familiaux sous l'angle stratégique, il faut évaluer de manière exhaustive la nature des risques auxquels la population est exposée. La Banque mondiale a mis au point un cadre de gestion des risques sociaux qui couvre à la fois la protection et la promotion des activités de subsistance, dans le but d'apprécier le niveau de vulnérabilité des individus et de divers secteurs économiques face à différents risques (encadré 15.1).

C'est par une évaluation exhaustive des risques sociaux que les responsables des politiques peuvent déterminer en connaissance de cause la façon de réduire ou d'éliminer le risque, et de favoriser des mécanismes permettant à la population de supporter les

Encadré 15.1. Le cadre de gestion des risques sociaux de la Banque mondiale

Le cadre de gestion des risques sociaux peut servir à analyser les sources des vulnérabilités. Il s'intéresse à la manière dont la société gère les risques, et aux coûts et avantages relatifs des différentes interventions de la puissance publique sur le bien-être des ménages. Il permet aussi d'estimer comment il serait possible d'aider les personnes et ménages vulnérables à mieux gérer les risques et à se prémunir davantage contre des pertes de bien-être préjudiciables.

La gestion des risques sociaux replace les domaines classiques de la protection sociale (interventions sur les marchés du travail, assurance sociale, filets de protection sociale) au sein d'un cadre d'analyse comportant :

- Trois stratégies de gestion des risques (prévention, atténuation et prise en charge).
- Trois degrés de formalisme de la gestion des risques (informelle, fondée sur le marché, imposée par la puissance publique).
- De nombreux acteurs (individus, ménages, collectivités, ONG, échelons administratifs divers et organisations internationales), dans un contexte d'information asymétrique et de diversité des risques.

Cette vision élargie de la protection sociale met l'accent sur le double rôle que jouent les instruments de gestion des risques pour, d'une part, protéger les activités économiques élémentaires et, de l'autre, inciter à la prise de risque. Elle s'intéresse d'abord aux pauvres, car ceux-ci sont les moins armés face aux risques et manquent le plus souvent d'outils de gestion de ces derniers, ce qui les détourne d'activités peut-être plus risquées mais aussi, potentiellement, plus rémunératrices, et les empêche par là de sortir progressivement d'une pauvreté chronique.

Source : Adapté de Holzmann et Jørgensen, 2000.

périodes les plus rudes de l'existence. L'élimination de tous les risques qui menacent l'agriculture étant impossible, il est particulièrement important que des mécanismes de prise en charge du risque mettent les pauvres en situation de prendre part et de contribuer à la croissance économique au travers d'activités agricoles.

La traduction en termes opérationnels du cadre de gestion des risques sociaux impose de prendre soigneusement en compte les quatre dimensions suivantes (Farrington, 2004) :

- Les différentes catégories de pauvres.
- Les interactions entre les sous-secteurs de production agricole et les secteurs non agricoles (où se concentre l'activité entrepreneuriale) et entre les sphères productive et familiale (les crédits étant interchangeables de l'un à l'autre).
- L'interface entre les options de protection et de promotion intra-agricoles et les options de promotion extra-agricoles.
- Les conditions socioculturelles et économiques locales.

La segmentation de la population pauvre a son importance pour recenser les types de risques auxquels elle est confrontée et les modalités de ses éventuelles vulnérabilités face à ces risques. Les interventions menées par les pouvoirs publics afin de prendre en compte les profils de risque et de vulnérabilité des différents mondes ruraux peuvent largement déborder le contexte agricole. Elles devraient se traduire par toute une série d'investissements infrastructurels et institutionnels permettant d'atténuer le risque effectif là où cette action est optimale, et par une stratégie complète de protection sociale susceptible de donner aux

pauvres ruraux la sécurité dont ils ont besoin pour prendre avec prudence des risques leur permettant de faire de l'agriculture l'activité qui les sortira de la pauvreté.

