



Lignes directrices et ouvrages
de référence du CAD

Vers une croissance pro-pauvres

ORIENTATIONS À L'INTENTION
DES DONNEURS



CROISSANCE

PRO-PAUVRES

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Vers une croissance pro-pauvres

ORIENTATIONS
À L'INTENTION DES DONNEURS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Promoting Pro-Poor Growth

POLICY GUIDANCE FOR DONORS

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

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 ».

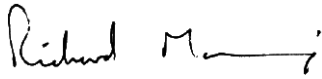
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

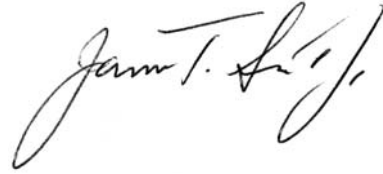
- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;
- iv) accroître et démultiplier les sources 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 donateurs à la nature de l'impact souhaité	365
Chapitre 26. Comment appuyer la mise en œuvre et le suivi des évaluations ex ante d'impact sur la pauvreté	367
Bibliographie	369

Encadrés

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

Tableaux

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

Graphiques

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

Sigles

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

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

* Sigle d'origine.

Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 donateurs	55
Bibliographie	65

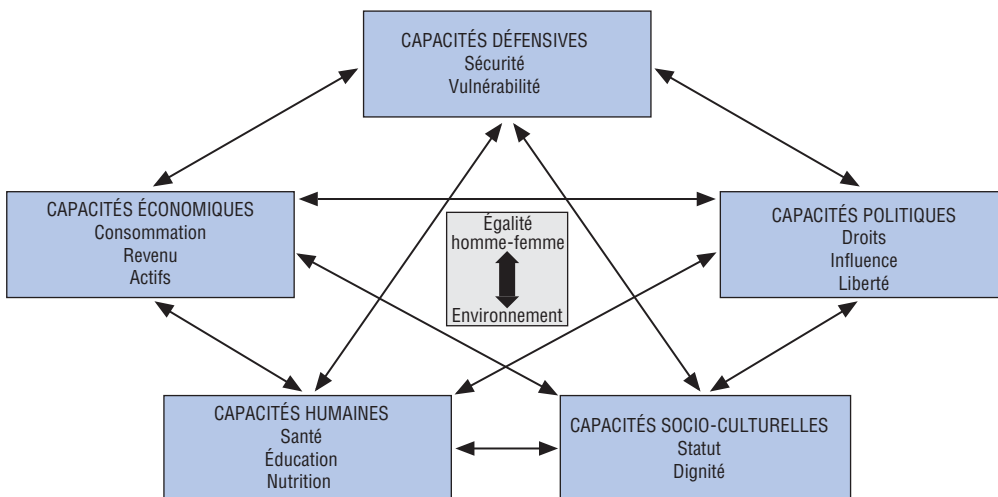
PARTIE I
Chapitre 1

Introduction

Les multiples dimensions de la pauvreté

Il ressort des Lignes directrices sur la *réduction de la pauvreté* adoptées en 2001 par le CAD que les diverses formes que prend la pauvreté (privation sur les plans matériel, humain, politique et socioculturel et dans le domaine de la sécurité) sont étroitement liées les unes aux autres, et qu'elles sont toutes traversées par le problème de l'absence d'équité entre hommes et femmes et celui de la viabilité du point de vue écologique (graphique 1.1).

Graphique 1.1. **Représentation schématique des multiples dimensions de la pauvreté**



Ce rapport est consacré à une seule des dimensions de la pauvreté, à savoir la pauvreté monétaire et les moyens de la faire reculer grâce à une croissance pro-pauvres. Étant donné que les diverses formes de privation qui caractérisent la pauvreté sont étroitement liées les unes aux autres, on examine aussi comment la réduction de la pauvreté monétaire peut contribuer à faire régresser les autres dimensions de la pauvreté et être facilitée par les progrès qui peuvent être réalisés dans ces domaines.

Qu'est-ce que la croissance pro-pauvres et pourquoi est-elle importante?

Faire reculer la pauvreté monétaire est un objectif primordial pour plus de 3 milliards de personnes, soit près de la moitié de l'humanité, qui ont moins de 2 dollars par jour pour subvenir à leurs besoins essentiels, et absolument vital pour le milliard de personnes qui, avec un revenu de moins d'un dollar par jour, doivent lutter pour survivre. Les résultats des efforts déployés dans bon nombre de pays en développement pour assurer la croissance économique et faire reculer la pauvreté sont loin d'être satisfaisants. Dans des pays tels que la Chine et l'Inde, qui parviennent à maintenir leur croissance à des niveaux élevés, beaucoup de femmes et d'hommes pauvres ont réussi à échapper à la pauvreté monétaire.

Mais dans la majorité des pays en développement, la croissance a été trop faible pour permettre aux pauvres d'en sortir. Sur le plan régional, l'Afrique subsaharienne risque de ne pas atteindre la cible de l'OMD1 qui concerne la réduction de l'extrême pauvreté, et l'Amérique latine n'a guère vu régresser la pauvreté monétaire au cours de ces dernières années. Même lorsque la croissance et le recul de la pauvreté ont été dans l'ensemble satisfaisants, les faits observés montrent qu'une forte proportion de pauvres sont restés en marge du processus de croissance et n'ont pu se sortir de leur situation.

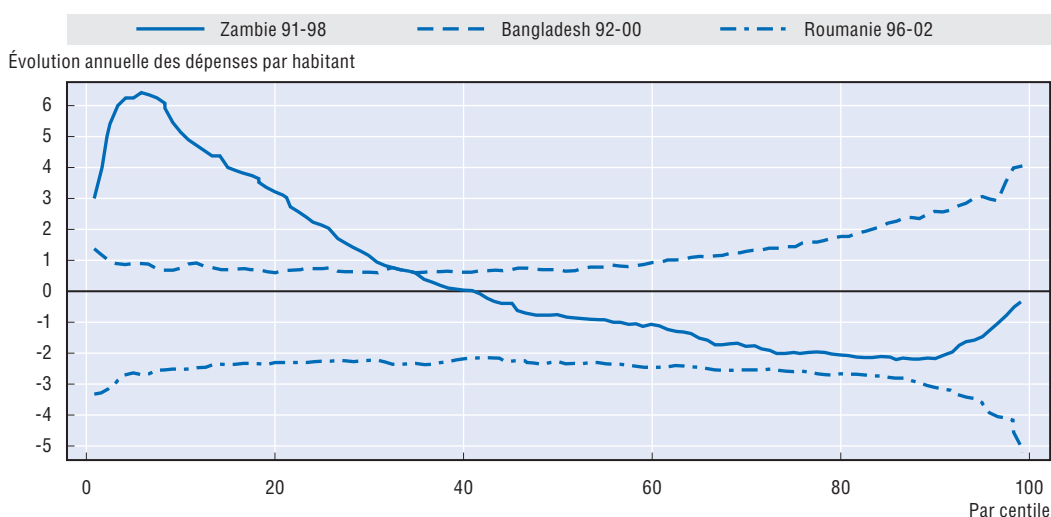
La croissance pro-pauvres a pour but de développer la capacité des pauvres, femmes et hommes, de participer à l'activité économique, de contribuer à la croissance et d'en tirer avantage, capacité évaluée d'après l'évolution du revenu des ménages dans lesquels ils vivent et des biens dont eux et leurs enfants font l'acquisition pour pouvoir obtenir un revenu plus élevé dans l'avenir*. Dans quel cas la croissance peut-elle être qualifiée de pro-pauvres? Les points de vue divergent sur cette question. Pour certains, l'essentiel est de savoir si le revenu des pauvres progresse *relativement* à celui des autres et si, par conséquent, les inégalités diminuent. L'intérêt de cet angle de vue réside dans le fait qu'il appelle l'attention sur la proportion d'avantages que les pauvres tirent de la croissance et sur l'évolution des inégalités, facteur qui détermine de façon primordiale dans quelle mesure la croissance fait reculer la pauvreté. Pour d'autres, ce qui compte avant tout, c'est le rythme auquel progresse, en termes *absolus*, le revenu des pauvres. Ils cherchent par exemple à savoir si ce revenu augmente assez vite pour que le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil international de pauvreté diminue, conformément à la cible 1 de l'OMD1.

Ces deux définitions de la croissance pro-pauvres, respectivement en termes relatifs et en termes absolus, sont l'une comme l'autre pertinentes et se complètent lorsque l'on analyse le processus de croissance dans l'optique des besoins des pauvres. En fait, les outils nécessaires pour déterminer comment les pauvres contribuent à la croissance et en tirent avantage peuvent être utilisés avec chacune de ces définitions. C'est le cas des « courbes de l'incidence de la croissance » (CIC), qui représentent l'évolution du revenu (ou des dépenses) des ménages ayant différents niveaux de revenu sur une période donnée (graphique 1.2), et rendent ainsi compte des variations du revenu, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs (Klasen, 2005a). Le graphique 1.2 montre qu'en Zambie, les pauvres ont profité de la croissance tant en termes absolus qu'en termes relatifs (même si celle-ci a été faible), alors qu'au Bangladesh, les ménages aisés en ont davantage tiré parti que les pauvres.

L'importance du contexte

Pour pouvoir définir des stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire de comprendre qui sont les pauvres et comment ils gagnent leur vie. Ils ne constituent pas un groupe homogène car la fréquence de la pauvreté diffère selon le sexe, les groupes sociaux, les régions, selon que les ménages vivent en zone urbaine ou en zone rurale, etc. De plus, les hommes et les femmes pauvres ont recours à des stratégies très diverses pour subvenir à leurs besoins. Par exemple, si deux tiers environ des pauvres du monde vivent dans les zones rurales, il existe toute une variété de « mondes ruraux » qui offrent des possibilités différentes de gagner sa vie dans l'agriculture et les activités non agricoles. Les stratégies visant à renforcer la croissance pro-pauvres doivent tenir compte de ces divers

* On s'est en fait attaché à mesurer l'évolution du revenu (ou des dépenses), les données qui s'y rapportent étant plus facilement accessibles.

Graphique 1.2. **Quelques courbes d'incidence de la croissance**

Source : McKay, 2005.

Encadré 1.1. **Outils d'analyse de l'interaction entre croissance, inégalités et pauvreté monétaire**

Cette forme d'analyse peut s'appuyer, entre autres, sur les outils suivants :

- i) Décomposition de la croissance de manière à mettre en évidence les liens entre niveau macroéconomique et niveau microéconomique (évolution du produit intérieur brut (PIB) par rapport à celle du revenu des ménages), et à déterminer les sources de croissance, c'est-à-dire à quels secteurs et à quels types de dépenses (consommation, investissement, etc.) celle-ci est due, et si elle tient à une augmentation des facteurs de production (travail, capital) et de leur productivité, etc.
- ii) Examen de la répartition géographique de la croissance (par exemple, entre régions, zones urbaines et rurales), de l'évolution de la structure de l'emploi (taux d'activité des femmes et des hommes, secteurs d'emploi, emploi dans le secteur formel et le secteur informel, chômage) et des salaires/revenus tirés de celui-ci.
- iii) Décomposition de l'évolution de la pauvreté et des inégalités à l'aide de CIC, afin de cerner les effets exercés sur la répartition du revenu, adaptation de ces courbes de manière à saisir le vécu de différents types de ménages sur le plan de la pauvreté et des inégalités (par exemple, ménages dirigés par une femme et ménages dirigés par un homme, appartenant à tel ou tel groupe social, vivant en zone urbaine ou en zone rurale, dans telle ou telle région), décomposition de la contribution que la croissance et l'évolution de la répartition du revenu apportent aux ressources financières dont disposent les pauvres, calcul du taux de croissance moyen du revenu des pauvres et comparaison de ce taux à celui du revenu des autres catégories de la population et à celui du revenu perçu par les uns et les autres dans des pays analogues.

Source : McKay, 2005.

modes d'obtention d'un revenu. La situation du pays est également déterminante pour l'efficacité de ces stratégies. Les pauvres du monde vivent dans des contextes très différents, c'est-à-dire dans des grands pays à revenu intermédiaire où ils sont restés en marge du processus de croissance, dans des pays à faible revenu où la croissance a toujours été faible,

et pour un tiers d'entre eux, dans des États dits « fragiles » où le fonctionnement de l'appareil d'État est défaillant. Étant donné la diversité des situations, les stratégies exposées ci-dessous devront être adaptées en fonction du contexte.

Pour ce faire, il est indispensable de connaître en détail l'expérience acquise en matière de croissance/d'inégalités/de pauvreté. Un large éventail d'outils peuvent être utilisés pour analyser cette expérience, comme le montre l'encadré 1.1.

Structure du rapport

Ce rapport est composé comme suit :

- Le **chapitre I.2** énonce les mesures requises pour promouvoir une croissance pro-pauvres.
- Le **chapitre I.3** examine comment la croissance pro-pauvres peut être renforcée par les progrès réalisés sur d'autres aspects de la pauvreté.
- Le **chapitre I.4** est consacré au processus d'élaboration des politiques visant à promouvoir une croissance pro-pauvres, ainsi qu'à la nécessité de donner aux pauvres, notamment en les informant, les moyens de participer à ce processus.
- Le **chapitre I.5** s'intéresse au rôle des donateurs dans l'action à mener pour instaurer une croissance pro-pauvres.

PARTIE I
Chapitre 2

Faire reculer la pauvreté monétaire grâce à une croissance pro-pauvres

Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté monétaire 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.

Rythme et modalités de la croissance

Le rythme et les modalités de la croissance sont interdépendants et doivent donc être traités simultanément.

Les Lignes directrices sur la réduction de la pauvreté adoptées en 2001 par le CAD indiquent que tant le rythme que les modalités de la croissance, s'agissant de sa durabilité, de sa composition et de son caractère équitable, sont importants pour faire réellement reculer la pauvreté monétaire. Les récents travaux du POVNET ont montré qu'ils étaient interdépendants. Une croissance à large assise qui englobe l'ensemble des secteurs est de nature à être plus durable qu'une croissance tributaire de la situation du marché dans un ou deux secteurs, et offre aux pauvres davantage de possibilités de participer au processus qui la régit, ce qui fait progresser l'équité. Dans les pays en développement, les hommes et les femmes pauvres constituent une part importante de la population active ; or, s'ils ont davantage les moyens de participer et de contribuer au processus de croissance, cette dernière sera plus rapide et plus équitable. En outre, contrairement aux approches suivies dans le passé qui consistaient à privilégier tout d'abord le rythme de la croissance en remettant à plus tard l'étude de ses modalités et de la répartition des avantages qui en résultent, il est désormais évident qu'il faut s'intéresser à tous ces aspects à la fois. Étant donné que les mesures qui influent sur le rythme ont aussi une incidence sur les modalités, et *vice versa*, ces éléments ne doivent être traités séparément. Il est indispensable d'instaurer des modalités de croissance qui ne laissent personne de côté, car les systèmes fiscaux des pays en développement sont souvent rudimentaires et offrent donc peu de possibilités d'utiliser les transferts fondés sur l'impôt pour assurer une croissance équitable.

Une croissance durable

Une croissance soutenue est essentielle pour faire reculer la pauvreté monétaire.

Les faits montrent clairement que la croissance économique est une condition essentielle du recul de la pauvreté monétaire, et qu'elle en est dans bien des cas le facteur principal. Les données disponibles sur des pays et des périodes différents montrent que c'est avant tout la croissance qui permet de réduire durablement la pauvreté monétaire. Il ressort d'études sur l'évolution de la situation de 14 pays en développement au cours des années 90 que la pauvreté monétaire n'a diminué que lorsqu'il y a eu croissance et, qu'en règle générale, plus la croissance a été forte, plus la baisse de la pauvreté monétaire a été marquée (Agence française de développement [AFD] et autres, 2005).

Tous les pays connaissent de brefs épisodes de croissance, rapide ou non. Ils ne sont pas suffisants pour créer les possibilités requises pour échapper à la pauvreté monétaire. Afin que celle-ci recule, il est indispensable d'assurer une croissance rapide à long terme. Des pays d'Asie tels que la Chine et l'Inde y sont récemment parvenus et ont ainsi enregistré un reflux important de la pauvreté monétaire. La croissance peut être déclenchée par des facteurs divers : découverte de ressources naturelles, augmentation

Encadré 2.1. Développement du secteur privé

Le secteur privé est souvent désigné comme le moteur de la croissance, et son développement a donc été principalement considéré jusqu'à présent comme un facteur d'accélération de celle-ci. Le secteur privé influe aussi fortement sur les modalités de la croissance, car il détermine l'importance de l'assise sur laquelle elle repose et la place qu'elle fera aux pauvres. Des emplois stables, sûrs et bien rémunérés et le travail indépendant productif dans l'agriculture et dans des activités non agricoles du secteur privé, constituent d'importantes voies de sortie de la pauvreté monétaire.

Les approches nouvelles visant à assurer un développement pro-pauvres du secteur privé reposent sur le constat selon lequel l'essentiel, c'est l'étendue des perspectives que la croissance ouvre à ces derniers et l'importance des avantages qu'elle leur procure, qu'ils soient hommes ou femmes. À l'heure actuelle, la majorité des pays en développement ne sont pas en mesure de créer suffisamment d'emplois dans le secteur formel pour pouvoir faire face à l'augmentation de la main-d'œuvre non agricole. Des centaines de millions de pauvres se voient par conséquent contraints de gagner leur vie dans le secteur informel. On estime que 72 % de la main-d'œuvre non agricole des pays d'Afrique, 65 % de celle des pays d'Asie et 52 % de celle des pays d'Amérique latine gagnent leur vie dans le secteur informel, de sorte que cette situation constitue aujourd'hui l'une des questions de fond les plus importantes concernant le développement du secteur privé (Organisation internationale du travail, OIT, 2002). Le travail dans le secteur informel est certes sans doute le seul moyen dont disposent les pauvres pour survivre, mais bon nombre d'entre eux peuvent être contraints de s'engager dans des activités à faible valeur ajoutée et d'occuper des emplois peu sûrs pour lesquels le respect des normes fondamentales du travail n'est pas assuré et qui ne sont rattachés à aucun dispositif d'assurance sociale, ce qui ne contribue guère à la croissance et ne permet pas de créer les possibilités et la sécurité nécessaires pour échapper à la pauvreté monétaire. De plus, en raison des difficultés auxquelles les entreprises du secteur informel sont confrontées, le potentiel productif des actifs assez considérables qui sont détenus dans l'économie informelle – en Tanzanie, leur valeur est estimée à 29 milliards USD* – et qui pourraient servir à stimuler la croissance économique, reste inexploité. Dans les faits, secteur formel et secteur informel forment un continuum, étant donné qu'un grand nombre d'entreprises du second paient des impôts et que des entreprises enregistrées dans le premier emploient de la main-d'œuvre et desservent les marchés de façon informelle. Les politiques de développement du secteur privé qui ont pour but de s'attaquer au problème de l'activité dans le secteur informel peuvent favoriser la création d'emplois dans l'économie formelle, atténuer les obstacles à l'intégration dans celle-ci et encourager davantage cette intégration, et contribuer à améliorer la productivité dans le secteur informel grâce à un meilleur accès au crédit et aux services de soutien aux entreprises.