Protéger et favoriser les activités de subsistance

Fait souvent passé inaperçu, les instruments de gestion des risques qui permettent aux producteurs de traiter les risques inhérents à la production agricole protègent leurs activités élémentaires de subsistance et favorisent de meilleures activités. En effet, s'il a été traditionnellement de mise de considérer la création par l'État de filets de protection sociale comme une ponction sur les ressources d'investissement que l'on aurait pu consacrer à la stimulation de la croissance économique, de bons instruments de gestion des risques – associés à des filets de protection destinés à ceux qui n'ont pas ou ne peuvent avoir accès à ces instruments – épargnent en fait aux ménages agricoles les épisodes de très forte baisse du revenu. Les pauvres peuvent alors prendre des risques de manière prudente, ce qui favorise à la fois la croissance et la réduction de la pauvreté. Le fait de protéger et de favoriser les activités de subsistance donne lieu à des dispositions qui peuvent être très diverses et relèvent soit d'une stratégie anticipatrice de prévention ou d'atténuation, soit d'une prise en charge *a posteriori* :

- Les *stratégies de prévention* réduisent la probabilité que survienne un choc néfaste. Dans le domaine agricole, elles peuvent se traduire par des solutions tant infrastructurelles que technologiques. L'irrigation, tout comme les investissements visant à conserver les sols et les ressources en eau, atténue le risque de sécheresse. Les progrès des sciences agricoles, permettant par exemple l'élevage de cheptel résistant aux maladies et de plants résistants aux parasites, aux maladies et à la sécheresse, peuvent prémunir contre certains de ces fléaux. L'amélioration des services de santé, notamment publique, peut diminuer les taux de morbidité et la propagation du VIH/sida. Les stratégies de réduction des risques atténuent la partie basse de variance des profils de revenu et rehaussent le revenu moyen global attendu. Les politiques qui sécurisent le régime foncier réduisent aussi le risque de perte de jouissance foncière.
- Les *stratégies d'atténuation* sont mises en œuvre avant un choc et en réduisent l'impact lorsqu'il se produit. Les ménages diversifient leurs stratégies de subsistance en conjuguant des éléments qui ne sont pas tous soumis au même type ou niveau de risque. Lorsque leur seuil de déclenchement est atteint, des instruments de couverture tels que l'assurance maladie, l'assurance des cours des produits agricoles ou l'assurance contre les intempéries apportent un revenu au ménage. Ces stratégies ne gomment pas les creux du profil plus élevé de revenu escompté du ménage, mais diminuent leur impact sur le ménage grâce à un revenu de substitution, et atténuent donc l'ampleur des chocs les plus sérieux. Par ailleurs, les politiques qui accroissent la capacité migratoire des individus du ménage ont une grande importance du point de vue de l'atténuation des risques.
- Les *stratégies de prise en charge du risque* atténuent l'impact sur les ménages des chocs dont ils ne peuvent se protéger tout seuls par une stratégie d'atténuation ou de prévention – en raison de l'importance de ces chocs ou faute d'actifs suffisants ou d'accès aux instruments nécessaires. Ces stratégies font appel à des programmes d'aide ou de protection sociale et à des opérations de secours en cas de catastrophe naturelle ou de troubles civils. Ces mesures prémunissent contre les creux de revenu susceptibles de faire passer le niveau de bien-être au-dessous des seuils acceptables.

Réduire les risques

L'investissement infrastructurel public peut s'avérer très efficace pour réduire l'exposition des ménages ruraux au risque. Les routes de desserte rurale ont ainsi un fort pouvoir d'intégration des économies de marché car elles atténuent l'instabilité des prix et diversifient les débouchés commerciaux des ruraux pauvres. La diminution des temps de transport réduit le risque de détérioration des cultures périssables. Associée à des investissements dans les infrastructures de communication, la meilleure circulation des biens et des services peut élever le niveau d'information des populations locales. Les ménages des mondes ruraux 1 et 2 peuvent alors prendre des décisions commerciales mieux fondées pour leurs cultures et leur cheptel. De même, les investissements dans l'électrification réduisent le risque inhérent aux cultures périssables, dont la valeur est souvent supérieure à celle des autres cultures. Les investissements publics dans des silos locaux sont plus efficaces pour les petits producteurs des mondes ruraux 2 et 3, qui ne peuvent bénéficier des économies d'échelle justifiant d'investir à titre individuel. Ces investissements peuvent s'avérer particulièrement importants pour les femmes qui, bien souvent, cultivent la terre pour assurer la sécurité alimentaire de leur foyer et n'ont pas les moyens de stocker leur production sans déperdition.