* Discours du président de la Tanzanie, « Reforming the Business Environment », Le Caire, 2005.

des prix des produits de base, amélioration du climat de l'investissement pour le secteur privé, etc. En Inde, il a suffi que les pouvoirs publics affichent une attitude plus favorable à l'égard des entreprises pour lancer la croissance (Rodrik et autres, 2004). Cependant, pour que cette dernière soit soutenue, il est nécessaire d'encourager davantage l'investissement et d'accroître l'utilisation et la productivité du capital et du travail dans l'ensemble de l'économie, en prenant des mesures adaptées et en mobilisant les institutions concernées. Les taux de croissance ont récemment augmenté en Afrique. Le problème est maintenant de faire en sorte qu'ils atteignent les niveaux requis pour la réalisation de l'OMD 1 et qu'ils

s'y maintiennent durablement grâce à l'application de mesures appropriées et à la contribution des institutions intéressées¹.

Afin d'assurer une croissance durable, les politiques et les institutions doivent viser à renforcer la stabilité et la prévisibilité de l'activité industrielle et commerciale de façon à améliorer le rapport risques-avantages pour les entreprises et les individus, et stimuler ainsi l'esprit d'entreprise et l'investissement. Les conflits sociaux ou politiques, le fonctionnement défaillant de l'appareil d'État et l'instabilité de l'action gouvernementale par suite de fréquents changements politiques, sont préjudiciables à la croissance. Il est donc au préalable indispensable de rétablir la paix et la légitimité de l'État pour pouvoir instaurer une croissance pro-pauvres dans les États fragiles. Parmi les facteurs propices à une croissance soutenue figurent la stabilité macroéconomique, l'existence d'institutions qui édictent des règles claires dont l'application est assurée de manière prévisible, une bonne gestion des affaires publiques propre à faire reculer la corruption et la recherche de l'avantage personnel, ainsi que des conditions favorables à l'investissement, dont la garantie des droits de propriété et des marchés efficients qui permettent d'orienter les ressources productives que sont la terre, le travail et le capital vers des domaines où le rendement est optimal, et un accès plus facile à ces ressources, notamment pour les pauvres.

La stabilité macroéconomique est certes indispensable pour instaurer une croissance pro-pauvres car elle contribue à la rendre durable et permet d'éviter que le revenu des pauvres ne se détériore sous l'effet de l'inflation ou des crises économiques, mais il est nécessaire d'adopter une approche souple pour la réaliser. Le respect rigoureux d'objectifs qui ne tiennent pas compte de la phase dans laquelle se trouve le cycle économique (expansion ou contraction) ou des avantages importants que l'investissement social peut apporter, risque d'être inutilement préjudiciable à la croissance (Banque mondiale, 2005b). Il importe en outre de prendre en considération les effets que peuvent avoir sur les pauvres des mesures telles que la compression des dépenses publiques en vue de réduire le déficit budgétaire pour les besoins de la stabilité macroéconomique, afin d'éviter qu'ils n'en fassent les frais. Les gouvernements jugent souvent plus avisé politiquement de s'abstenir de toucher aux dépenses portant sur les services et les investissements auxquels les groupes d'intérêts puissants sont attachés, alors qu'ils amputent les dépenses importantes pour les pauvres, qui n'ont guère les moyens de se faire entendre sur le plan politique.

Par ailleurs, il est désormais reconnu que les politiques qui contribuent à une accélération de la croissance ne constituent pas en soi une panacée, et qu'il peut être nécessaire d'appliquer des mesures complémentaires pour que cette croissance tienne compte de façon durable des besoins des pauvres. Tirer parti des interactions économiques internationales entre le commerce et l'investissement peut aider à assurer une croissance rapide et soutenue, mais cette dernière sera sans doute plus résolument pro-pauvres si le système commercial international fonctionne de manière plus équitable et si la politique commerciale s'accompagne de mesures complémentaires visant à renforcer les capacités et la compétitivité nationales, à permettre le redéploiement des ressources productives, à réduire les coûts et les risques liés aux échanges et à aider les pauvres à s'adapter à la nouvelle situation ou à mieux y faire face.

Un cadre réglementaire efficace, ainsi qu'une gestion rationnelle des affaires publiques garantissant la préservation de l'environnement, sont indispensables pour assurer une croissance durable, notamment parce que beaucoup de pays en développement sont tributaires des ressources naturelles et qu'en Afrique, l'agriculture est

pratiquée en grande partie sur des terres fragiles. Les politiques qui encouragent la protection de l'environnement contribuent à assurer une croissance pro-pauvres car elles visent à faire en sorte que les ressources naturelles ne soient pas exploitées d'une façon qui nuise à leur pérennité (chapitre I.3).

L'exploitation des ressources naturelles va souvent de pair avec ce que l'on appelle la « malédiction des ressources » (Sachs et autres, 1995). Une dépendance excessive vis-à-vis des exportations de ressources naturelles risque à plusieurs égards de compromettre la croissance pro-pauvres : le taux de change augmente, ce qui est préjudiciable aux secteurs (marchands) de l'économie comme l'agriculture, et les inégalités s'aggravent, tout comme le risque de corruption et de conflit. C'est pourquoi bon nombre des pays touchés par la « malédiction des ressources » sont aussi des États fragiles. Comme on l'a vu dans le cas du Botswana, grâce à des mesures efficaces de stabilisation des recettes en devises, des politiques de dépenses publiques prudentes qui visent les pauvres, et des investissements qui favorisent une croissance à large assise, la découverte de ressources naturelles peut être le point de départ d'une croissance pro-pauvres, plutôt que la calamité qu'elle s'est révélée être pour beaucoup de pays.

Étant donné que la nature de l'activité économique, les ressources disponibles, les niveaux de développement, ainsi que les politiques et les institutions sont très divers, il n'est pas possible de définir un modèle de politiques et d'institutions qui soit applicable à tous les cas (Banque mondiale, 2005a). Le contexte est en effet déterminant. Les facteurs économiques fondamentaux d'une croissance durable restent néanmoins les mêmes pour tous les pays. Il importe donc d'effectuer une analyse rationnelle de l'évolution observée dans le pays concernant la croissance/les inégalités/la pauvreté et du cadre stratégique et institutionnel de celui-ci, afin de mettre en évidence les contraintes auxquelles il faut s'attaquer pour assurer durablement une croissance pro-pauvres.

Les modalités d'une croissance pro-pauvres

La croissance économique tendra à être plus rapide et plus durable et à faire davantage reculer la pauvreté monétaire si elle est structurée de manière à tenir compte des besoins des pauvres.

L'incidence de la croissance sur la pauvreté est extrêmement variable. Les faits observés montrent qu'une augmentation de 1 % du revenu par habitant peut entraîner une diminution de la pauvreté monétaire allant de pas moins de 4 % à moins de 1 % selon le pays et la période (Ravaillon, 2004). Cela tient en partie à la situation qui existe au départ, en particulier au niveau des inégalités de revenu et de patrimoine. De plus, l'incidence de la croissance sur la pauvreté monétaire dépendra des possibilités qu'offrent les modalités de cette croissance de renforcer l'aptitude des pauvres à participer à l'activité économique, à y contribuer et à en tirer avantage. Si la croissance repose sur une large assise et englobe l'ensemble des secteurs où les pauvres, hommes et femmes, trouvent leurs moyens de subsistance et des régions dans lesquelles ils vivent, si elle crée des emplois qu'ils sont susceptibles d'occuper et facilite l'accès aux ressources productives et aux marchés des biens et des services qu'ils produisent, il est probable que leur revenu augmentera plus vite et qu'ils seront en mesure d'acquérir les actifs dont ils ont besoin pour continuer à accroître leur revenu dans l'avenir. Si au contraire les pauvres demeurent cantonnés dans des régions et des secteurs qui restent en marge du processus de croissance, des taux de croissance par habitant même très rapides n'auront guère d'effet sur la pauvreté : en Chine, la pauvreté monétaire n'a pas diminué depuis 2000 malgré des taux de croissance à

Encadré 2.2. Les infrastructures, un moyen de promouvoir une croissance pro-pauvres

Il existe un énorme déficit d'infrastructures. Sur l'ensemble de la planète, plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès aux routes, 1.2 milliard ne disposent pas d'eau potable, 2.3 milliards doivent se passer d'un approvisionnement fiable en énergie, 2.4 milliards ne disposent pas d'installations d'assainissement et 4 milliards sont privés de services de communication modernes. Cette absence de possibilités d'accès aux transports, à l'énergie et à l'eau pèse lourdement sur le temps, l'argent et la santé des pauvres. Lorsque la surface des routes est très déformée, les coupures d'électricité fréquentes, le fonctionnement des services d'approvisionnement en eau défaillant et les télécommunications inexistantes, il est très difficile pour les pays ou les régions de parvenir à une croissance économique pro-pauvres. Les faits observés montrent très clairement qu'un accès satisfaisant et équitable aux services d'infrastructure contribue non seulement à **une accélération de la croissance**, mais aussi à **la mise en place de modalités de croissance** profitables aux pauvres.

Des infrastructures fiables et d'un coût abordable permettent de réduire les coûts de production et de transaction liés à l'activité industrielle et commerciale. Elles aident aussi à relier les pauvres au processus de croissance en leur facilitant l'accès aux moyens dont ils ont besoin pour y participer et en accroissant leur mobilité. Elles permettent notamment de raccorder les zones reculées aux pôles de croissance et ainsi de corriger les déséquilibres régionaux et d'aider les pauvres à sortir du piège du dénuement. Il y a lieu de penser qu'une plus grande accessibilité aux infrastructures contribue à réduire les inégalités (Calderon, 2004). De plus, l'accès aux services d'infrastructure favorise la réalisation de plusieurs des OMD, par exemple en raison de ses effets positifs sur la scolarisation dans l'enseignement primaire et parce qu'il fait reculer la malnutrition et la mortalité infantile (l'approvisionnement en eau salubre et l'existence de dispositifs d'assainissement sûrs ayant à cet égard une importance capitale). Dans nombre de pays, les infrastructures ont pâti des fortes compressions exercées sur les dépenses publiques dans les années 90. L'espoir de voir les investisseurs privés combler une grande part du déficit de financement ne s'est pas concrétisé. Entre 1997 et 2003, le soutien des donateurs bilatéraux en faveur des infrastructures est passé de quelque 35 % à 15 % de l'aide publique au développement (APD) bilatérale totale*. L'investissement dans de nouvelles infrastructures et dans leur maintenance a été laissé de côté. Si l'on assiste aujourd'hui à un regain d'intérêt pour celles-ci de la part des pouvoirs publics et des donateurs, des efforts beaucoup plus grands s'imposent.

* Voir le rapport « Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures ».

deux chiffres au niveau national, étant donné que les pauvres vivent dans les zones rurales des régions reculées de l'ouest.

Des mesures doivent être prises pour éviter que les pauvres ne restent en marge du processus de croissance. S'attaquer au problème des régions retardataires dans lesquelles vivent la grande majorité des pauvres n'est pas une tâche aisée, car ce sont surtout les régions dont le développement est rapide qui tirent le mieux parti des économies d'échelle et de concentration. Toutefois, des solutions adaptées à chaque situation, qui comportent une réforme des institutions et de la gestion des affaires publiques, la création de conditions plus propices à l'investissement dont un accès plus facile au crédit et aux services en vue d'accroître la productivité, une amélioration des voies de transport vers les

Encadré 2.3. Agriculture

L'agriculture a un rôle important à jouer dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres. La Révolution verte qui s'est produite en Asie a fait sortir des millions de personnes de la pauvreté. Le revenu réel moyen des petits agriculteurs d'Inde du Sud a augmenté de 90 %, et celui des paysans sans terre de 125 % entre 1973 et 1994 à la suite de ce phénomène (Banque mondiale, 2000). La productivité agricole a une contribution particulièrement grande à apporter car elle permet d'améliorer les moyens de subsistance existants, de répondre aux besoins de consommation et de créer l'assise nécessaire pour constituer de nouveaux moyens de subsistance. Une augmentation de 10 % du rendement des cultures peut entraîner une diminution de 6 % à 10 % du nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour (Irz et autres, 2001). On a constaté qu'une augmentation de 1 % du PIB agricole avait sur les plus pauvres un impact positif supérieur à celui d'une croissance analogue dans le secteur manufacturier ou les services (Gallup et autres, 1997). Cet impact est généralement optimal lorsque la répartition des ressources, en particulier de la terre (de Janvry et autres, 1996), est équitable, lorsque les pauvres ont accès aux marchés et lorsqu'il existe des liaisons de bonne qualité entre zones rurales et zones urbaines. Les dépenses publiques consacrées à la recherche agricole sont parmi les plus rentables, mais le financement apporté par les pouvoirs publics et les donateurs a diminué au cours de la dernière décennie.

En Afrique, l'agriculture n'a pas favorisé l'instauration d'une croissance pro-pauvres, comme elle l'a fait en Asie. Depuis 1990, l'offre de denrées alimentaires en Afrique a diminué de 3 % par habitant, alors qu'elle a augmenté de 30 % en Asie. L'agriculture africaine est confrontée à des difficultés particulières. Celles-ci tiennent notamment au fait que les cultures et l'élevage sont associés de façons très diverses dans des zones écologiques très différentes, d'où une pression plus forte sur la recherche et la vulgarisation, à l'absence de conditions satisfaisantes pour l'investissement et à la rareté de l'épargne intérieure, à la qualité médiocre des institutions, à la vulnérabilité des pauvres due à l'absence de protection sociale, qui peut entraver la prise de risques, à la faible accessibilité aux marchés aggravée par l'insuffisance du réseau routier, à l'existence de nouveaux obstacles techniques au commerce qui rendent plus complexe l'accès aux marchés des pays de l'OCDE, etc. Ces difficultés ne sont pas insurmontables, du moins dans les régions où il est possible d'accroître la productivité agricole. Leur résolution exige à la fois des efforts concertés d'investissement dans les moyens de faciliter l'accès aux marchés et aux technologies utiles pour accroître la productivité, une amélioration des politiques et de la qualité des institutions, et la création, dans l'agriculture, de conditions plus propices à l'investissement qui répondent aussi bien aux besoins des exploitations agricoles à vocation commerciale qu'à ceux des petits paysans. Comme dans le cas des infrastructures, les pouvoirs publics et les donateurs doivent réexaminer leur engagement en faveur du développement de l'agriculture et le renforcer en recourant à des modes de soutien plus efficaces, exposés au chapitre I.4.

pôles de croissance et un investissement dans les infrastructures de la région considérée, peuvent contribuer à accélérer la croissance. Une intensification de l'effort d'investissement axé sur les pauvres dans les domaines de la santé, de l'éducation, des infrastructures et de l'agriculture, conjuguée à des mesures visant à encourager la main-d'œuvre à se déplacer vers d'autres régions, peut permettre aux pauvres de tirer avantage de la croissance (Banque mondiale, 2005b).

La situation de l'agriculture revêt une importance déterminante pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Lorsque ce secteur est en retard par rapport aux autres, la croissance tend à moins répondre aux besoins des pauvres (AFD et autres, 2005). C'est l'inverse qui se produit lorsque la croissance est amorcée par une augmentation de la productivité agricole, comme il a été constaté dans la majorité des pays d'Extrême-Orient. La progression de la productivité agricole dans ces pays a non seulement contribué directement à la croissance et à l'amélioration du revenu des pauvres, mais elle a aussi facilité la transformation de l'économie en favorisant le développement des activités manufacturières et des services. L'augmentation de la productivité (des terres) agricole(s) devrait contribuer à faire progresser plus vite le revenu des pauvres, surtout si elle se conjugue à une croissance de la productivité dans les activités non agricoles en vue d'assurer une hausse rapide du revenu en milieu rural (Datt et autres, 1998).

Sur l'ensemble de la planète, la part de la main-d'œuvre non agricole qui gagne sa vie dans le secteur informel est en augmentation, l'emploi dans le secteur formel n'ayant pas progressé au même rythme que l'expansion de ce dernier. Lorsque la productivité est plus forte dans les activités du secteur informel que dans l'agriculture et qu'elle permet aux pauvres d'obtenir un revenu suffisant, comme on l'a vu au Viêt Nam (Bernabè, 2005), le développement de l'économie informelle n'est pas nécessairement incompatible avec des modalités de croissance pro-pauvres. Toutefois, en Afrique, la productivité des activités du secteur informel est faible, tout comme le revenu qu'elles procurent, la majorité des travailleurs indépendants exerçant des « activités de survie » qui ne leur permettent pas de sortir de la pauvreté. Le constat est dans une large mesure le même en Amérique latine. Pour remédier au problème de l'économie informelle, il est nécessaire à la fois de supprimer les obstacles à l'intégration dans le secteur formel, de renforcer l'intérêt que présente concrètement cette intégration en faisant reculer la recherche de l'avantage personnel par des fonctionnaires corrompus et en facilitant l'accès aux marchés et aux ressources financières, et de faire en sorte que les taux d'investissement et de création d'emplois dans le secteur formel augmentent.

S'attaquer aux inégalités

L'existence de fortes inégalités influe de manière négative sur le rythme et les modalités de la croissance et sursa contribution à la lutte contre la pauvreté monétaire.

Dans les pays en développement, la répartition des ressources productives et les possibilités de participer à l'activité économique et d'en tirer avantage sont des plus inéquitables, d'où de fortes inégalités dans la répartition du revenu. La répartition inégale des ressources productives amoindrit l'aptitude des pauvres à accroître leur revenu et à contribuer à la croissance. Hommes et femmes travaillent avec plus d'ardeur et investissent davantage lorsque la terre leur appartient ou que la possibilité de l'exploiter leur est garantie, comme on l'a constaté en Chine et au Viêt Nam. L'investissement par les pauvres dans la terre et les ressources naturelles et l'application de méthodes fondées sur le marché pour la redistribution des terres permettront de renforcer la croissance pro-pauvres. Plus l'égalité des chances est grande, plus la croissance est forte. Lorsque les marchés sont défaillants, situation fréquente dans les pays en développement, la répartition des ressources et les possibilités de création de richesses sont déterminées par la fortune et le pouvoir, ce qui a pour effet d'en priver les pauvres, hommes et femmes, qui en auraient sans doute fait un usage plus productif, et ainsi d'entraver la croissance. En

outre, lorsque les inégalités devant les perspectives, les ressources et le revenu vont en s'aggravant, le mécontentement et le sentiment d'injustice grandissants qui en résultent, risquent de compromettre la stabilité politique et sociale indispensable à l'instauration d'une croissance durable.

La croissance, les inégalités de revenu et la pauvreté ont entre elles des liens étroits et sont parfois comparées aux trois côtés d'un triangle. Lorsqu'au départ les inégalités de revenu sont fortes, la croissance devra être plus rapide et plus durable pour un même degré de régression de la pauvreté. Si les inégalités de revenu se creusent, l'action favorable de la croissance sur le revenu des pauvres sera plus faible qu'elle n'aurait été autrement. En Éthiopie, entre 1981 et 1995, la croissance aurait dû entraîner une baisse de 31 % de la pauvreté monétaire si les pauvres en avaient profité de manière équitable. En fait, l'aggravation des inégalités a empêché la croissance d'exercer sur le revenu des pauvres les effets bénéfiques dont elle était porteuse et a fait progresser la pauvreté monétaire de 6 % (Bourguignon, 2004).

Les faits montrent que, contrairement à ce que l'on pensait auparavant, la progression des inégalités n'est pas inévitable aux premiers stades du développement². La croissance réduit les inégalités de revenu aussi souvent qu'elle les aggrave (Ravallion, 2004). Lorsque les inégalités sont fortes ou vont en s'accroissant, il est nécessaire d'examiner les modalités de la croissance et de faire en sorte que les pauvres, hommes et femmes, ne restent pas en marge du processus de croissance. Le niveau élevé des inégalités de revenu en Amérique latine et leur creusement en Afrique subsaharienne constituent donc un important sujet de préoccupation qui appelle des interventions de la part des pouvoirs publics et des donateurs.

Un très large éventail de mesures doivent être prises pour s'attaquer aux inégalités, notamment pour assurer la mise en place de modalités de croissance pro-pauvres, et aussi pour faire face aux facteurs de risque et de vulnérabilité. Les faits montrent que l'investissement dans le développement des jeunes enfants favorise l'égalité des chances et, ainsi, l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Pour que cette dernière devienne réalité, il est indispensable de veiller à l'efficacité des dépenses publiques afférentes aux services sociaux de base qui touchent les pauvres dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Or à l'heure actuelle, dans un grand nombre de pays, les dépenses publiques ne sont pas efficaces et profitent de façon disproportionnée à d'autres catégories que les pauvres (Wilhelm et autres, 2005). Les inégalités entre hommes et femmes et l'opprobre jeté par la société sur les membres de certaines castes, les handicapés, les malades du VIH/sida et certains groupes sociaux ou religieux, empêchent ceux qui en sont victimes de mettre pleinement en valeur leurs capacités. Ces inégalités nuisent à la croissance et sont d'autant plus préjudiciables aux efforts que déploient les pauvres pour sortir du dénuement qu'elles se transmettent de génération en génération. Les mesures visant à assurer le respect des lois que la majorité des pays ont adoptées pour lutter contre les discriminations fondées sur des motifs sociaux, doivent être améliorées.

La problématique homme-femme constitue un aspect particulièrement important du problème des inégalités. En témoignent les difficultés auxquelles les femmes se heurtent lorsqu'elles participent à la vie économique du fait qu'elles sont chargées de l'entretien du foyer et de la famille, et à cause des discriminations qu'elles subissent dans l'accès à des ressources telles que la terre et de l'attitude négative que la société manifeste à leur égard. Les politiques visant à accroître l'activité des femmes et les avantages qu'elles en tirent ont

un grand rôle à jouer dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Un accès plus grand aux infrastructures et aux services de santé de la reproduction et de garde des enfants, une diminution des taux de fécondité due à l'évolution des mentalités ou à l'accessibilité aux moyens de contraception, l'augmentation de l'espérance de vie des femmes et une attitude plus favorable de la part de la collectivité à l'égard de l'engagement des femmes dans la vie économique, constituent autant de facteurs d'accroissement de l'activité des femmes. L'ouverture aux filles et aux femmes de possibilités d'accès plus grandes à l'éducation à tous les niveaux et des mesures équitables en faveur de l'emploi contribuent à accroître les avantages que les femmes tirent de leur participation à la vie économique (Klasen, 2005b).

S'attaquer aux facteurs de risque et de vulnérabilité

Les facteurs de risque et de vulnérabilité ont pour effet de restreindre la participation des pauvres au processus de croissance. La mise en place d'instruments efficaces d'atténuation des facteurs de risque et de dispositifs crédibles de protection sociale devrait constituer un aspect essentiel des stratégies visant à l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

Avec le renforcement de la sécurité sur le plan humain (chapitre I.3), l'accroissement de la sécurité économique des pauvres offre l'avantage de favoriser l'instauration d'une croissance plus rapide et soutenue, et ce selon des modalités favorables aux pauvres. Pour tirer parti des possibilités qui s'offrent, par exemple en se lançant dans de nouvelles cultures, en créant une entreprise, en changeant de région ou d'emploi, il est nécessaire de prendre des risques. Étant donné leur maigre revenu, il est particulièrement difficile aux pauvres de résister aux conséquences d'un échec dans cette démarche, c'est pourquoi ils craignent de prendre des risques inutiles. Il est donc important, pour assurer l'instauration d'une croissance pro-pauvres, d'adopter des mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des facteurs de risque qui rendent les pauvres moins vulnérables. Elles peuvent consister à accroître la sûreté du revenu agricole, à renforcer les marchés des assurances au moyen d'accords public-privé qui leur permettent de toucher les pauvres, et à offrir des dispositifs crédibles de protection sociale. Les politiques qui incitent à conjuguer croissance pro-pauvres et utilisation des ressources naturelles propre à en assurer la pérennité aident souvent à répondre au problème de la vulnérabilité des pauvres.

La victoire sur la pauvreté ne doit pas être considérée comme acquise. Nombreux sont les hommes et les femmes pauvres qui y retournent. Les chocs causés par les catastrophes naturelles ou les crises d'origine humaine peuvent entraîner une contraction de l'activité économique et faire ainsi retomber une multitude de personnes dans la pauvreté. La stabilité économique, politique et sociale aide à prévenir les chocs d'origine humaine et contribue par conséquent à la croissance et à une réduction plus effective de la pauvreté monétaire. Il n'est évidemment pas possible d'éliminer les risques, que ce soit au niveau macroéconomique ou à celui des ménages. Il est donc important de disposer d'instruments de protection sociale fiables qui puissent être rapidement mis en œuvre pour faire face aux conséquences des catastrophes naturelles et des chocs d'origine humaine, afin d'éviter que les pauvres ne tombent dans un dénuement extrême et ne perdent le capital humain, financier et social qu'ils possèdent en cherchant à tout prix à se tirer d'affaire. Si ceux-ci sont contraints de vendre ou d'entamer excessivement les ressources dont ils ont besoin pour améliorer leur revenu, ils auront moins de chances de pouvoir échapper à la pauvreté dans l'avenir et y resteront donc enfermés comme dans un

piège. Les mesures visant à prévenir les situations de dénuement extrême, comme les dispositifs de recrutement de main-d'œuvre pour la construction d'infrastructures, peuvent être utiles à cet égard. Pour lutter contre le cercle vicieux de la pauvreté, des transferts en espèces « judicieux », c'est-à-dire qui sont accordés aux pauvres à condition qu'ils développent leur « capital » en utilisant les services de santé et d'éducation pour leurs enfants, devraient être efficaces, comme on le voit dans le cas du dispositif *Progresa/Oportunidades* mis en place au Mexique (Farrington et autres, 2005). S'attaquer aux obstacles qui empêchent les personnes handicapées de trouver un emploi productif peut aussi être très bénéfique, étant donné que de petites avancées dans l'accessibilité à l'emploi peuvent permettre à des fractions non négligeables de la population d'avoir une vie constructive. La mise en place de filets de sécurité, par exemple sous la forme de régimes de retraite contributifs ou non contributifs (Afrique du Sud) ou de transferts en espèces (Zambie), aidera à prévenir l'extrême dénuement chez les personnes âgées, les infirmes ou les plus pauvres.

Les politiques visant à remédier aux causes de dysfonctionnement des marchés et à en améliorer l'accès

Les marchés relient les hommes et les femmes pauvres au processus de croissance. Leurs défaillances et les conditions peu avantageuses dans lesquelles les pauvres y participent empêchent l'obtention de résultats pro-pauvres.

Les défaillances des marchés sont fréquentes dans les pays en développement et, lorsqu'elles se produisent, elles ont des conséquences préjudiciables à une croissance pro-pauvres. Leurs causes sont multiples : politiques et institutions inadaptées, accès inégal à l'information sur les marchés, concentration du pouvoir de marché, niveau élevé des coûts de transaction et manque de coordination, ou absence de prise en compte des effets de portée plus vaste, comme ceux qui s'exercent sur l'environnement. Même si les marchés ne connaissent pas de dysfonctionnement, les pauvres peuvent être défavorisés lorsqu'ils y participent à cause d'institutions formelles ou informelles à caractère discriminatoire et du coût plus élevé de l'accès à ces marchés.

Lorsque des dysfonctionnements se sont produits sur les marchés ou que ceux-ci n'ont pas évolué dans un sens pro-pauvres, les pouvoirs publics sont souvent intervenus de façon directe en fournissant eux-mêmes des biens et des services. Par suite de quoi, on a vu dans bien des cas les défaillances des marchés laisser la place à des défaillances de l'appareil d'État, les pauvres restant quant à eux en situation défavorable. La déréglementation a parfois contribué à faciliter l'accès des pauvres aux marchés et à améliorer le fonctionnement des seconds dans un sens conforme aux besoins des premiers. Mais sur les marchés agricoles et ruraux où les défaillances du passé ont resurgi, les pauvres demeurent particulièrement défavorisés par le niveau élevé des coûts de transaction et de coordination, un accès médiocre à l'information et l'absence de pouvoir de marché. Des approches nouvelles qui visent à la fois à remédier aux défaillances des marchés et à les rendre plus facilement accessibles doivent être mises en œuvre afin que ceux-ci fonctionnent davantage dans le sens des intérêts des pauvres. Ces approches doivent comporter un investissement dans le développement de la capacité des pauvres d'exercer une activité économique.

La participation des hommes et des femmes pauvres aux marchés influe sur leur aptitude à améliorer leurs moyens d'existence et à contribuer à la croissance. Des marchés qui fonctionnent bien en facilitant l'accès des pauvres aux ressources productives ont un

Encadré 2.4. **Les marchés financiers**

Les marchés financiers qui se caractérisent par une concurrence limitée et/ou l'action de facteurs défavorables au crédit privé, sont souvent fermés aux pauvres. C'est pourquoi les pouvoirs publics, les organismes de développement et d'autres parties intéressées ont encouragé la mise en place de dispositifs de microcrédit qui sont très utiles aux pauvres, hommes et femmes. On a toutefois constaté que les projets de microcrédit isolés ne constituaient pas une solution durable. Afin de combler le fossé entre le marché du microcrédit et les marchés financiers classiques et, d'une manière plus générale, de permettre aux pauvres d'accéder plus facilement à des services financiers viables, il est nécessaire de mettre en place des systèmes financiers ouverts qui offrent des produits et des services adaptés à tous les types de clientèle. Il faut donc disposer dans ce but d'infrastructures de soutien (établissements de refinancement, associations, bureaux du crédit, organismes de notation, etc.) et créer un climat propice sur le plan macroéconomique et des conditions favorables à l'action des pouvoirs publics.

rôle déterminant à jouer dans l'avènement d'une croissance qui leur est favorable. Ce rôle revêt de multiples aspects. Le renforcement du secteur financier va de pair avec une augmentation des taux de croissance pro-pauvres (Beck et autres, 2004), surtout lorsqu'il s'accompagne d'une meilleure accessibilité des pauvres aux services financiers. Un accès plus facile des pauvres à la terre et à d'autres biens ainsi qu'une plus grande sécurité dans la possibilité de les exploiter, et l'existence de marchés du travail qui fonctionnent bien et permettent de faire progresser la création d'emplois dans le secteur formel, favorisent la mobilité de la main-d'œuvre et répondent aux normes fondamentales du travail, sont autant d'objectifs qu'il est indispensable d'atteindre.

En outre, une aide ciblée peut être nécessaire afin de toucher ceux qui ne parviennent pas à tirer parti des possibilités qui s'offrent sur les marchés, même lorsque les conditions d'accès à ceux-ci ont été rendues plus équitables, parce qu'ils sont privés de moyens tels que les connaissances et les compétences, le capital et la terre, ou que certains de leurs besoins essentiels ne sont pas satisfaits. Mais cette aide doit être apportée de façon « judicieuse », afin d'éviter les effets de distorsion, de faire face aux contraintes qui se posent et d'atteindre effectivement le groupe visé, et elle doit être temporaire. Elle peut consister, par exemple, à apporter des fonds pour le financement de travaux, à mettre en place des systèmes de coupons pour la recherche et les services d'aide au développement des entreprises, ainsi qu'à créer des dispositifs de paiement fondé sur les résultats pour les services d'infrastructure.

Questions essentielles pour la mise en œuvre

- Y a-t-il une diminution de la pauvreté monétaire conformément à la cible 1 de l'ODM 1? Dispose-t-on d'informations sur le taux de croissance moyen du revenu des pauvres? Comment évolue-t-il par rapport au taux de croissance économique en général? Existe-t-il des données sur la pauvreté monétaire et l'évolution du revenu qui soient ventilées par sexe, région, zone (urbaine ou rurale), type de profession et groupe ethnique?
- Quelle est l'importance des inégalités de revenu et comment ont-elles évolué avec la croissance économique? Par quels moyens réduire les inégalités devant les ressources et faire progresser l'égalité des chances? Comment s'attaquer au chômage, au

développement de l'économie informelle, au piège de la pauvreté, au retard que connaissent certaines régions, etc.?

- La croissance repose-t-elle sur une large assise et fait-elle une place aux pauvres? Les hommes et les femmes pauvres restent-ils en marge du processus écoVers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donneurs? Quels sont les obstacles à supprimer pour permettre aux femmes, aux personnes handicapées, aux minorités ethniques et autres de participer au processus de croissance et d'en tirer avantage? Quelle est l'efficience des dépenses publiques consacrées aux services sociaux de base et parviennent-elles à toucher les pauvres?
- Quelles sont les principales politiques et institutions qu'il est nécessaire d'améliorer pour instaurer durablement une croissance pro-pauvres (compétitivité, climat de l'investissement, système juridique, droits de propriété, services publics, infrastructures, etc.)? Les effets directs et indirects sur les pauvres, femmes et hommes, sont-ils pris en compte lors de la conception des mesures de réforme requises à cette fin?
- Quelle est l'ampleur des défaillances des marchés et dans quelle mesure sont-elles préjudiciables aux pauvres? Existe-t-il pour les pauvres des contraintes particulières sur les marchés agricoles, les marchés fonciers, les marchés ruraux du crédit, les marchés urbains du travail, etc.? Comment les pouvoirs publics réagissent-ils face aux défaillances des marchés?
- A-t-on mis en place les politiques et les instruments nécessaires pour permettre aux pauvres de gérer les risques auxquels est exposée leur santé, d'accroître la sûreté du revenu qu'ils tirent de l'agriculture, et de faire face en commun aux risques auxquels sont soumis leurs moyens d'existence, ainsi que pour renforcer les marchés des assurances, éviter autant que possible les chocs d'origine humaine, surmonter les effets de ceux qui se produisent et aider les hommes et les femmes pauvres à échapper au piège du dénuement? Existe-t-il des filets de sécurité pour les personnes âgées, les infirmes et ceux qui vivent dans une extrême pauvreté?

Notes

1. Les taux de croissance économique ont en effet augmenté en Afrique puisqu'ils se situent aujourd'hui dans plusieurs pays entre 4 % et 5 %, mais ils sont encore loin des 6 % à 8 % par an qui sont estimés nécessaires pour que l'OMD 1 puisse être réalisé.
2. Il est question ici de la courbe de Kuznets qui repose sur le postulat selon lequel les inégalités sont susceptibles de s'aggraver au cours des premières phases du développement, mais diminuent lorsque le revenu par habitant commence à atteindre les niveaux des pays développés.

PARTIE I
Chapitre 3

Agir sur les multiples dimensions de la pauvreté

La pauvreté a des dimensions multiples et la croissance pro-pauvres sera renforcée par les progrès accomplis dans d'autres dimensions. Dans la lutte contre la pauvreté, la notion de dichotomie entre les politiques ne s'applique pas. Des arbitrages restent à opérer mais peuvent être mieux gérés.

Les interactions entre les différentes dimensions de la pauvreté

La croissance pro-pauvres sera renforcée par les progrès accomplis dans d'autres dimensions de la pauvreté.

Les politiques qui s'attaquent à ces multiples dimensions doivent aller de pair.

Des Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, il ressort que les différentes formes de dénuement que prend la pauvreté sont étroitement liées entre elles. Comprendre leurs interactions permet d'élaborer des stratégies de croissance pro-pauvres plus efficaces et de mieux les intégrer dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, afin de veiller à ce que les politiques qui s'attaquent aux multiples dimensions de la pauvreté soient menées de front. La croissance pro-pauvres sera renforcée par les progrès accomplis dans les dimensions non économiques de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle il est moins efficace de mettre l'accent sur le seul développement économique, comme cela a parfois été fait dans le passé, que d'adopter des stratégies qui s'attaquent à toutes les dimensions de ce problème. Les paragraphes ci-après en apportent la preuve et montrent, par exemple, que la persistance des discriminations sociales et culturelles peut confiner dans l'indigence économique et socioculturelle des millions d'individus, même dans les pays à revenu intermédiaire. Ils se font par ailleurs l'écho de la prise de conscience croissante que le manque de participation des pauvres aux affaires publiques compromet la mise en œuvre des politiques de promotion d'une croissance qui leur est favorable.