La diminution des risques passe aussi par l'investissement privé destiné, par exemple, à l'irrigation. Mais de nombreux investissements propices à une telle diminution dans le domaine des catastrophes naturelles requièrent un soutien public institutionnel. Il faut par exemple gérer l'eau au niveau des bassins hydrographiques, ce qui suppose la coopération de nombreux usagers de l'eau au niveau tant familial que productif. La plantation d'arbres pour prévenir l'érosion des sols et les glissements de terrain en cas d'inondation a un intérêt aussi bien collectif qu'individuel. Toutefois, les agriculteurs ne sauraient investir dans la terre si le droit de propriété n'est pas correctement protégé; il est donc crucial pour l'investissement foncier que les institutions progressent dans le sens de l'adaptation du régime foncier et du cadastre aux besoins, afin de pouvoir réduire l'exposition aux risques, notamment, de sécheresse et d'inondation. De nombreux pays gagneraient à intensifier leurs efforts visant à formaliser pour les femmes la disponibilité et la maîtrise des ressources foncières et des ressources naturelles.

Dans le même ordre d'idées, l'investissement dans la recherche-développement agricole est essentiel pour la poursuite de la hausse des rendements, l'augmentation de la productivité agricole et le maintien des performances face aux périodes de sécheresse, aux carences en éléments nutritifs et aux épisodes de pullulation des ravageurs. De nouveaux modèles doivent aujourd'hui être mis en place pour stimuler cette recherche. Cette dernière, inspirée par les producteurs, doit prendre en compte tant les femmes que les hommes, et leurs différents besoins. De nombreuses technologies récentes sont synonymes de dépenses de R-D considérables, et les investissements de la puissance publique font pâle figure aux côtés de ceux du secteur privé. Des partenariats public-privé efficaces peuvent faire profiter la recherche publique de certaines avancées techniques agricoles, animales, sylvicoles et halieutiques du secteur privé considérées comme non rentables commercialement.

Atténuer les effets des chocs et contraintes

L'investissement public dans des systèmes de pré-alerte, rendus plus efficaces par les progrès des infrastructures de collecte, de gestion et de prévision de données, peut

atténuer les risques en augmentant la réactivité. Il est par exemple possible de stopper l'apparition de foyers de maladies telles que la rougeole grâce à d'énergiques programmes de vaccination.

Le développement institutionnel est également essentiel pour l'atténuation des risques. En majorité, les ruraux pauvres habitant dans un pays en voie de développement sont dépourvus des instruments perfectionnés de gestion des risques tarifaires et météorologiques dont disposent les producteurs du monde développé (encadré 15.2). Ils n'ont même pas la possibilité élémentaire de s'auto-assurer en épargnant. Il faut donc absolument accroître les investissements dans les zones rurales, afin que leurs habitants

Encadré 15.2. **Éthiopie : l'assurance contre les intempéries**

Les Nations Unies s'efforcent d'obtenir des soutiens pour une nouveauté des marchés de capitaux susceptible de rendre les famines plus supportables : les produits dérivés « sécheresse ». Si l'on en croit le Programme alimentaire mondial (PAM), de tels instruments – sorte de police d'assurance indexée sur les précipitations – permettraient au personnel humanitaire d'accélérer les livraisons d'argent et de nourriture avant que ne se généralise la disette dans le monde rural pauvre.