En luttant contre la pauvreté économique, la croissance pro-pauvres permet également d'accomplir des progrès dans la dimension humaine de la pauvreté. Ainsi, l'augmentation des revenus des ménages pauvres leur permet d'investir davantage dans la santé et l'éducation, de vivre en meilleure santé et d'être actifs plus longtemps. L'élévation du niveau de prospérité économique procure à l'État les ressources nécessaires pour augmenter ses budgets de santé et d'éducation. Toutefois, une amélioration des niveaux de revenu n'entraînera pas automatiquement des répercussions positives sur le développement humain. Si les capacités humaines des hommes et des femmes pauvres ne font pas l'objet de politiques efficaces, elles risquent de rester sous-développées en dépit de l'augmentation des revenus, ainsi que le montrent l'augmentation, ces dernières années, de la mortalité infantile au Sénégal, et la stagnation des indicateurs de santé des populations pauvres en Bolivie (Klasen, 2005a). Comme indiqué précédemment, les pauvres ne bénéficient pas toujours des dépenses publiques de santé et d'éducation, et l'absence de développement de leurs capacités humaines risque de freiner le taux de croissance et la proportion de croissance qui leur est favorable. À terme, certains pays ne parviendront par conséquent pas à atteindre l'ODD 1 mais échoueront également dans les ODD qui ont trait à la santé et à l'éducation. L'Afrique fait face à une situation particulièrement difficile dans sa lutte contre la pandémie de VIH/sida qui élimine fortement l'augmentation d'espérance de vie acquise en plusieurs décennies. Le VIH/sida mine la croissance en affaiblissant la productivité de la main-d'œuvre et engloutit des fonds publics limités, au détriment de la recherche sur d'autres enjeux sanitaires et de

l'amélioration de l'accès à l'éducation. La pandémie menace à l'heure actuelle des pays extrêmement peuplés tels que l'Inde et la Chine. Des politiques efficaces, soutenues par des ressources suffisantes, sont nécessaires pour circonscrire la pandémie et apporter des soins aux millions d'individus touchés.

La dimension socioculturelle de la pauvreté renvoie avant tout aux notions de statut et de dignité. Une proportion élevée de la population mondiale vivant dans une situation d'indigence économique appartient à des catégories sociales privées de statut et de dignité dans des pays qui connaissent pourtant une réussite économique : les populations indigènes et les descendants afro-américains en Amérique latine, les castes déshéritées en Inde, ou les minorités ethniques de pays performants d'Asie de l'Est, tels que la Chine et le Viêtnam. Ces pays prouvent qu'une absence de politiques efficaces pour lutter contre les discriminations sociales ou culturelles peut condamner à la pauvreté économique des millions d'individus, en dépit d'une élévation des niveaux de revenu. Si l'on ne donne pas les moyens à ces hommes et femmes d'accomplir leur potentiel, la croissance ralentira et deviendra moins pro-pauvres. En Afrique subsaharienne, la multitude de groupes tribaux et ethniques et la prévalence élevée de la pauvreté dans les ménages dirigés par des femmes offrent un terrain propice aux discriminations sociales et sexuelles, discriminations qui dégénèrent souvent en conflit social, sapent la croissance pro-pauvres et contribuent à la défaillance de l'État. Dans une plus vaste perspective, les individus privés de statut et de dignité voient également leurs droits humains fondamentaux souvent bafoués. Si de nombreux pays ont mis en place une législation adaptée pour lutter contre la discrimination sociale et garantir les libertés humaines, les élites puissantes, peu concernées et mal informées, n'en contrôlent pas l'application. Les avancées sociales auront des répercussions positives sur la pauvreté socioculturelle et économique.

Le concept plus vaste de sécurité humaine englobe deux dimensions des libertés individuelles : l'affranchissement de la peur des conflits et des catastrophes naturelles, et le fait d'être à l'abri du besoin, c'est-à-dire de la faim et du manque d'accès aux services sociaux de base. La sécurité humaine doit être préservée par des politiques visant à minimiser les risques de guerre, de conflit et de catastrophes engendrées par l'homme ou la nature, à protéger les libertés civiles et à lutter contre la famine et le besoin. Ces politiques sont nécessaires pour instaurer les conditions propices à la sécurité économique. Les exemples du Rwanda et de la Sierra Leone montrent que l'amélioration de la sécurité humaine peut enclencher un processus de croissance pro-pauvres. Les recherches et les réflexions doivent se poursuivre sur les moyens de renforcer la sécurité humaine en endiguant les conflits.

Le chapitre I.2 examine le rôle des femmes dans la mise en place d'une croissance pro-pauvres. Les Lignes directrices du CAD sur *la réduction de la pauvreté* reconnaissent que la question de l'égalité homme-femme sous-tend toutes les dimensions de la pauvreté. Les six premiers OMD dépendent directement du niveau de parité. L'avènement de l'égalité entre les sexes réclame davantage que la participation des femmes à la population active et doit passer par le respect des « droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine » pour les femmes, ainsi qu'énoncé dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les progrès en matière d'égalité homme-femme dans les pays en développement restent lents et exigent une plus grande implication des gouvernements et des donateurs.

La viabilité écologique concerne elle aussi toutes les dimensions de la pauvreté. L'état de l'environnement et la productivité des ressources naturelles influent à la fois sur le rythme et le schéma de croissance. Les populations démunies sont particulièrement dépendantes des ressources naturelles pour leur subsistance. Les évaluations de la pauvreté montrent que la subsistance des ménages pauvres ruraux est particulièrement tributaire des ressources naturelles. Au Malawi, une augmentation de 1 % de la raréfaction de la biomasse peut réduire de 1 % le bien-être moyen des ménages. Ce sont les ménages pauvres les plus affectés; leur bien-être recule de 2 %. Au Népal, l'exploitation des forêts par les communautés locales dans un village permet d'accroître le bien-être des ménages d'environ 6 %*. La viabilité écologique est un élément important du développement économique et humain car les « coûts » environnementaux aux niveaux mondial, national et local pèsent le plus lourdement sur les populations pauvres. Ces coûts sont des facteurs déterminants des conditions de vie dans le monde entier et les enjeux majeurs que sont le changement climatique et la pollution environnementale exigent des efforts concertés de la part de tous les gouvernements. La dégradation de l'environnement n'est pourtant pas le corollaire obligé du développement économique. Plutôt que de tenter d'atténuer l'impact environnemental de leurs politiques et de leurs projets, les pays en développement et leurs partenaires donateurs doivent avoir recours à des instruments tels que les évaluations environnementales stratégiques afin de prendre des décisions avisées. Celles-ci doivent s'appuyer sur une gouvernance efficace et des politiques budgétaires d'incitation à la viabilité écologique et à la croissance. La dégradation des sols, par exemple, peut être combattue par l'augmentation de l'offre et la baisse des prix des intrants agricoles, tels que les engrais, ainsi que la mise en place de dispositifs de limitation des risques (assurances) qui permettent aux agriculteurs de faire une meilleure utilisation de ces intrants. La croissance pro-pauvres bénéficierait grandement d'investissements destinés à améliorer la qualité de l'environnement, de cadres de réglementation et d'une gouvernance efficaces.

Dans le domaine des affaires publiques, la pauvreté peut se traduire par une marginalisation politique des pauvres et leur incapacité d'influer sur le processus d'élaboration des politiques. Lorsque les disparités de pouvoir entre les pauvres et les riches se creusent sur le terrain politique, le risque existe d'une mainmise sur les institutions clés de l'État par des élites riches et puissantes poursuivant leurs propres intérêts au lieu de soutenir la prospérité économique par une croissance pro-pauvres. Les réformes des politiques et des institutions nécessaires pour instaurer une croissance pro-pauvres et une réduction globale de la pauvreté ont davantage de chances d'être mises en œuvre si les populations pauvres participent activement aux affaires de l'État et, par l'intermédiaire de leurs représentants, influent sur le processus d'élaboration des politiques. La diminution de la pauvreté, dans toutes ses dimensions, passe ainsi par la responsabilisation politique, comme expliqué au chapitre I.4.

Les dichotomies traditionnelles

Les dichotomies traditionnelles entre les politiques favorables à la croissance et les politiques pro-pauvres ne s'appliquent pas.

Les politiques économiques et les politiques visant à responsabiliser socialement et politiquement les populations démunies sont souvent perçues comme distinctes, sans lien

* Exemples fournis par le Réseau du développement écologiquement et socialement durable (ESSD) de la Banque mondiale.

entre elles et poursuivant des objectifs de développement antagonistes. Les économistes privilégient les politiques en faveur de la croissance et attirent l'attention sur la spectaculaire réduction de la pauvreté monétaire dans des pays qui enregistrent une croissance élevée et durable, déduisant ainsi que la croissance est le facteur déterminant de la lutte contre la pauvreté économique. Les sociologues et les politologues qui œuvrent pour les libertés humaines et les droits des populations pauvres font, quant à eux, ressortir l'importance des politiques favorables aux pauvres. Dans un objectif de croissance pro-pauvres et de lutte contre la pauvreté, ces deux catégories de mesures apparaissent complémentaires et toute stratégie efficace dans ce domaine devra les combiner.

Des pays tels que le Brésil et l'Égypte, qui ont enregistré de forts taux de croissance dans les années 70 mais qui n'ont pas investi dans les capacités humaines, ont été incapables de pérenniser leur croissance, qui n'était pas soutenue par une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre. À l'inverse, des investissements dans les capacités des pauvres, dans un contexte d'absence de croissance, n'ont que de faibles chances d'aboutir à une diminution de la pauvreté monétaire, car les populations pauvres n'auront pas la possibilité de mettre à profit leurs nouvelles capacités pour augmenter leurs revenus, ainsi qu'en témoigne l'exemple de la Jamaïque (Programmes des Nations Unies pour le développement, PNUD, 1996). La lutte contre la pauvreté peut prendre des formes diverses. La croissance économique de l'Inde ne s'est accompagnée que d'une lente amélioration du développement humain. Dans d'autres pays, comme la Chine, des investissements massifs dans le développement humain ont précédé une croissance rapide et durable. Il apparaît toutefois clairement qu'aucun pays ne peut entretenir durablement la croissance sans l'accompagner de progrès considérables en matière de développement humain. En outre, comme mentionné précédemment, les politiques destinées à lutter contre les discriminations sociales et à améliorer la sécurité humaine sont importantes pour la croissance pro-pauvres.

Les arbitrages éventuels

Des arbitrages restent à opérer, mais ils doivent et peuvent être mieux gérés. L'ordonnement des politiques peut permettre de faire face aux contraintes incontournables. La capacité des institutions de gérer les arbitrages est capitale pour l'obtention de résultats pro-pauvres.

Si les dichotomies traditionnelles persistent depuis si longtemps, c'est notamment en raison de l'idée selon laquelle il est nécessaire de procéder à des arbitrages délicats entre les politiques favorables à la croissance et les politiques favorables aux pauvres. Selon certains, les crédits publics nécessaires pour améliorer le développement humain ne peuvent être dégagés qu'au prix d'une fiscalité lourde qui étoufferait la croissance. Pour d'autres, il est impératif d'opérer un choix entre des investissements en faveur de la croissance et des investissements de promotion d'un schéma de croissance pro-pauvres. À titre d'illustration, il serait impossible de concilier des investissements dans l'infrastructure destinés à stimuler la croissance dans les villes en expansion rapide, et des investissements dans l'infrastructure visant à aider les populations pauvres des zones rurales à participer au processus de croissance.

À court terme, et si l'on pousse ce raisonnement à l'extrême, on ne peut nier ces tiraillements. L'objectif de toute politique résulte d'un choix initial problématique entre le développement économique ou social, entre une croissance rapide ou une croissance pro-pauvres. Cette idée d'incompatibilité s'avère toutefois exagérée dans l'optique d'une

croissance soucieuse des pauvres. Ainsi, une décision d'investissement dont la finalité à court terme est d'augmenter la participation des femmes à la population active et de renforcer les capacités humaines par une amélioration de l'accès à la santé et à l'éducation aboutira, à moyen terme, à une augmentation de la croissance et à un élargissement de l'assiette fiscale qui permettra de dégager d'autres investissements sur le long terme. De même, les investissements dans l'infrastructure destinés à promouvoir les échanges, l'investissement et l'emploi généreront des revenus et des recettes fiscales qui soutiendront respectivement la consommation des ménages et les investissements publics dans la santé et l'éducation à moyen terme.

La définition des priorités à court terme peut s'appuyer sur une connaissance des contraintes incontournables que rencontrent la croissance pro-pauvres et la lutte contre la pauvreté, dérivée de l'analyse des évolutions passées de la croissance, des inégalités et de la pauvreté ainsi que des progrès accomplis dans les autres OMD. Le réseau POVNET a mis au point une méthodologie, simple et pratique, d'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté, sur laquelle peuvent reposer les décisions des responsables politiques et les programmes d'investissement (encadré 3.1.). Cette approche met l'accent sur les canaux de transmission et sur les impacts des interventions sur différents groupes.

Dans les faits, les politiques qui poursuivent des objectifs de croissance et les politiques de lutte contre la pauvreté sont largement compatibles. Ainsi, la création d'organismes de microcrédit qui font partie intégrante des circuits financiers classiques contribuera à accroître l'afflux de capitaux vers le secteur privé et les populations

Encadré 3.1. **Analyse de l'impact des activités en faveur du développement**

Plusieurs donateurs ont élaboré des analyses de la pauvreté et des aspects sociaux afin de mieux appréhender toutes les répercussions des politiques sur le bien-être des populations, particulièrement les populations démunies et vulnérables. Ces analyses ont recours à des instruments pluridisciplinaires et préconisent une démarche globale, transparente et responsable. Elles peuvent avoir lieu avant, pendant ou après une intervention. Elles s'avèrent efficaces, en dépit de leur coût et du temps nécessaire à leur réalisation, et ne peuvent par conséquent pas être utilisées de manière intensive dans tout l'éventail des activités en faveur du développement (projets, programmes et politiques). La méthodologie mise au point par POVNET est simple et pratique et peut éclairer l'élaboration des politiques, les décisions d'investissement et les programmes en la matière. Elle reprend dans les grandes lignes les analyses de la pauvreté et des aspects sociaux, les OMD, et d'autres méthodes importantes de mesure de la prospérité. Les appréciations préalables d'impact consistent à :

- i) Prendre la mesure des informations manquantes, analyser les données disponibles et décider de la nécessité éventuelle de nouvelles données et analyses.
- ii) S'aligner sur les stratégies nationales de développement et/ou de lutte contre la pauvreté.
- iii) Mettre en lumière les canaux de transmission qui relaieront les répercussions des interventions.
- iv) Comprendre les répercussions des interventions sur les capacités de différents groupes, en particulier les plus vulnérables.
- v) Analyser la contribution potentielle aux OMD et aux autres priorités élevées, telles que l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

démunies, ce dont bénéficieront la croissance et la lutte contre la pauvreté. Cet approfondissement du marché des services financiers n'agit pas uniquement sur la pauvreté économique mais est associé à une amélioration des indicateurs de développement humain comme la diminution de la mortalité infantile (Beck et autres, 2004). Les investissements de construction et d'entretien de l'infrastructure accessible aux pauvres soutiennent la croissance pro-pauvres et participent à la réduction de plusieurs autres dimensions de la pauvreté : la fourniture d'électricité aux populations pauvres à des fins productives, par exemple, pourrait améliorer la productivité du travail et augmenter les revenus des ménages en permettant aux femmes de consacrer davantage de temps à des activités économiques et ménagères telles que les soins aux enfants et la santé. S'agissant de la dégradation de l'environnement, les incitations budgétaires à une utilisation durable des ressources naturelles, et des politiques de tarification qui améliorent l'accès des pauvres à l'eau et à l'assainissement permettront de veiller, dans un contexte de viabilité financière et budgétaire, à ce que les gains environnementaux s'accompagnent d'une augmentation, et non d'une diminution, des dépenses favorables aux pauvres ou à la croissance (OCDE, 2005a).

Questions essentielles pour la mise en œuvre

- Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté font-elles preuve d'une compréhension de la pauvreté et des interactions entre ses multiples facettes? De quelle manière l'action des pouvoirs publics (régionaux/locaux) peut-elle mieux tenir compte des liens entre les dimensions économiques et non économiques de la pauvreté?
- Les politiques destinées à lutter contre les dimensions humaine et sociale de la pauvreté, et à ses aspects liés à la sécurité contribuent-elles à instaurer une croissance pro-pauvres?
- Quels enseignements a-t-on tiré des politiques qui poursuivent des objectifs parallèles de croissance et de lutte contre la pauvreté, comme les investissements dans la santé et l'éducation, le microcrédit, les investissements dans l'infrastructure accessible aux pauvres, etc.?
- Les lois visant à interdire les discriminations sexuelles, sociales et culturelles sont-elles efficaces? Comment améliorer la situation?
- Les politiques reconnaissent-elles l'importance de la viabilité écologique pour la croissance pro-pauvres et les conditions de vie?
- Les décisions des pouvoirs publics et les priorités en termes d'investissement s'appuient-elles sur une analyse préalable de leurs impacts sur les diverses dimensions de la pauvreté?
- Comment les arbitrages éventuels sont-ils gérés entre les politiques favorables à la croissance et les politiques pro-pauvres? Les possibilités d'ordonnancement des réformes des politiques et de coordination des investissements dans les domaines sociaux et économiques sont-elles exploitées au mieux?

PARTIE I

Chapitre 4

La responsabilisation politique et le processus d'élaboration des politiques

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

La responsabilisation politique et la participation

Les pauvres doivent participer au processus de réforme des politiques qu'appelle toute stratégie de lutte contre la pauvreté, et influencer celui-ci. Des mesures doivent être prises pour permettre aux pauvres, femmes et hommes, de se faire entendre et d'exercer une influence de telle sorte que l'élaboration des politiques réponde aux besoins véritables des populations pauvres.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'équilibre politique

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

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

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

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

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

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

Les stratégies de lutte contre la pauvreté

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

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

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

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

Questions essentielles pour la mise en œuvre

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

PARTIE I
Chapitre 5

Le rôle des donateurs

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

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

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

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

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

Soutenir les processus internes d'élaboration des politiques

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

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

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

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

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

Les fondements de la coopération

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

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

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

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

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

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

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

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

Les États fragiles ou en faillite

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

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

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

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

Remise à plat des priorités et stratégies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Renforcement des capacités dans les organismes donateurs

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

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

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

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

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

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

Principales questions pour les donateurs

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

Bibliographie

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

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

PARTIE II

Le développement du secteur privé

Messages clés	69
Aperçu général	73
NOTES RELATIVES À QUELQUES QUESTIONS CLÉS	85
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

Messages clés

Vecteur principal de la croissance économique et de la création d'emplois, le secteur privé a un rôle central à jouer dans le renforcement de l'action visant à réduire la pauvreté et à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les gouvernements des pays en développement ont tout intérêt à instaurer un climat des affaires qui permette au secteur privé de prospérer et de remplir son rôle de moteur premier de la croissance.

Il faut d'abord rappeler que le secteur privé n'est pas seulement constitué des entreprises du secteur formel. Individus et ménages, riches ou pauvres, sont aussi des acteurs économiques privés dans la mesure où ils consomment des biens et services, vendent leur travail, cultivent ou produisent des biens et services. Réduire la pauvreté implique de faire davantage pour répondre aux besoins et maximiser l'apport de la multitude d'entreprises, d'exploitations agricoles familiales et de travailleurs indépendants qui exercent une activité informelle dans les pays en développement.

Il est de plus en plus évident que le développement du secteur privé ne peut véritablement bénéficier aux pauvres que dans la mesure où la croissance économique leur offre des possibilités et où ils peuvent s'en saisir. Cela implique un programme d'action plus large et plus complet que le précédent, qui était souvent focalisé essentiellement sur les entreprises considérées comme importantes pour les pauvres, et dont l'expérience a montré qu'il présentait certains inconvénients, créant notamment des distorsions sur le marché ou s'avérant ne pas être viable du fait d'une tendance à « sélectionner des gagnants » ou à s'en remettre au secteur public ou aux donateurs pour assurer les services.

Une Équipe de projet sur le développement du secteur privé mise en place par le CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a formulé à l'intention des donateurs quelques recommandations visant à renforcer l'impact du développement du secteur privé en termes de réduction de la pauvreté. Ces conseils découlent d'un cadre d'analyse sur l'accélération d'une croissance pro-pauvres par le soutien du développement du secteur privé, et de travaux portant sur une série d'aspects importants : i) élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle ; ii) mise en œuvre d'une politique de la concurrence ; iii) stimulation de la réactivité de l'offre ; iv) contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres ; v) amélioration de l'accès des femmes au marché ; et vi) instauration d'un dialogue sans exclusive entre le secteur public et le secteur privé.

La contribution effective du secteur privé à une croissance pro-pauvres suppose que soient réunies cinq conditions complémentaires : i) fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement ; ii) stimuler la productivité par la concurrence et l'innovation ; iii) mettre à profit les liens économiques internationaux par les échanges et l'investissement ; iv) améliorer l'accès aux marchés et leur fonctionnement ; et v) réduire

les facteurs de risque et de vulnérabilité. Cela suppose des politiques et des institutions appropriées, et la mise en place de « règles du jeu » et de mécanismes qui régissent leur conception et leur application.

Les réformes d'ordre stratégique et institutionnel sont donc au cœur de l'action visant à réduire la pauvreté par le développement du secteur privé. Elles sont souvent difficiles et longues à réaliser, car elles mettent en jeu à la fois l'État, le secteur privé et la société civile, et impliquent, pour surmonter les résistances au changement, un délicat dosage entre contestation et négociation. Des mécanismes de dialogue structurés et sans exclusive peuvent faciliter la négociation, puis le suivi par le secteur privé, de la mise en œuvre des réformes. L'élaboration de plans nationaux de développement comportant des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) donne l'occasion d'institutionnaliser l'implication de différents secteurs de la société dans la définition et la mise en œuvre des priorités. Pour le moment, rares sont les stratégies de lutte contre la pauvreté qui fixent des repères pour le développement du secteur privé ou qui impliquent suffisamment le secteur privé ou la société civile dans la définition des interventions ou le suivi des résultats.

Afin d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la réduction de la pauvreté, il faudrait que les donateurs contribuent à faire évoluer les incitations au secteur privé (rapport risque/rendement), notamment en encourageant le secteur public à instaurer un environnement plus favorable. Il faut pour ce faire, accroître la capacité des pouvoirs publics de tous niveaux à promouvoir une évolution du marché pro-pauvres, à savoir : davantage d'emplois, meilleure rentabilité des biens vendus, baisse des prix des biens et services essentiels et réduction de l'exposition aux risques. Il convient aussi que les donateurs fournissent un appui aux « agents du changement », dans le secteur public comme dans le secteur privé et dans la société civile. Accélérer le développement des marchés dont les pauvres sont tributaires est hautement prioritaire.

Il faudrait que les donateurs reconsidèrent les modalités de leur soutien au développement du secteur privé dans les pays en développement. La politique actuelle ne peut suffire à générer les modes de croissance plus forts et plus inclusifs qui sont indispensables si l'on veut réaliser des avancées importantes et durables dans la lutte contre la pauvreté. Les travaux récents menés au sein du CAD permettent de dégager des messages clés dans trois domaines :

Approches générales d'une action en faveur du développement du secteur privé

- *Encourager l'entrepreneuriat et l'investissement en réduisant les risques et les coûts, notamment en éliminant les barrières à l'intégration dans l'économie formelle.*
- *Déterminer et libérer le potentiel de développement économique dans les secteurs et les régions où se concentrent les populations pauvres.*
- *Adopter des approches axées sur les forces du marché pour s'attaquer aux obstacles au développement des marchés – notamment en aidant à la promotion de marchés concurrentiels et au développement de marchés financiers – et éviter les risques de distorsions en cas de soutien direct aux entreprises.*

Approches à préconiser dans le cadre du dialogue avec les pays en développement sur les politiques à suivre

- *Incorporer des stratégies pour le développement du secteur privé dans les cadres nationaux de développement, tels que plans nationaux de développement et SLP.*
- *Lier et, dans la mesure du possible, fusionner les programmes pour le développement du secteur privé et pour la gouvernance en une stratégie globale et préconiser l'utilisation d'outils d'analyse essentiels, en particulier les outils d'analyse par sexe.*
- *Faciliter, en tant qu'élément clé d'une réforme institutionnelle, un dialogue public-privé structuré, ouvert et efficace, au niveau aussi bien national qu'infranational et local, et entre ces différents niveaux. Envisager les risques et les limiter en échelonnant soigneusement les réformes.*

Approches susceptibles d'aider les donateurs à renforcer l'impact sur la réduction de la pauvreté de leurs activités de développement du secteur privé

- *Faire du développement du secteur privé un élément central des stratégies des donateurs – que ce soit au niveau de l'organisme d'aide, du pays ou de la région.*
- *Améliorer et formaliser des mécanismes efficaces de coordination et d'harmonisation entre donateurs.*
- *Envisager les changements organisationnels nécessaires pour renforcer la coordination interne et développer et intégrer la capacité d'analyse dans des domaines connexes tels que gouvernance, problématique hommes-femmes et environnement.*

Aperçu général

Partout dans le monde, c'est le secteur privé qui est le premier vecteur de croissance et d'emploi. Accroître la dynamique de ce secteur est donc un élément clé des nouvelles stratégies qui visent à réduire la pauvreté dans les pays en développement et à réaliser les OMD. Toutefois, les modalités du soutien qu'apportent les donateurs au développement du secteur privé sont à redéfinir. Telles qu'elles sont, elles ne permettent pas de générer la croissance plus forte et plus large qui s'impose pour réaliser des avancées substantielles et durables dans la lutte contre la pauvreté.

Les gouvernements ont tout intérêt à susciter un climat des affaires qui permette au secteur privé de prospérer. Non seulement les entreprises, mais les individus et les ménages, riches ou pauvres, sont aussi des acteurs économiques lorsqu'ils consomment des biens et des services, vendent leur travail, cultivent ou produisent des biens et services. Pour que, dans les pays en développement, le secteur privé s'élargisse et remplisse son rôle de moteur principal de la croissance, il faut s'efforcer de répondre aux besoins et de maximiser la contribution de la multitude d'entreprises, d'exploitations agricoles familiales et de travailleurs indépendants hommes ou femmes qui exercent une activité informelle.

Ouvrir à tous les acteurs du secteur privé l'accès aux marchés et en améliorer le fonctionnement peut déboucher sur davantage d'emplois, une meilleure rentabilité des produits vendus, un coût plus bas des biens et services essentiels et une réduction du risque. Tout cela influe sur le taux et le modèle de la croissance économique. Pour que cette croissance soit pro-pauvres, il faut qu'elle soit à la fois forte, durable et générale. Institutions¹ et politiques influent sur les effets des marchés et par conséquent déterminent la mesure dans laquelle ils sont favorables aux pauvres. Ce qui est moins évident et qui mérite d'être étudié ultérieurement, c'est la meilleure manière de surmonter les résistances au changement et de réaliser les réformes institutionnelles et stratégiques qui permettront d'aboutir à des résultats plus résolument pro-pauvres.

Il est de plus en plus évident qu'une stratégie pro-pauvres de développement du secteur privé doit mettre l'accent sur la mesure dans laquelle la croissance économique offre aux pauvres des opportunités et celle dans laquelle les pauvres (hommes ou femmes) sont en mesure d'en profiter. Autrement dit, développement économique et développement social vont de pair. Il faut peut-être que les donateurs prêtent plus d'attention qu'ils ne l'ont fait ces dernières années à la croissance et à ses déterminants.

Ce rapport donne des avis sur la manière d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la réduction de la pauvreté. Il reprend le cadre d'analyse précédemment publié sous le titre « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development² » et donne des orientations pratiques sur six des nombreux aspects importants

mis en évidence dans ce cadre³. Les six aspects qui ont été examinés en détail et sur lesquels des notes sont présentées dans les Chapitres 1 à 6 de ce rapport sont les suivants :

- i) **L'élimination des barrières à l'intégration dans l'économie formelle**, qui fait le bilan de l'expérience concernant les principaux obstacles à l'intégration dans l'économie formelle.
- ii) **La mise en œuvre d'une politique de la concurrence dans les pays en développement**, qui démontre le préjudice que peut causer aux pauvres et aux pays en développement l'insuffisance de la concurrence.
- iii) **L'amélioration de la réactivité de l'offre : services de développement et d'aide financière aux entreprises**, qui envisagent des approches du soutien financier et technique aux entreprises basées sur le marché.
- iv) **La contribution du secteur financier à la croissance pro-pauvres**, qui souligne l'importance d'étendre aux pauvres l'accès aux services financiers.
- v) **Le renforcement de l'accès des femmes aux marchés**, qui envisage l'accès des femmes au marché du travail, au marché financier et à ceux des biens et des services.
- vi) **L'instauration d'un dialogue public-privé incluant les pauvres**, pour étudier cette forme d'interaction structurée qui peut aider à réduire les résistances au changement et permettre des réformes institutionnelles et stratégiques.

La section I de la présente note décrit le rôle du secteur privé dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres. La section II présente les six études spécifiques, et la section III les principales implications au niveau de la politique des donateurs.

Le rôle du développement du secteur privé dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres

Accélérer le développement du secteur privé dans un sens pro-pauvres

Sur un plan général, la croissance exige le maintien d'une stabilité macroéconomique grâce à un déficit budgétaire et une inflation faibles et à un système monétaire stable et transparent, avec des taux de change compétitifs. Elle exige aussi une situation de paix et de stabilité politique et sociale, car la guerre, les conflits sociaux et la criminalité empêchent la plupart des acteurs du secteur privé d'exploiter leur potentiel et de contribuer efficacement à la croissance. Une main-d'œuvre instruite et en bonne santé est aussi un facteur positif pour la croissance, mais dans bien des pays en développement le VIH/sida et d'autres pandémies freinent le développement des capacités humaines.

Plus spécifiquement, pour que le secteur privé génère une croissance pro-pauvres, il faut que soient réunies un certain nombre de conditions qui permettent à tous les acteurs privés, y compris les pauvres, de participer à la croissance et d'en tirer profit. Ces cinq conditions, dont l'existence dépend des politiques et institutions, sont les suivantes :

- i) **Favoriser l'entrepreneuriat et l'investissement.** L'entrepreneuriat et l'investissement contribuent à la croissance en augmentant la capacité productive de l'économie, en créant des emplois et en apportant des technologies. Les taux de création d'entreprises et d'investissement sont fonction des risques et des coûts. Les risques sont plus faibles lorsque la politique économique est définie et appliquée de manière transparente, les droits de propriété sûrs et transférables, et les contrats mis en application. Les coûts diminuent lorsque la création, le fonctionnement et la fermeture d'une entreprise impliquent peu de formalités administratives et peu de coûts, que la corruption est faible et que les acteurs du secteur privé peuvent accéder aux services financiers et à une

infrastructure abordable. Les risques élevés pèsent particulièrement sur les entrepreneurs pauvres, qui ne peuvent pas facilement changer de secteur ou déménager, et qui n'ont guère d'épargne ou de patrimoine pour assurer leurs arrières. D'autre part, les coûts élevés qu'implique l'entreprise peuvent les pousser à retourner dans l'économie informelle. Or, les risques et les coûts de l'entreprise dépendent de la façon dont fonctionnent, sur le plan formel et informel, les mécanismes censés réguler le marché, en faciliter l'accès et le promouvoir. C'est pourquoi l'accès de tous les acteurs du secteur privé à des marchés des capitaux, du travail et des ressources naturelles qui fonctionnent correctement peut être amélioré par des réformes institutionnelles et stratégiques.

- ii) **Stimuler la productivité par la concurrence et l'innovation.** Lorsqu'elles sont compétitives, les entreprises trouvent de meilleures méthodes pour produire et distribuer des biens et services, elles innovent et chassent du marché les entreprises peu productives de façon que les ressources soient affectées à des usages plus productifs. La concurrence profite à la fois aux agriculteurs, aux chefs d'entreprise et aux consommateurs, riches ou pauvres, en abaissant les prix, en améliorant la qualité et le choix des intrants et des produits, et, de façon plus indirecte, la productivité, les investissements et le niveau de vie. Une politique et une législation de la concurrence clairement définies peuvent contribuer à restreindre les pratiques non concurrentielles, y compris dans les secteurs qui intéressent les pauvres directement ou indirectement (notamment transports, commerce de gros et de détail et services d'infrastructure). L'accès aux connaissances en matière de technologie et de techniques et pratiques de gestion favorise l'innovation. Les réseaux ou regroupements d'entreprises, souvent facilités par les organisations professionnelles, permettent la diffusion de ces connaissances et technologies, et par conséquent la spécialisation et la flexibilité, une meilleure productivité de tous les acteurs du secteur privé et un meilleur retour sur investissement. Cependant, les pauvres peuvent ne pas avoir accès à ce genre de réseau. Des réformes qui ouvrent l'accès aux organisations professionnelles et aux regroupements d'entreprises, en particulier pour les entreprises et les travailleurs du secteur informel, permettront aux pauvres, hommes ou femmes, d'accéder plus facilement aux connaissances et aux technologies susceptibles d'accroître leur productivité.
- iii) **Tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale.** Le commerce international aide les économies à se concentrer sur leurs avantages comparatifs et accroît la concurrence pour les entreprises locales. Une plus forte intégration du commerce peut aussi stimuler l'investissement direct étranger (IDE), ce qui augmente la capacité productive mais tend aussi à générer des avantages grâce aux transferts de connaissances et de compétences. Une extension des services d'infrastructure sera peut-être nécessaire afin d'améliorer le climat d'investissement et de mieux tirer parti des liens internationaux. Un renforcement des liens entre les entreprises multinationales et locales permet d'améliorer la productivité et, dans les secteurs qui les concernent, d'accélérer une croissance pro-pauvres. En même temps, un renforcement de l'intégration internationale entraîne des risques pour les pauvres, car il peut aussi provoquer une contraction des secteurs traditionnels dans lesquels ils exercent leur activité. Il est donc indispensable d'évaluer et de réduire l'impact que les politiques commerciales risquent d'avoir sur les pauvres, les priorités et la chronologie du changement étant à déterminer en fonction du contexte local. Si l'échelonnement en est étudié de façon à créer des opportunités pour les pauvres et à permettre l'accès à des formations et à des moyens financiers ou autres, les réformes institutionnelles et

stratégiques peuvent les aider à diversifier leurs activités, à se convertir à des activités rémunératrices nouvelles ou à aller s'installer ailleurs. Des filets de sécurité peuvent néanmoins être indispensables pour ceux qui risquent d'être victimes de ce renforcement des liaisons internationales.