Aujourd'hui, lorsqu'un pays en développement vit un épisode de sécheresse, il peut se passer neuf mois avant que les organisations humanitaires évaluent les dégâts, sollicitent les donateurs, collectent les contributions et les adressent aux populations nécessiteuses. Au bout de ce laps de temps, de nombreux producteurs pauvres sont plus qu'extingués, ou survivent en mangeant leur stock de semences et en vendant leur bétail.

Il se pourrait que ce concept soit testé dès la fin de l'année en Éthiopie. Pour ce projet pilote éthiopien, le PAM ferait l'acquisition d'un produit dérivé auprès d'une compagnie de réassurance ou d'une autre société de services financiers, qui verserait par exemple 100 millions USD si le pays connaissait des précipitations inférieures à un certain seuil – que l'usage a jusqu'ici déterminé comme un niveau de sécheresse ne survenant qu'une fois par décennie. Au cours des trente dernières années, l'Éthiopie a connu une sécheresse de cette ampleur en 1984, en 1987 et en 2002. La pire a été celle de 1984, l'aide alimentaire alors octroyée aux 23,4 millions de personnes sinistrées représentant 1,65 milliard USD actualisés.

Par rapport à une police d'assurance normale, ce produit dérivé rend inutile le calcul par un expert des dégâts imputables à la sécheresse. En effet, les versements sont fonction de la quantité de précipitations, et non des dommages. Les relevés de précipitations sont pratiquement uniformes sur l'ensemble de la planète, et l'Éthiopie dispose de données dont la fiabilité, raisonnable, permet aux marchés financiers d'évaluer la probabilité d'une nouvelle période de sécheresse.

En cas de sécheresse, le PAM n'aurait pas besoin de réunir les donateurs au beau milieu de la crise; il lui suffirait de percevoir son dû auprès du porteur du produit dérivé. Des famines pourraient toutefois avoir d'autres causes – guerre, invasions de ravageurs, etc. – qui nécessiteraient le déclenchement d'un processus plus classique de collecte de fonds.

Des instruments financiers similaires se négocient déjà sur le *Chicago Mercantile Exchange*. Des entreprises opérant dans le secteur énergétique, par exemple, achètent des dérivés indexés sur les intempéries pour se protéger de conditions météorologiques anormales pour la saison. Pour la plupart, ces produits dérivés sont commercialisés par des réassureurs, des banques d'investissement et des fonds spéculatifs.

Source : *Wall Street Journal*, 13 mai 2005.

Tableau 15.1. Les risques des cinq mondes ruraux

| Catégories de ménages ruraux | Typologie des risques habituels | Mesures habituellement prises pour prévenir, atténuer ou assumer les risques |
|--|--|---|
| Monde rural 1 Producteurs commerciaux de grande taille compétitifs à l'échelle internationale. | Risques génériques (parasites, maladies, météorologie) et nouveaux risques : fluctuations des prix des intrants et des produits, éventuellement liées à l'évolution des marchés internationaux; contrôles plus stricts de la qualité des produits; saturation des marchés nationaux; problèmes de transport et de stockage de denrées périssables. | Avancées technologiques (irrigation, pesticides, variétés nouvelles) visant à réduire les risques génériques (parasites, maladies, météorologie). Renforcement des services d'infrastructure (notamment routes de desserte et électricité). Nouveaux instruments financiers tels que les assurances contre les intempéries et contre les fluctuations des cours agricoles. Standardisation des qualités et des normes. |
| Monde rural 2 Ménages agricoles qui produisent pour le marché tout en satisfaisant leurs besoins propres. | Risques génériques (parasites, maladies, météorologie); problèmes éventuels de liens commerciaux en mutation, mais, le plus fréquemment, de saturation du marché local ou saisonnier, et déséquilibres du pouvoir de marché. | Avancées technologiques (irrigation, pesticides, variétés nouvelles) visant à réduire les risques génériques (parasites, maladies, météorologie). Développement informationnel, institutionnel et infrastructurel nécessaire à l'amélioration du fonctionnement et de l'accessibilité du marché. Investissements dans des installations locales de stockage et de traitement des récoltes, pouvant contribuer à satisfaire plus efficacement les besoins d'activités de subsistance. Soutien de stratégies de subsistance comprenant une diversification au sein ou hors de la production agricole. |
| Monde rural 3 Petits exploitants pratiquant une agriculture de subsistance. | Risques identiques à ceux du monde rural 2, auxquels s'ajoutent le risque de rupture de bail par le propriétaire foncier, la pénurie d'emplois hors exploitation, la vulnérabilité des emplois dans les mondes ruraux 1 et 2, l'insécurité du régime foncier, les difficultés d'exécution des contrats, la dangerosité des conditions de travail sur les chantiers, etc. | Mesures identiques à celles concernant le monde rural 2, et soutien à la diversification des activités (y compris par un renforcement institutionnel permettant de sécuriser le régime foncier, de mieux exécuter les contrats et de prendre en compte les questions de santé et de sécurité). Investissements dans le secteur social susceptibles de renforcer le capital humain et d'aider les ménages à faire face à des chocs très variés. |
| Monde rural 4 Travailleurs agricoles dépendant essentiellement d'une demande occasionnelle de main-d'œuvre peu qualifiée. | Vulnérabilité des emplois agricoles face aux chocs touchant les mondes ruraux 1, 2 et 3, qui retentissent sur la demande de main-d'œuvre; pénurie d'emplois hors exploitation, difficultés d'exécution des contrats, dangerosité des conditions de travail sur les chantiers, maladies contagieuses, etc. | Politiques économiques favorables à des investissements générateurs d'emplois plus nombreux. Politiques de soutien aux migrations saisonnières, aux déplacements domicile-travail et à l'assurance individuelle. Investissements dans des infrastructures et des établissements de soins (y compris publics), de manière à abaisser la morbidité et la pénurie de main-d'œuvre. Programmes de formation des adultes générateurs d'activités de substitution (travail indépendant, création d'entreprise). |
| Monde rural 5 Personnes incapables de mener une activité productrice régulière (personnes très âgées, malades, handicapées, très jeunes) et dépendant de transferts informels pour se nourrir, se loger et se vêtir. | Tout risque pesant sur l'économie agricole et l'économie rurale est susceptible d'avoir des effets secondaires sur cette catégorie de population en raison du recul corrélatif des transferts informels. | Mesures identiques aux mesures ci-dessus, visant à renforcer et stabiliser l'économie ménagère, ainsi que des mesures de protection sociale (santé, pensions sociales, allocations familiales et allocation veuvage) incluant la prise en charge des orphelins et des personnes atteintes du VIH/sida. |

Source : Farrington (2005).

puissent économiser en vue de temps difficiles et constituer un fonds de roulement pour leurs activités entrepreneuriales.

En Inde, 13 % seulement des producteurs marginaux typiques des mondes ruraux 2 et 3 ont accès à des mécanismes officiels de financement, tandis que 50 % des producteurs plus importants recourent au crédit, et 87 % disposent d'un compte d'épargne. Parmi les premiers, 44 % empruntent auprès d'usuriers qui pratiquent fréquemment des taux

annuels de 50 %. Il semble que pour accéder à des financements officiels, les producteurs marginaux soient souvent contraints de verser des pots-de-vin pouvant atteindre 20 % du montant du prêt, et que la procédure prenne jusqu'à 33 semaines. Le développement institutionnel, accompagné d'une réglementation adéquate, est l'une des clés qui permettra de déverrouiller l'offre de services financiers et le potentiel économique de nombreux producteurs marginaux.

Dans certaines zones, afin de protéger les ruraux pauvres, on a mis en place des systèmes d'assurance maladie et des régimes de retraite nouveaux et innovants qui contribuent ainsi à atténuer les risques courus par les ménages.