- iv) **Améliorer l'accès aux marchés et leur fonctionnement.** Le mécanisme essentiel par lequel les pauvres peuvent participer à la croissance et en bénéficier, sont les marchés des ressources productives et des biens et services dont ils dépendent le plus pour leur existence et leurs besoins. Or, dans beaucoup de pays en développement, les marchés fonctionnent très mal et les pauvres n'ont pas les mêmes possibilités d'y accéder, ni les mêmes conditions d'accès que le reste du secteur privé. Les femmes notamment peuvent se heurter à des difficultés particulières. Les réformes stratégiques et institutionnelles jouent un rôle clé pour améliorer les conditions d'accès des pauvres aux marchés. Ainsi, par exemple, l'intégration de leur activité dans le secteur formel peut y générer de nouveaux emplois et en même temps améliorer leur position dans la chaîne de valeur. Un système bancaire compétitif, offrant un accès élargi au crédit privé à des conditions plus adaptées aux besoins des pauvres, peut aider ceux-ci à entreprendre des activités à plus forte valeur ajoutée. Les investissements privés dans les services et infrastructures de base, y compris par des partenariats public/privé, peuvent aider à développer des marchés intégrés. Encourager l'application de normes techniques, assurer la diffusion d'informations techniques et commerciales et fournir des services de vulgarisation dans le cadre de stratégies basées sur le marché devrait permettre aux pauvres une meilleure rentabilité de leur activité.
- v) **Réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité.** Les pauvres sont particulièrement vulnérables aux chocs, qu'ils soient provoqués par l'activité humaine ou qu'il s'agisse de catastrophes naturelles. Les crises peuvent les obliger à consommer ou à vendre, en même temps que les autres, leur bétail et autres biens. Mais l'épuisement de leurs biens, conjugué aux handicaps liés au sexe, à l'origine ethnique, au VIH/sida, à la vieillesse ou à la maladie, peut les enfermer dans des « trappes à pauvreté » dont ils risquent de ne pas pouvoir sortir. En l'absence de régimes d'assurance privés et de filets de protection publics, leur vulnérabilité les conduit à adopter des stratégies de retrait face au risque. Ces stratégies sont tout à fait compréhensibles dans une perspective de survie, mais elles peuvent empêcher les intéressés de profiter des opportunités qu'offre la croissance. Les pauvres ont évidemment peu de chances de figurer parmi les priorités du secteur des assurances dans les pays en développement. Cela dit, les marchés de l'assurance contre des risques comme la sécheresse ou la perte de cheptel sont très sous-développés, ce qui freine la croissance pro-pauvres. De même, un meilleur accès aux instruments d'épargne pourrait leur permettre de se constituer une réserve en cas d'adversité mais aussi d'améliorer leurs revenus en leur permettant d'amortir certains risques.

Réformer les institutions et les politiques pour un changement pro-pauvres

Politiques et institutions résultent des interactions entre l'État, le secteur privé et la société civile. Ainsi, l'État exerce son influence sur l'économie politique de la croissance : qui obtient quoi, et comment. Le secteur privé lui, va s'intéresser aux facilités que peuvent lui offrir les institutions, à savoir les incitations à la création d'entreprises et à l'investissement. Pour de nombreuses organisations de la société civile, la préoccupation dominante, ce sont les effets sociaux et économiques de la croissance. Les institutions et

les politiques se construisent à partir des compromis consentis par les diverses parties, en fonction du poids qu'elles représentent. Le statu quo reflète donc le consensus en vigueur.

Réformer les institutions et les politiques peut impliquer un parcours long et difficile et nécessiter, pour pouvoir surmonter les résistances au changement, un délicat dosage entre contestation et négociation. Un dialogue structuré et sans exclusive entre les secteurs public et privé peut faciliter cette contestation et encourager un suivi par le secteur privé, permettant ainsi d'assurer l'application des décisions, et leur modification si le besoin s'en fait sentir. L'amélioration que peuvent apporter les réformes des institutions et des politiques aux conditions d'un développement du secteur privé pro-pauvres dépend de trois facteurs :

- L'efficacité des organismes représentatifs, aussi bien privés que publics et la perception aux différents niveaux (national, infranational et local) des problèmes pratiques et concrets qui font obstacle à un développement pro-pauvres du secteur privé.
- L'aptitude à faire remonter ces questions jusqu'au niveau décisionnaire approprié des structures privées et publiques.
- La traduction de ces questions en politiques, plans et stratégies propres à les résoudre.

Les SLP constituent un cadre qui permet d'institutionnaliser le partenariat entre différents secteurs de la société et de suivre la mise en œuvre des priorités fixées. Toutefois, ces stratégies ne comportent pas toujours d'indicateurs du développement du secteur privé et elles n'impliquent pas suffisamment le secteur privé ou la société civile dans le suivi des résultats. L'implication des différents acteurs devrait, dans la mesure du possible, permettre la prise en compte des bénéficiaires, pauvres compris, dans la définition des orientations, enclenchant ainsi un processus d'amélioration des institutions et des politiques.

L'action des donateurs pour un développement pro-pauvres du secteur privé

Le nouveau programme d'action pour un développement pro-pauvres du secteur privé est plus large et plus intégré que le précédent, qui se focalisait souvent sur l'aide aux entreprises du secteur privé jugées importantes pour assurer la subsistance des pauvres, en particulier les petites entreprises et les entreprises agricoles. L'expérience montre que ce type d'action présente certains inconvénients qui peuvent se traduire par une distorsion des marchés ou une insuffisance de viabilité dans la mesure où l'on cherche à « sélectionner les gagnants » ou que l'on fait appel aux organismes du secteur public ou aux donateurs pour assurer des services.

Pour accroître l'impact du développement du secteur privé en termes de réduction de la pauvreté, il faut que les donateurs aident à faire évoluer le système de façon à modifier les facteurs d'incitation du secteur privé (rapport risque/rendement), en encourageant notamment le secteur public à créer un environnement plus favorable. Il s'agit pour cela d'accroître la capacité des pouvoirs publics, à tous les niveaux, de promouvoir un fonctionnement du marché qui soit pro-pauvres, et d'encourager les « agents du changement », qu'ils appartiennent au secteur public ou privé ou à la société civile. Changer le système implique probablement un ensemble de modifications institutionnelles et de politiques destinées à accélérer le développement des marchés dont les pauvres ont besoin pour améliorer leurs moyens d'existence.

Il importe que les donateurs considèrent le développement du secteur privé comme un élément majeur, sinon central, de l'aide qu'ils fournissent aux pays. Il faudra peut-être pour cela que les organismes de développement réalignent leurs stratégies, apportent des changements à leur organisation et s'assurent que leurs systèmes internes d'incitation et

d'évaluation ne défavorisent pas les agents chargés d'interventions programmatiques à long terme et éventuellement à haut risque, mais à impact potentiel élevé. Comme dans d'autres domaines, il importe aussi que les donateurs coordonnent leurs actions afin de favoriser les complémentarités et d'accroître l'impact global de leurs interventions.

Principaux messages qui se dégagent des Notes relatives aux aspects clés

Afin de pouvoir fournir aux donateurs des indications plus spécifiques sur la manière d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la pauvreté, le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté s'est plus particulièrement penché sur six questions : i) l'élimination des obstacles à l'intégration dans le secteur formel; ii) la mise en œuvre d'une politique de la concurrence; iii) l'accroissement de l'offre; iv) l'amélioration de la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres; v) l'amélioration de l'accès des femmes au marché; et vi) l'instauration d'un dialogue public/privé sans exclusive. Ce sont là des questions qui nécessitaient une réflexion plus approfondie, et où des conseils peuvent aider les donateurs à améliorer l'impact sur la pauvreté. Le but de ces travaux est d'indiquer quelques orientations dans ces domaines stratégiques, plutôt que d'essayer de présenter des solutions globales.

Cette section présente chacune des Notes en montrant la pertinence pour une croissance pro-pauvres, en exposant quelques-uns des problèmes, débats et controverses en cause et en suggérant la manière dont les donateurs peuvent intervenir.

Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle

L'économie informelle représente une part importante des économies de nombreux pays en développement et fournit un emploi et un revenu à beaucoup de ménages pauvres, y compris ceux qui ont perdu leur emploi dans l'économie formelle ou n'ont pas pu en trouver. Elle englobe une forte proportion de femmes et de catégories défavorisées. Mais les activités informelles ne sont pas une solution à long terme pour réduire la pauvreté. En revanche, le développement du secteur privé formel peut créer des emplois plus stables et générer une croissance et un bien-être durables. Les entreprises et les emplois de ce secteur présentent des avantages : des emplois mieux rémunérés et de meilleure qualité, une plus grande confiance des investisseurs, une assiette fiscale plus large, une réduction de l'économie liquide (avec l'augmentation des ressources acheminées par le secteur financier formel) et un contrat social plus solide entre le citoyen et l'État.

L'hétérogénéité de l'économie informelle et la diversité des priorités des donateurs se sont traduites par des différences d'optiques quant à la manière d'aborder l'économie informelle, et posent deux dilemmes : i) comment améliorer les moyens d'existence dans l'économie informelle tout en encourageant une plus grande intégration dans l'économie formelle; et ii) comment améliorer les conditions d'emploi des travailleurs de l'économie informelle tout en accroissant la compétitivité du secteur privé local.

En soutenant les initiatives visant à réduire les obstacles qui s'opposent dans un certain nombre de domaines à l'intégration dans l'économie formelle, les donateurs peuvent aider les entreprises informelles à évoluer progressivement vers cette intégration. Ces obstacles sont les suivants : contraintes réglementaires et administratives, droits et obligations financières, corruption dans les administrations, attitudes socioculturelles, absence des services essentiels aux entreprises, et criminalité. Il est indispensable d'instaurer un dialogue avec les participants de l'économie informelle pour aider les gouvernements à prendre conscience des contraintes particulières auxquelles ils sont

confrontés et des raisons de leurs réticences à intégrer le secteur formel. On connaît assez bien les obstacles qui entravent la croissance du secteur privé, mais peu d'études ont été faites sur les raisons de la non-intégration dans l'économie formelle.

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

La concurrence n'est pas seulement plus efficace pour la production et la distribution des biens et services et la répartition des ressources, elle est aussi essentielle pour un fonctionnement des marchés plus ouvert aux pauvres. Sur des marchés concurrentiels, en effet, ceux-ci auront plus de chances de trouver du travail ou d'entreprendre une activité propre. De plus, l'impact sur les pays en développement d'une absence de concurrence peut être important. Ainsi, les études⁴ montrent qu'en 1997, 16 cartels internationaux ont surfacturé aux pays en développement un montant situé entre 16 et 32 milliards USD, et qu'après la dissolution des cartels, les prix ont baissé de 20 à 40 %.

Une politique et une législation de la concurrence peuvent sembler un luxe pour des pays en développement qui manquent de moyens financiers et de main-d'œuvre qualifiée, mais les gains potentiels peuvent être énormes. Pour les petits pays membres de groupements régionaux, une politique régionale de la concurrence pourrait renforcer l'impact de la législation nationale. Par ailleurs, il n'y a pas nécessairement conflit entre une nouvelle législation de la concurrence et une politique industrielle existante. Bien conçues, les politiques industrielles et de la concurrence peuvent et doivent être complémentaires. Cela dit, il serait intéressant de disposer d'une étude empirique complémentaire sur les effets d'une intensification de la concurrence; cela pourrait aider à déterminer la séquence des réformes propres à promouvoir davantage de concurrence.

Les donateurs peuvent aider les pays en développement à mettre en place des régimes de la concurrence adaptés, en axant l'assistance technique et le renforcement des capacités sur l'élaboration d'une véritable politique de la concurrence et sur le renforcement des institutions chargées de faire appliquer la loi en la matière. La concurrence doit être généralisée à tous les secteurs, de manière à répandre une culture de la concurrence. Il conviendrait, en outre, pour orienter l'action future, d'encourager des recherches empiriques sur l'impact de la politique et du droit de la concurrence dans les pays en développement.

Promouvoir la réactivité de l'offre : services de développement des entreprises et assistance financière

Améliorer l'environnement des affaires dans les pays en développement ne suffira pas à susciter de façon durable une croissance pro-pauvres; cette action doit être complétée par des interventions visant à promouvoir la réactivité de l'offre. Le manque d'accès aux divers types de services est un obstacle majeur au développement des entreprises, et il importe d'améliorer leur accès à des services de développement de l'entreprise si l'on veut promouvoir la création de revenu et d'emplois pour les pauvres. Il en va de même des services financiers, et l'approfondissement des marchés est un volet important de beaucoup de programmes qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres.

Le principal problème pour les donateurs est de trouver le bon équilibre entre fournir des biens et services subventionnés, voire gratuits, qui permettent d'obtenir des résultats à court terme, et soutenir des stratégies à plus long terme qui se posent davantage sur le marché. Si les donateurs s'accordent aujourd'hui sur la nécessité de s'orienter vers des dispositifs qui fassent plus de place aux mécanismes du marché, les avis divergent sur la

manière d'y parvenir. Chacun reconnaît que les approches basées sur le marché ont leurs limitations, mais il existe quelques différences d'opinion quant aux critères à appliquer pour diagnostiquer les défaillances des marchés et les mesures à prendre pour y remédier.

Pour éviter de provoquer des distorsions sur les marchés, il faut que les donateurs respectent les critères suivants dans le soutien aux entreprises : se concentrer sur les causes des problèmes, promouvoir des règles du jeu équitables, éviter ou réduire au minimum les subventions (qui doivent s'adresser aux utilisateurs finals), se conformer aux principes d'une gestion axée sur les résultats et avoir clairement défini une stratégie de retrait. Il peut y avoir des cas où les stratégies de développement du marché ne sont pas applicables dans l'immédiat – en particulier après des conflits ou des catastrophes naturelles – mais les donateurs doivent néanmoins prévoir de s'orienter progressivement vers une stratégie de ce type pour reconstruire un environnement institutionnel favorable au secteur privé.

La contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres

Le secteur financier peut contribuer directement à la réduction de la pauvreté, et ceci de deux manières. Premièrement, s'il est bien développé, il peut donner aux pauvres accès à un plus large éventail de services financiers (instruments de paiement, d'épargne, de crédit et d'assurance). Deuxièmement, s'il est solide, il rassure les investisseurs privés et leur donne des possibilités d'investir dans la mise en place de services de base pour les pauvres. À cela s'ajoutent des avantages indirects, tels que maintien de la stabilité économique, sécurité des transactions financières, mobilisation de l'épargne extérieure et intérieure et répartition plus efficiente du capital.

Deux grandes stratégies ont été adoptées par les donateurs pour développer des marchés financiers solides. Certains ont privilégié des actions portant sur l'environnement et les institutions propres à favoriser le développement du secteur financier. D'autres considèrent que l'on ne peut écarter des interventions directes, à condition de prendre des précautions pour éviter des distorsions sur les marchés, et ont également patronné des interventions directes en fournissant des lignes de crédit aux banques et institutions de microcrédit, ou en finançant des systèmes de garantie.

Dans le cadre des stratégies de développement du secteur financier, les donateurs doivent encourager et aider les gouvernements des pays en développement à recueillir des données sur l'accès aux services financiers, améliorer les capacités des autorités de contrôle et de régulation, renforcer les intermédiaires financiers, soutenir une mobilisation prudente de l'épargne intérieure et extérieure (les envois de fonds des expatriés), combler l'écart qui sépare les banques et les institutions de microcrédit et intégrer les questions relatives au secteur financier dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

Améliorer l'accès des femmes aux marchés

Les femmes sont victimes d'exclusions et d'inégalités, qui résultent pour la plupart de préjugés, de normes sociales, d'interdits et d'une division du travail entre les sexes. De ce fait, on investit moins dans leur formation et elles n'ont qu'un accès limité aux marchés du travail, des capitaux, des biens et des services, ce qui compromet le succès des efforts déployés par ailleurs pour faire mieux profiter les plus pauvres des bienfaits de la croissance.

L'approche fondée sur les droits consiste à ouvrir aux femmes l'accès aux ressources et aux intrants qui leur permettront de pénétrer sur le marché, d'améliorer leur productivité ou de développer leur activité (exemple : le microcrédit). L'approche fondée sur les capacités consiste à fournir des ressources et des services qui rendent les femmes

mieux à même de déployer les ressources dont elles disposent ou de pénétrer sur de nouveaux marchés (exemple : les projets de formation et de perfectionnement). Il faut que les donateurs aident leurs partenaires à définir et mettre en œuvre leurs interventions selon des approches et une séquences qui soient adaptées à la situation propre à chaque pays; celle-ci demande dans chaque cas à être analysée et prise en compte.

Sur le plan des politiques, les donateurs doivent favoriser l'instauration d'un environnement propice en appuyant des mesures propres à éliminer, voire réduire les obstacles structurels à la participation des femmes au marché. La mise au point des interventions visant à développer le secteur privé doit donc faire appel à des outils permettant d'analyser les sexo-spécificités, de façon à bien prendre en compte le rôle des femmes en tant que consommateurs, travailleurs, chefs d'entreprise et acteurs sociaux.

Instaurer un dialogue public-privé incluant les pauvres

Le dialogue public-privé permet aux différents acteurs de déterminer ensemble quelles politiques et quelles réformes institutionnelles pourront favoriser le développement du secteur privé. Un dispositif bien structuré de dialogue entre le secteur public et secteur privé peut permettre aux besoins et aux préoccupations des pauvres de s'exprimer et aux problèmes locaux de remonter plus haut dans le processus d'élaboration des politiques, notamment des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Le dialogue public-privé peut contribuer efficacement au développement du secteur privé s'il englobe des organisations du secteur privé structurées, capables et responsables, et des participants déterminés, en mesure de contribuer efficacement au processus. La présence d'une tierce partie neutre peut faciliter les choses.

Des efforts particuliers doivent être consacrés à aider les entrepreneurs pauvres à participer au processus de dialogue et à y défendre leurs intérêts. Les donateurs peuvent appuyer la création et le renforcement, aux niveaux national, infranational et local, d'organisations du secteur privé qui représentent les intérêts des petites et micro-entreprises ainsi que des entreprises et des travailleurs du secteur informel. Ils doivent toutefois se garder de plaquer sur le dialogue leurs propres priorités ou de créer des situations où les acteurs en présence répondent davantage aux priorités des donateurs qu'à celles de leurs propres mandants.

Conséquences pour l'action des donateurs

S'ils veulent accroître le rôle du développement du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté, les donateurs peuvent intégrer dans leur dialogue avec les pays partenaires un certain nombre d'objectifs, en définissant des priorités et en déterminant la séquence qui s'impose en fonction de l'analyse du contexte local. Ils peuvent aussi reconsidérer leurs structures et méthodes propres afin de voir s'il y a lieu d'y apporter des aménagements pour mieux renforcer l'impact, en termes de réduction de la pauvreté, de leur action pour le développement du secteur privé.

Du cadre d'analyse et des notes spécifiques se dégagent un certain nombre de recommandations que les donateurs souhaiteront peut-être prendre en compte. L'expérience montre quelques pistes qui permettent d'obtenir en développant le secteur privé des résultats plus durables et plus franchement pro-pauvres :

- i) **Encourager l'entrepreneuriat et l'investissement en réduisant le risque et les coûts de l'entreprise.** Des barrières peu élevées à l'entrée et à la sortie, des règles de change

prévisibles, des droits de propriété sûrs et transférables, des contrats exécutoires et un degré moins élevé de corruption sont les conditions nécessaires pour que l'entrepreneuriat et l'investissement puissent produire des résultats meilleurs et plus favorables aux pauvres.

- ii) **Détecter et libérer le potentiel de développement économique dans les secteurs et les régions où se concentrent les populations pauvres.** Trop souvent, l'investissement fait défaut dans des régions et des secteurs trop facilement considérés comme marginaux ou à faible potentiel, en raison peut-être de l'insuffisance des infrastructures ou de l'absence d'innovations permettant une exploitation plus rentable et plus durable des ressources. Focaliser l'attention sur ce potentiel permettra d'accroître les retombées pro-pauvres des réformes institutionnelles et stratégiques générales et, par conséquent, d'améliorer leurs perspectives de sortir de la pauvreté, en trouvant notamment de nouvelles opportunités, soit totalement extérieures, soit seulement en partie liées à un secteur ou à une région.
- iii) **Éliminer les obstacles à l'intégration dans l'économie formelle.** Le développement du secteur privé formel est plus apte à générer une croissance pro-pauvres et durable, les entreprises de ce secteur ayant un meilleur accès aux ressources qui leur permettront de se développer.
- iv) **Préconiser l'adoption d'approches basées sur le marché pour surmonter les obstacles au développement des marchés et éviter les risques qu'implique un soutien direct aux entreprises. Dans la mise en place des services aux entreprises et des services financiers destinés à augmenter les capacités économiques des pauvres, privilégier les chaînes de valeur et les regroupements.** Le renforcement des capacités doit se faire de manière à aider les pauvres à s'aider eux-mêmes, faciliter le développement de marchés des services aux entreprises et du crédit commercial et privilégier les chaînes de valeur qui offrent des opportunités aux pauvres, hommes ou femmes. Les stratégies sectorielles et l'aide visant à renforcer le pouvoir d'influence des pauvres dans les chaînes de valeur et les regroupements doivent permettre de faire face aux problèmes et aux contraintes au niveau macro, méso et micro, et ainsi de faire évoluer le système.
- v) **Promouvoir la concurrence au profit des consommateurs pauvres, grâce à une législation et à une politique de la concurrence clairement définies.** Une culture de la concurrence, surtout si elle s'adosse à une législation et à une politique appropriées, facilitera le bon fonctionnement des marchés et aidera à y intégrer les pauvres et à mieux attirer l'IDE. La concurrence permettra aussi d'abaisser les coûts des entreprises en empêchant les pratiques anticoncurrentielles.
- vi) **Renforcer le fonctionnement des marchés des ressources naturelles en améliorant les cadres législatif, réglementaire et administratif.** La sécurité et la transférabilité des droits fonciers en zone rurale et urbaine et un accès plus large aux autres ressources naturelles (forêt, pêche maritime et continentale), une plus grande transparence des plans fonciers et des procédures faciles et peu coûteuses d'enregistrement des titres de propriété permettront de stimuler l'entrepreneuriat et l'investissement et d'élargir l'accès aux marchés des capitaux tout en réduisant le risque et la vulnérabilité.
- vii) **Encourager l'approfondissement et la compétitivité des marchés financiers afin de soutenir le développement du secteur privé, renforcer la productivité des autres facteurs de production et atténuer le risque et la vulnérabilité des pauvres aux chocs.** L'accès à des capitaux et à des instruments financiers diversifiés est indispensable si

L'on veut favoriser l'entrepreneuriat et l'investissement, accroître la productivité, profiter de la libéralisation des échanges et de l'IDE et réduire le risque et la vulnérabilité des pauvres. L'intégration des institutions de microcrédit dans le système bancaire général, l'assurance en cas de catastrophe ou de choc, de nouveaux instruments d'épargne et des mécanismes de financement souples permettent de mieux atténuer les risques pour les pauvres, d'améliorer leur accès aux capitaux et d'accroître les ressources disponibles pour de nouvelles intermédiations financières.

- viii) **Préconiser l'utilisation dans les programmes de développement des instruments d'analyse des sexo-spécificités.** Négliger la question de l'accès des femmes au marché ne peut que nuire à l'efficacité des politiques qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres. Une analyse par sexe de la chaîne de valeur, en permettant de détecter les possibilités d'accroître la participation des femmes au marché, peut aider à mobiliser leur potentiel de contribution à des résultats véritablement pro-pauvres.
- ix) **Encourager la fourniture privée d'infrastructures et de services de base aux pauvres au travers de partenariats public/privé.** Cela peut se faire en renforçant la capacité des pays en développement à mettre en place les cadres législatif, réglementaire et administratif nécessaires à l'instauration et au bon fonctionnement de partenariats public/privé aux niveaux national et local.

Dans le dialogue avec les gouvernements des pays en développement, il est important d'envisager quelques pistes complémentaires :

- i) **Intégrer les stratégies de développement du secteur privé pour une croissance pro-pauvres dans les cadres nationaux de développement, tels que plans de développement et SLP.** Faute de réductions substantielles de la pauvreté de revenu, les gouvernements risquent fort d'éprouver des difficultés à mettre en œuvre des stratégies viables d'amélioration de la situation des pauvres sur les plans humain, politique et socioculturel et sur celui des risques et de la vulnérabilité.
- ii) **Lier et, dans la mesure du possible, fusionner en une stratégie globale, les programmes de développement du secteur privé et les programmes de gouvernance,** car développement du secteur privé, réformes de la gouvernance et améliorations administratives vont de pair. Une approche plus globale permettra d'instaurer une confiance mutuelle et de réduire le fossé culturel entre secteurs public et privé. Elle permettra aussi une utilisation plus efficiente des ressources par le gouvernement, les donateurs et les autres acteurs concernés.
- iii) **Faciliter un dialogue public-privé structuré, ouvert et efficace, élément clé d'une bonne réforme institutionnelle, l'organiser aux niveaux national, infranational et local, ainsi qu'entre ces différents niveaux, et échelonner les réformes.** L'économie politique des processus de réforme suppose un dialogue ouvert et de qualité entre les parties prenantes et la constitution de structures de base. À ce jour, ni les initiatives de lutte contre la pauvreté, ni les stratégies de développement du secteur privé n'ont suffisamment pris en compte les pauvres en tant que composante du secteur privé. Si un dialogue structuré et ouvert ne s'instaure pas à chaque niveau et entre les différents niveaux, les conditions qui permettraient une croissance pro-pauvres risquent de ne pas être suffisamment prises en compte dans les programmes relatifs au développement du secteur privé et à la gouvernance. Pour aider à réduire la vulnérabilité et réaliser des ententes autour de la réforme, il importe d'organiser le processus par étapes.

- iv) **Renforcer les capacités des groupes intéressés à s'organiser, à analyser les principales contraintes, à participer au dialogue sur les politiques à suivre et au suivi des résultats et à proposer et négocier une évolution du système.** Ni le secteur public ni le secteur privé ne possède une capacité suffisante pour analyser les problèmes et les contraintes et définir les réponses qui permettront de promouvoir une croissance pro-pauvres. Il est indispensable de renforcer les capacités du secteur public, notamment au niveau local, car les obstacles à l'instauration d'un environnement propice peuvent aussi nécessiter l'intervention des pouvoirs publics locaux. Les gouvernements doivent consacrer les crédits d'équipement et de fonctionnement nécessaires à la mise sur pied des systèmes administratifs et à la formation des fonctionnaires aux niveaux national, infranational et local. Les organisations représentatives du secteur privé ont aussi besoin de renforcer leurs capacités d'argumentation bien documentée et de suivi des résultats.

Pour améliorer leurs stratégies et renforcer l'impact sur la pauvreté de leur action pour le développement du secteur privé, les donateurs pourraient :

- i) **Mettre le développement du secteur privé au cœur de leurs stratégies par pays**, en intégrant dans un même cadre réforme économique et réforme de la gouvernance, soutien au développement du secteur privé et des moyens d'existence de ses acteurs, et interventions sur le risque et la vulnérabilité.
- ii) **Adopter une approche programmatique**, tout en gardant une souplesse suffisante pour permettre des interventions innovantes et expérimentales; prévoir une stratégie de retrait qui permette l'appropriation des processus au cœur même des entités du secteur public et du secteur privé.
- iii) **Considérer les avantages d'interventions à plus long terme**, compte tenu du temps que prend la mise en place des réformes institutionnelles et stratégiques.
- iv) **Perfectionner et formaliser les mécanismes de coordination et d'harmonisation entre les donateurs**, afin d'empêcher les doubles emplois, les omissions et les contradictions entre programmes. Regrouper et partager les enseignements de l'expérience et les meilleures pratiques et participer à la mise en place d'outils communs.
- v) **Envisager des changements organisationnels** afin de faciliter, au sein des organismes de développement, la coordination entre départements géographiques et sectoriels. Renforcer la capacité d'analyse dans des domaines comme la gouvernance, la problématique homme-femme et l'environnement.

Notes

1. Les institutions se définissent comme les règles du jeu et le mode de gouvernance. Elle comportent des normes et valeurs sociales, des règles et des processus informels de communication et sont dans une large mesure déterminées par de multiples facteurs historiques et sociétaux.
2. Le rapport « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development » est disponible en anglais sur Internet à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/53/21/34055384.pdf.
3. On trouve aussi dans d'autres sources des orientations relatives à quelques autres aspects importants. Ainsi, pour les services de développement des entreprises, voir le « Blue Book » publié par le Comité des organismes bailleurs de fonds pour le développement des petites entreprises (www.sedonors.org/resources/item.asp?resourceid=1). Pour la microfinance, voir les « principes clés » définis par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (<http://cgap.org/keyprinciples.html>).
4. Levenstein, M.C. et V.Y. Suslow (2001), « Private International Cartels and their Effects on Developing Countries », document de référence pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001* de la Banque mondiale.

Notes relatives à quelques questions clés

Afin de donner aux bailleurs de fonds des indications plus précises sur les voies à suivre pour utiliser au mieux l'aide au développement et accroître les effets du développement du secteur privé sur la pauvreté, le CAD a exploré de manière plus approfondie six questions clés, à savoir : i) l'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle ; ii) la mise en œuvre d'une politique de la concurrence ; iii) la stimulation de la réactivité de l'offre ; iv) la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres ; v) l'ouverture de l'accès des femmes au marché ; et vi) l'instauration d'un dialogue public-privé sans exclusive. Cette liste n'est pas exhaustive – elle ne comprend pas certains autres aspects essentiels tels que les échanges et le marché du travail – mais elle recouvre des domaines dans lesquels les donateurs peuvent peser fortement en faveur des pauvres, qui nécessitent une réflexion plus poussée, et que le CAD, et plus généralement la communauté des donateurs, ont tout intérêt à mieux comprendre. Ces notes ont pour fondement le cadre d'analyse paru sous le titre « Accelerating Pro-poor Growth through Support for Private Sector Development ».

PARTIE II

Chapitre 6

**Élimination
des obstacles à l'intégration
dans l'économie formelle**

Quelle est la question et pourquoi est-elle importante?

Le secteur informel occupe une large place dans l'économie de nombreux pays en développement et en transition. Il représente 42 % de la valeur ajoutée en Afrique, 41 % en Amérique latine et 35 % dans les économies en transition d'Europe et de l'ex-Union soviétique, contre 13,5 % dans les pays de l'OCDE. Il offre un emploi et un revenu à beaucoup de personnes qui ont perdu leur travail ou ne parviennent pas à en trouver dans le secteur formel, et englobe un nombre particulièrement élevé de femmes, de jeunes et d'autres catégories défavorisées. On estime par exemple que l'emploi informel représente 84 % de l'emploi des femmes en Afrique subsaharienne.

Il existe toute une gradation entre l'économie informelle et l'économie formelle, et l'intégration dans cette dernière est progressive. Peu d'entreprises se conforment totalement aux règles qui les régissent, mais peu s'y soustraient complètement. Les chefs d'entreprise font souvent le bilan des coûts et avantages qu'implique le respect des règles et ils s'y conforment dans la mesure où les avantages potentiels sont supérieurs aux coûts.

À long terme, l'activité informelle n'est pas la solution pour éliminer la pauvreté. Les pays dont le revenu par habitant est le plus élevé sont aussi ceux où le secteur informel est le plus réduit, alors que pour les pays pauvres, la part de l'économie informelle dans le produit total est plus importante. Autrement dit, si les entreprises informelles peuvent apporter une réponse de court terme aux besoins quotidiens d'un ménage, pour le bien-être à long terme, la stabilité et la réduction de la pauvreté, il est important d'instaurer une économie où la proportion d'entreprises et d'emplois formels est plus forte.

Si à elle seule l'intégration dans le secteur formel ne suffit pas à promouvoir la croissance des entreprises à court terme, à plus long terme, l'intégration d'un plus grand nombre d'entreprises dans l'économie formelle devrait :

- i) Offrir des emplois de meilleure qualité, mieux rémunérés et plus durables.
- ii) Renforcer le contrat social entre les citoyens et l'État.
- iii) Accroître la fiabilité des accords entre entreprises.
- iv) Donner confiance aux investisseurs (et accroître les investissements).
- v) Élargir l'assiette fiscale (et permettre éventuellement une baisse des taux d'imposition).
- vi) Développer l'information sur les entreprises locales afin de faciliter la conclusion de marchés et de renforcer les cadres de défense des politiques.
- vii) Réduire l'économie liquide et apporter davantage de ressources à l'intermédiation financière formelle.
- viii) Améliorer l'accessibilité des services aux entreprises, des marchés formels et des ressources productives (capitaux et biens fonciers).

L'intégration dans le secteur formel peut aussi accroître le bien-être de certaines catégories marginalisées en confirmant leur droit à pénétrer sur le marché.

De plus en plus d'études se consacrent à l'environnement des affaires et à ses effets sur la croissance économique et l'investissement. De nombreux donateurs sponsorisent des

études et des interventions relatives aux entreprises de l'économie informelle. Toutefois, les études et les projets qui s'intéressent spécifiquement aux obstacles à l'intégration dans l'économie formelle sont peu nombreux. On part du principe que l'amélioration de l'environnement pour l'ensemble des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) doit aider les entreprises informelles à s'avancer vers l'intégration. La présente note fait le point des connaissances sur les principaux obstacles à l'intégration des entreprises dans l'économie formelle et cite les exemples de bonnes pratiques permettant de les abaisser.

La situation actuelle : informalité, développement économique et croissance

L'initiative *Doing Business* de la Société financière internationale (SFI) propose des références et indicateurs pour différents aspects de l'environnement des affaires à travers le monde. Son Rapport 2005 présente pour 145 pays des données relatives à la création d'entreprise, au recrutement et au licenciement des travailleurs, à l'enregistrement des titres de propriété et à l'obtention de crédit. Les pays qui affichent les meilleurs résultats dans ces domaines (procédures plus simples, délais d'attente plus courts et coûts plus faibles, etc.) sont ceux qui ont des secteurs informels plus réduits. Des analyses statistiques complémentaires ont toutefois montré qu'aucun indicateur donné n'est un facteur déterminant de l'intégration dans le secteur formel. En effet, les pays qui réussissent bien sur un aspect de l'environnement des affaires réussissent bien aussi sur d'autres : par exemple, les pays où les coûts de création d'entreprise sont élevés affichent aussi des coûts élevés de licenciement des travailleurs. Il est donc difficile de démêler statistiquement les effets des différents facteurs.

Les obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : le point de vue de l'entrepreneur

Beaucoup d'études se penchent davantage sur les obstacles à la croissance des petites entreprises informelles que sur leur décision de s'intégrer dans l'économie formelle. Il est néanmoins raisonnable d'en déduire que certains obstacles à la croissance, à savoir ceux qui affectent les plus petites entreprises, ont des chances d'être corrélés avec les obstacles à l'intégration. C'est ce que corrobore le sous-ensemble de données relatives aux obstacles à l'intégration, qui montre que les principaux obstacles sont d'ordre réglementaire et administratif. Les freins à l'intégration dans le secteur formel se classent en plusieurs catégories : i) obstacles réglementaires ; ii) obstacles administratifs ; iii) droits et charges financières ; iv) corruption dans l'administration ; v) attitudes socioculturelles ; vi) absence des services-clé aux entreprises ; et vii) criminalité. Tout montre que les obstacles réglementaires, administratifs et financiers, à quoi s'ajoute la corruption, sont ceux qui ont le plus d'impact sur la décision. En réduisant ces obstacles, on aidera les entreprises informelles à évoluer progressivement vers un statut plus formel.

- i) **Les obstacles réglementaires** sont des obligations indûment imposées par des gouvernements qui ne se rendent pas compte de ce qu'impliquent pour les entreprises (en particulier les plus petites) les exigences supplémentaires de compte rendu, de contrôle et autres procédures. On ne tient pas compte de ce que coûte le temps que les entrepreneurs doivent passer à maintenir et développer leur entreprise. Diverses études ont montré que les réglementations lourdes et coûteuses sont le principal facteur d'informalité en même temps qu'une source de corruption. D'une façon générale, des années de mauvaise législation dans les pays en développement ont créé un nœud inextricable de complexités et d'incohérences qui constitue pour les entreprises qui voudraient s'intégrer au secteur

formel un obstacle presque insurmontable. Les charges réglementaires (et administratives) ont un effet cumulé majeur sur l'environnement des affaires.

ii) **Les obstacles administratifs** sont dus à la façon dont la réglementation est appliquée : lourdeurs des formalités, inefficience ou retard dans les décisions, inaccessibilité des services, obstruction bureaucratique et abus d'autorité. Ces obstacles ont des sources multiples : complexité inutile de la réglementation, méthodes de travail périmées, manque de moyens, centralisation excessive, méfiance à l'égard du secteur privé et – corollaire de tout cela – corruption. Dans beaucoup de pays, on n'a pas fait grand-chose pour faire prendre conscience aux fonctionnaires des besoins du secteur privé, ou pour instaurer une culture plus orientée vers le service (par opposition à une culture uniquement axée sur le contrôle et la sanction).

iii) **Les obstacles financiers** sont constitués par des droits dégressifs qui pénalisent les petites entreprises, des réglementations fiscales indûment complexes et une mauvaise administration de la fiscalité. Les droits d'immatriculation des nouvelles entreprises et le permis d'exploitation sont souvent trop chers. Les entreprises informelles ont d'autres raisons d'hésiter à se soumettre à la fiscalité : les niveaux d'imposition leur paraissent trop élevés; elles ne savent pas comment remplir les obligations fiscales; elles craignent le comportement des fonctionnaires des impôts; ou elles n'attendent aucun service en échange des sommes qu'elles verseront. Malheureusement, peu de projets visant à améliorer l'administration fiscale se penchent d'assez près sur l'économie informelle pour comprendre lesquels de ces obstacles sont les plus problématiques et méritent l'attention. Trop peu de projets de réforme envisagent des alternatives indirectes à l'impôt sur le revenu, trop lourd pour les petites entreprises.