Aider les ruraux pauvres à faire face

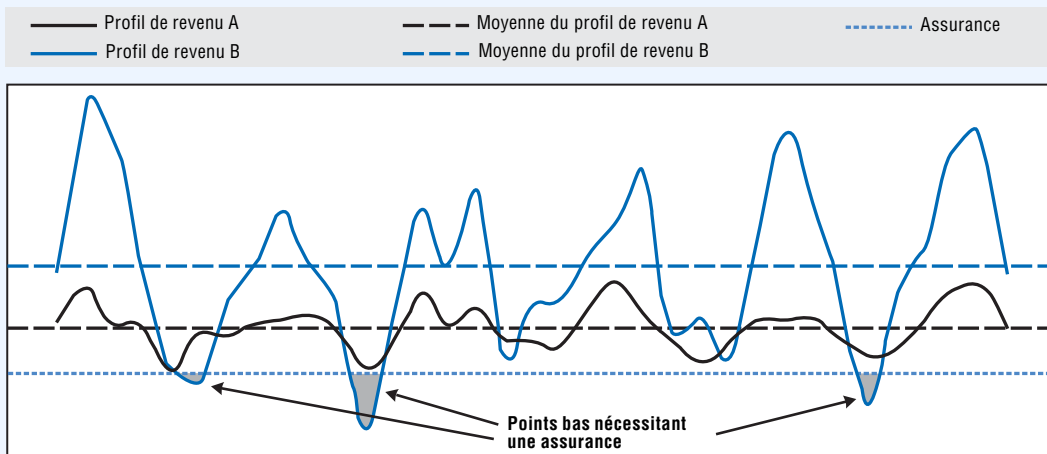
Lorsque toutes leurs tentatives de s'en sortir échouent, les ménages ruraux pauvres ont besoin de filets de protection sociale susceptibles de les aider à faire face à des chocs soudains. Ces systèmes prennent la forme de transferts sociaux et d'aides d'urgence en espèces ou en nature. Les programmes doivent être centrés sur des risques précis et sur les vulnérabilités connexes des ménages ruraux; s'il est souhaitable qu'ils figurent en permanence dans l'arsenal de la protection sociale, leur usage sera généralement temporaire : les ménages y recourront seulement lorsqu'ils en auront besoin et rempliront les critères définis. En incitant les ruraux pauvres à prendre des risques de manière prudente et à mener des activités entrepreneuriales, ce fonctionnement assure la fonction de promotion des activités de subsistance qui est assignée aux programmes. Les autorités peuvent ajuster les mécanismes de garantie (comme par exemple les programmes de travaux publics) à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins, et se tenir prêtes à mettre en œuvre une série d'activités laissées en attente. Elles doivent en outre élaborer pour le monde rural 5 des programmes susceptibles de permettre à cette population de s'intégrer progressivement à d'autres mondes ruraux ou urbains.

Gros plan sur des stratégies plus risquées mais plus prometteuses en termes de rendement

La protection sociale, qui fait partie intégrante de la politique économique, doit comporter tout un éventail de programmes accessibles à tous. Si certains économistes ont pu s'inquiéter que les prestations sociales accordées aux pauvres freinent la croissance économique, un programme de protection sociale bien conçu peut en fait en être le tremplin. Bien souvent, les pensées des individus pauvres étant accaparées par la recherche de nourriture pour le prochain repas, c'est la politique du risque minimal, assorti d'une espérance de rendement également minimale, qu'ils choisissent, au détriment d'autres stratégies qui seraient certes plus risquées, mais aussi plus prometteuses.

Mettre les ruraux pauvres en situation d'opter pour ces stratégies est un volet important d'une politique visant à améliorer leurs chances de trouver des activités de subsistance plus efficaces pour les sortir de leur condition. De bons programmes de protection sociale, assortis de mécanismes d'admissibilité et d'accès clairs, transparents et non discriminatoires jouent un rôle important dans la propension des pauvres à adopter des stratégies de subsistance potentiellement plus rémunératrices et risquées.

Graphique 15.1. Deux profils (haut et bas) de revenu



Source : Brown et Gentilini, 2005.

Le graphique illustre deux profils de revenu escompté, un profil A dont la moyenne et la variance sont faibles, et un profil B à la moyenne escomptée et la variance plus élevées. Un ménage pauvre n'optera pas pour une stratégie de subsistance conforme au profil B s'il est dans l'incapacité de supporter les baisses de revenu très importantes qu'il peut comporter.

Prenons pour exemple simple un ménage exploitant des terres dans un régime foncier incertain et une zone sujette à la sécheresse. En profil A, il cultive par exemple du manioc, production vivrière qui supporte les sécheresses, a une durée de maturation très réduite et se vend localement; en profil B, il cultive par exemple du café, culture de rapport à la gestation longue. Le revenu tiré du café est bien supérieur, mais court plusieurs risques : celui que survienne une sécheresse, celui que la jouissance foncière cesse avant que les plants de café parviennent à maturité, et celui que les cours internationaux du café connaissent un creux au moment de la récolte. Un seul de ces événements – sans parler de leur combinaison – pourrait suffire à produire l'un des points bas du profil de revenu B.

Différentes stratégies et différents instruments, publics comme privés, pourraient traiter ces difficultés et permettre au ménage concerné d'opter pour le profil B :

- Des instruments de couverture contre les intempéries ou les fluctuations des cours des produits agricoles permettraient de le protéger contre la sécheresse et contre le risque de vendre son café à une période de reflux des cours mondiaux. On pourrait ainsi réduire l'amplitude des points bas du profil B, et accroître le revenu moyen escompté.
- Un programme cadastral prenant en compte les modes de faire-valoir traditionnels – et favorisant la parité – au lieu de privilégier la propriété foncière individuelle, réduirait la partie basse de la variance des deux profils et accroîtrait le revenu moyen escompté.
- Des investissements dans des infrastructures d'irrigation adaptées réduiraient la partie basse de la variance des deux profils, et notamment du profil B, imputable à la sécheresse.

Le graphique est, au fond, une carte de profils de revenus de plus en plus élevés; l'objectif est ici de permettre aux ménages de changer progressivement de profil – de passer par exemple de A à B, puis à C, D et E – et d'augmenter ainsi leur revenu moyen à chaque étape. À un moment donné, la moyenne du profil considéré rejoindra le seuil de pauvreté. Il faut noter que dans chaque partie du spectre des profils de revenu, certains ménages présenteront plus de risques intrinsèques que d'autres.

C'est au niveau des profils de revenu les plus bas que l'on a le plus de chances de voir les pouvoirs publics fournir des instruments qui réduisent la probabilité de matérialisation des risques ou suppriment les creux de revenu *ex ante* ou *ex post*. Il peut s'agir de programmes de santé publique, d'investissements dans les routes et les institutions, mais aussi de filets de protection et de programmes d'aide ou de protection sociale. Quand le revenu escompté atteint les niveaux les plus faibles, et si les circonstances locales le justifient, l'aide peut être fournie en nature, par exemple directement sous forme de nourriture ou de logement. Aux niveaux de revenu plus élevés, les mesures de protection peuvent être d'origine privée – assurance contre les fluctuations des cours, contre les intempéries – ou combiner des apports publics et privés, y compris sous la forme de régimes contributifs tels que l'assurance chômage, l'assurance maladie et le dispositif des retraites.

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 IGSSR-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 ».

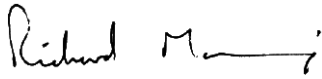
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

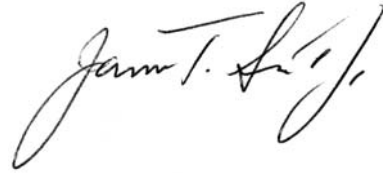
- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;*
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;*
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;*
- iv) accroître et démultiplier les sources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

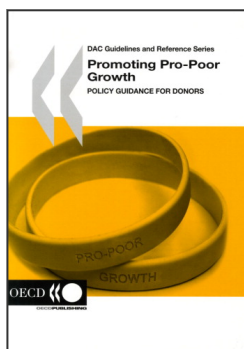
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

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

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

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



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

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Réduire les risques et les vulnérabilités », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-18-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.