Les obstacles financiers sont intimement mêlés aux obstacles réglementaires et administratifs liés à l'immatriculation des entreprises en général et au permis d'exploitation dans certains secteurs. S'agissant de l'immatriculation, le principal obstacle est l'excès de formalités administratives, avec tous les coûts et les pertes de temps qu'il suppose. Dans certains pays en développement, il y a une certaine confusion entre l'immatriculation et le permis d'exploitation : l'immatriculation devrait être une simple formalité administrative qui laisse peu de place à l'appréciation; or on y englobe souvent des éléments qui relèveraient du permis d'exploitation propre à un secteur, tel que contrôle des sites, réexamen et renouvellement annuels du permis, ce qui peut être assez dissuasif s'agissant d'une simple immatriculation. Certains pays font du « permis d'exploitation » la principale composante des recettes annuelles des collectivités locales (c'est le cas en Afrique de l'Est). Dans un certain nombre de pays, les entrepreneurs sont obligés, pour remplir ces formalités, de se déplacer jusqu'à la capitale ou à une autre ville distante.

L'informalité est un moyen d'échapper à la législation du travail et aux charges qu'elle implique (assurances sociales, etc.). Dans de nombreux pays, le recrutement d'un premier salarié « formel » est un véritable parcours du combattant. En Amérique latine, les charges supplémentaires qu'impose le droit du travail sont considérées comme le principal obstacle à l'intégration des petites entreprises dans l'économie formelle¹. Un droit du travail trop rigide va souvent à l'encontre des intérêts de ceux qu'il est censé protéger, en maintenant les travailleurs dans l'économie informelle et en empêchant une croissance économique qui pourrait être créatrice d'emplois.

iv) **La corruption** est aussi un obstacle majeur à l'intégration dans l'économie formelle, car les entreprises évitent de se faire immatriculer pour ne pas avoir affaire à des

fonctionnaires corrompus. Une étude portant sur 69 pays a montré qu'il y avait un lien direct entre le recul de la corruption et l'expansion de l'économie formelle. La corruption sape la confiance des entreprises dans l'appareil d'État et leur donne le sentiment que leurs perspectives à long terme dans l'économie formelle sont médiocres. Autrement dit, il ne sert à rien d'essayer de réduire les obstacles à la croissance et à l'intégration dans l'économie formelle si l'on ne s'attaque pas aussi à la corruption. Réduire et simplifier les exigences réglementaires et administratives revient à diminuer les possibilités de corruption, ce qui explique d'ailleurs certaines résistances à ce type de réformes.

- v) **Obstacles socioculturels.** Dans certains pays, les réticences à s'intégrer dans l'économie formelle sont en partie dues à des facteurs socioculturels. En effet, l'économie informelle est constituée de solides réseaux de confiance et d'interdépendance, souvent cimentés par une histoire commune, d'oppression ou d'exclusion sociale par exemple. Lorsqu'un entrepreneur informel est depuis longtemps en affaires avec d'autres entrepreneurs informels appartenant au même groupe social, il n'a peut-être guère de raisons de changer de statut. Dans certains pays où l'État est défaillant, l'économie informelle est intouchable, car elle est depuis longtemps obligée de s'autoréguler et d'assurer beaucoup de fonctions qui devraient incomber à l'État.
- vi) **Absence des services essentiels aux entreprises.** Certains considèrent que la possibilité pour les entreprises formelles d'accéder à davantage de services (financement, enregistrement des titres de propriété, infrastructures, possibilité de marchés publics, aide à la gestion, etc.) permet d'attirer des entreprises informelles dans le secteur formel. Offrir ainsi des avantages supplémentaires aux entreprises formelles pourrait, selon eux, leur faire mieux accepter les coûts imposés par la réglementation. C'est une hypothèse séduisante; malheureusement, elle est impossible à démontrer. En effet, que l'amélioration des services ait eu ou non pour but explicite d'attirer des activités vers l'économie formelle, dans le suivi et l'évaluation de ces nouveaux services, on n'a pas pris en compte cet aspect, mais seulement le revenu d'activité, la création d'emplois et d'autres améliorations de la qualité de vie et de travail. Le peu d'éléments dont on dispose soulève quelques doutes quant au pouvoir d'attraction de ce type de services sur les acteurs de l'économie informelle.
- vii) **Criminalité.** Certaines personnes hésitent à communiquer à des fonctionnaires des informations sur leur situation et leur fortune personnelle, car elles craignent que ces informations puissent filtrer vers le crime organisé et faire d'eux une cible potentielle.

Méconnaissance et diversité des approches de l'économie informelle

Si l'on sait assez bien comment différents obstacles entravent la croissance du secteur privé, aussi bien formel qu'informel, on n'a guère étudié les raisons qui empêchent les entreprises de s'intégrer à l'économie formelle. On ne sait pas exactement quels sont les obstacles les plus importants et comment ils affectent le processus de décision, même si on peut déduire beaucoup de choses des études relatives aux obstacles généraux à la croissance. On ne sait pas non plus grand chose des liens entre formalisation et performance des entreprises, ou des effets à court terme et à long terme². Ce sont là des domaines qui, avec d'autres, méritent une étude plus approfondie.

L'économie informelle est complexe et il importe que, pour leurs interventions, les donateurs s'appuient sur des études sérieuses, faute de quoi ils risquent de se fonder sur des hypothèses erronées. Ainsi, des enquêtes montrent qu'ils sont majoritairement convaincus que de nombreux travailleurs de l'économie informelle préféreraient revenir à un emploi

salarié formel si l'occasion s'en présentait. Or des données crédibles montrent que ce n'est pas nécessairement le cas : lors d'une enquête récente en Afrique du Sud, la majorité des répondants du secteur informel ont dit qu'ils préféreraient continuer ce type d'activité plutôt que de prendre un emploi s'il s'en présentait un. Une autre enquête récente menée auprès des femmes entrepreneurs du secteur des MPME en Éthiopie montre que trois sur quatre n'abandonneraient pas leur activité actuelle si on leur offrait un emploi permanent ailleurs.

L'hétérogénéité de l'économie informelle et la diversité des politiques des donateurs ont abouti à une pluralité d'approches de l'économie informelle, avec deux grands problèmes de compatibilité :

- i) **Améliorer les conditions d'existence dans l'économie informelle tout en encourageant l'intégration dans l'économie formelle.** Pour certains chercheurs et certains programmes d'aide, l'économie informelle est une caractéristique structurelle durable d'un développement économique moderne. De ce fait, certaines interventions ont pour but d'améliorer le bien-être des acteurs de l'économie informelle, plutôt que de les aider à s'intégrer dans l'économie formelle. Pour d'autres donateurs, c'est la croissance de l'économie formelle qui est l'objectif central du développement et le principal moteur de la lutte contre la pauvreté. Leurs interventions sont donc axées sur l'encouragement de cette croissance. Entre ces deux approches, il y a place pour des interventions qui aident les acteurs de l'économie informelle à s'orienter progressivement vers un statut formel, par exemple en créant des associations à statut formel pour faciliter l'accès à des services tels que microcrédit, assurance, régime foncier et emplacement de marché. Le défi consiste à déterminer comment on peut mettre au point des interventions qui améliorent les conditions d'existence des pauvres sans faire disparaître les incitations à entrer dans l'économie formelle.
- ii) **Améliorer les conditions d'emploi des travailleurs de l'économie informelle ou accroître la compétitivité du secteur privé local.** Certains envisagent l'économie informelle sous l'angle du marché du travail et cherchent des moyens de réduire les déficits d'emploi et d'améliorer la qualité des emplois formels possibles. Cette approche est difficilement conciliable avec celles qui mettent l'accent sur la compétitivité des entreprises de l'économie informelle, la nécessité de veiller à la flexibilité de la main-d'œuvre pour maintenir l'avantage comparatif et de limiter la charge imposée par le droit du travail à un minimum raisonnable. Le concept relativement nouveau du « travail décent » vise à réaliser un délicat équilibre entre l'aide à la croissance des entreprises et l'amélioration des conditions de travail, mais on n'en connaît pas encore bien les effets.

L'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : bonnes pratiques

Divers moyens peuvent contribuer à réduire l'informalité. Les bonnes pratiques actuelles des donateurs, s'agissant d'abaisser les obstacles réglementaires et administratifs à l'intégration dans l'économie formelle, consistent à :

- i) **Soutenir de vastes programmes de réforme réglementaire. Instaurer des évaluations de l'impact de la réglementation.** Instituer des programmes de réforme qui prennent en compte la charge que représente la réglementation pour l'entreprise, en s'appuyant sur des enquêtes relatives aux obstacles considérés par les entreprises comme les plus handicapants, et notamment ceux qui les empêchent d'entrer dans le secteur formel. Choisir les secteurs en fonction de leurs capacités à générer de la croissance et de

l'emploi. Évaluer l'impact des lois nouvelles sur les MPME, notamment en ce qui concerne la décision d'entrer dans le secteur formel.

- ii) **Mettre au point des mesures propres à créer dans l'appareil d'État une culture ouverte sur les entreprises et à améliorer le service rendu.** Même sans augmenter sensiblement les moyens, il y a des mesures à prendre pour améliorer le service rendu par l'administration aux entreprises. Il faut que les donneurs encouragent la mise en place de chartes services dans les ministères et les administrations locales et qu'ils aident à la création de guichets uniques dans des lieux accessibles, afin d'aider les entreprises à connaître et remplir et de jouer les intermédiaires entre les entreprises et l'administration, en demandant à cette dernière d'améliorer le service rendu lorsque c'est nécessaire.
- iii) **Simplifier les formalités administratives pour les entreprises.** Revoir et réduire la paperasserie et utiliser l'informatique lorsque c'est possible. Réduire au minimum les formulaires officiels. Envisager des exemptions pour les petites entreprises, ou des seuils plus appropriés pour l'application des régimes réglementaires.
- iv) **Éviter l'imposition rétroactive des entreprises qui entrent dans le secteur formel.** En effet, si elles craignent d'être lourdement imposées, elles ne seront pas très pressées d'adopter un statut formel.
- v) **Simplifier l'administration de l'impôt.** La complexité est plus souvent considérée comme dissuasive que les taux d'imposition. Envisager un impôt unique pour les MPME, afin de réduire le nombre de paiements. Offrir différentes possibilités de paiement, soit paiement unique, soit mensualités.
- vi) **Informersur l'utilisation des impôts,** et sur les avantages que les entreprises tireront d'un renforcement des services. Les faits montrent que les entreprises respectent davantage leurs obligations lorsqu'elles savent ce qu'elles peuvent attendre en échange.
- vii) **Rationaliser les régimes d'immatriculation et de permis d'exploitation des entreprises.** Réduire l'immatriculation à un processus administratif simple, distinct du permis d'exploitation. Utiliser l'informatique lorsque c'est possible. Dissocier la fonction génération de recettes publiques de la fonction enregistrement et permis d'exploitation. Si possible, décharger les tribunaux (généralement surchargés) de la fonction d'enregistrement.
- viii) **Limiter le permis d'exploitation aux activités où il se justifie** pour des raisons de santé, de sécurité, d'environnement ou autres. Éviter la multiplicité des permis et simplifier le dépôt des demandes. Éliminer l'obligation du permis pour un aussi grand nombre d'entreprises que possible.
- ix) **Faciliter l'enregistrement des associations professionnelles et de producteurs.** Les traditions socioculturelles peuvent, au lieu d'être des freins, se transformer en opportunités grâce à la formalisation des associations d'entreprises ou de producteurs. Si les obstacles à la formalisation peuvent sembler insurmontables aux individus, la solution peut être d'encourager la formalisation de groupes de producteurs, les individus pouvant alors par leur intermédiaire bénéficier des avantages de la formalisation.
- x) **Réduire les droits d'immatriculation et les exigences légales.** Veiller à ce que les droits soient d'un montant raisonnable et que les conditions prescrites, par exemple en matière de locaux ou de capitaux, soient totalement justifiées.
- xi) **Promouvoir une réforme du droit du travail** qui protège les droits fondamentaux tout en permettant une plus grande facilité de recrutement et de licenciement et une certaine flexibilité des contrats d'emploi.

En dehors de ces réformes de niveau microéconomique, quatre autres s'imposent au niveau de l'environnement des affaires pour mieux encourager la formalisation :

- i) Il est vital d'instaurer un dialogue avec les acteurs de l'économie informelle, afin de comprendre quelles sont leurs difficultés (et leurs réticences). Réunions en mairie, débats à la radio et groupes de discussion sont quelques-uns des moyens utilisés pour faire participer les acteurs de l'économie informelle à l'élaboration des politiques.
- ii) Des programmes de décentralisation sont en cours dans de nombreux pays; il s'avère toutefois que beaucoup de collectivités locales sont mal équipées pour assumer des compétences supplémentaires et qu'elles ne connaissent pas les besoins des entrepreneurs informels. Pire, certaines voient avant tout dans les entreprises une source de recettes immédiates. Les donateurs peuvent apporter leur concours à des programmes de renforcement des capacités des collectivités locales à développer les services aux entreprises, que ce soit pour leur création, leur développement ou leur formalisation.
- iii) Les mesures de lutte contre la corruption ont des chances d'être très positives pour restaurer la confiance des entrepreneurs vis-à-vis de l'administration et les inciter à s'intégrer à l'économie formelle.
- iv) Le risque de malentendus sur les questions d'informalité doit pousser les donateurs à coordonner leurs activités dans ce domaine, afin de permettre une approche complémentaire et graduée de la formalisation.

Politiques et pratiques recommandées aux donateurs

À côté des recommandations particulières visant à éliminer les obstacles et à créer des conditions favorables, un certain nombre de principes et de pratiques sont à recommander :

- i) Élaborer un ensemble d'outils communs qui regroupe toute la gamme des interventions des donateurs dont l'efficacité est démontrée pour la formalisation.
- ii) Promouvoir la formalisation en instaurant un environnement réglementaire favorable.
- iii) Dans le même temps, travailler avec les partenaires qui le souhaitent à éliminer les obstacles à la croissance des entreprises et à leur intégration dans le secteur formel au niveau local. Une réforme législative à proprement parler n'est pas toujours possible, mais des avancées sont toujours envisageables en simplifiant l'administration (par exemple par la création de guichets uniques).
- iv) Promouvoir des mesures propres à lutter contre la corruption aux principaux points de contact entre l'administration et l'entreprise au cours du processus de formalisation (en particulier dans le cadre des procédures d'immatriculation et de permis d'exploitation).
- v) Faire comprendre aux agents publics, tant au niveau local qu'au niveau national, l'importance de l'économie informelle et le rôle qu'ils peuvent jouer pour encourager la formalisation en offrant un meilleur service. Démontrer qu'il vaut mieux faciliter l'élargissement sur le long terme de l'assiette fiscale que rechercher des gains à court terme et encourager les entreprises à dissimuler.
- vi) Veiller à ce que les programmes destinés à accroître le bien-être dans l'économie informelle ne réduisent pas les incitations à intégrer l'économie formelle. Exiger des entreprises informelles, en échange de l'assistance qui leur est fournie, qu'elles évoluent progressivement vers la formalisation.
- vii) Encourager le dialogue entre l'administration et les entreprises informelles (ou leurs associations) afin de mettre en lumière les obstacles qui s'opposent à la formalisation et d'instaurer une confiance et une compréhension mutuelles.

- viii) Considérer les avantages des interventions à plus long terme, telles que les réformes des barrières réglementaires et administratives; il faut du temps pour changer les mentalités dans l'administration. Lorsque des actions à long terme ne sont pas possibles, adopter des objectifs plus modestes et plus ciblés.
- ix) Évaluer la capacité des collectivités locales à mettre en œuvre des mesures propres à réduire les barrières à la formalisation, et faire le nécessaire pour combler l'écart entre les mesures adoptées à l'échelon central et les capacités à l'échelon local.
- x) Poursuivre l'étude de l'impact des réformes de l'environnement des affaires sur le processus de formalisation et en échanger les résultats.

Notes

1. Voir Tokman, 1992. La Banque interaméricaine de développement (BID) a par ailleurs estimé qu'une législation du travail restrictive était responsable d'une augmentation de 6 % entre 1990 et 1996 de la part du secteur informel dans l'emploi total en Amérique latine (cité dans Krebsbach et Karen, *Global Finance*, 1999).
2. Il y a certainement des cas où les coûts de la formalisation ont dans l'immédiat réduit les bénéfices des entreprises et il y a des cas où le climat d'investissement s'améliore mais où dans un premier temps les économies informelles continuent de se développer. Toutefois, on ne peut pas nier qu'il y a une étroite corrélation entre la proportion du PIB dans l'économie formelle et le bien-être économique global des pays, évoquée au début du document.

Autres ouvrages

- Bannock, G. et autres (2002), *Indigenous Private Sector Development and Regulation in Africa and Central Europe: A 10 Country Study*, Bannock Consulting, Londres.
- Chen, M., J. Vanek, M. Carr (2004), *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction: A handbook for policy-makers and other stakeholders*, Commonwealth Secretariat, IDRC & WIEGO, Londres.
- Erickson, Lennart (2002), *Informality, Firm Size and Economic Growth: Testing the de Soto Hypothesis*, Department of Economics, Brown University, Providence, île de Rhodes.
- Flodman-Becker, K. (2004), *The Informal Economy: Fact Finding Study*, Sida (Agence suédoise de coopération internationale).
- Friedman, E. et autres (1999), *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, JEL Codes H26, K42, O17.
- OIT (Organisation internationale du travail), ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2002), *Roadmap Study of the Informal Sector in Mainland Tanzania*, Dar Es Salaam.
- Kiev International Institute of Sociology (2000), *Assessment of the Ukrainian Informal Sector*, USAID (Agence des États-Unis pour le développement international)/Kiev NewBizNet Project.
- Kuchta-Helbling, Catherine (2000), document de référence « Barriers to Participation: The Informal Sector in Emerging Democracies », Center for International Private Enterprise (CIPE), www.cipe.org/.
- Schneider, Friedrich (2002), « Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World », Johannes Kepler University of Linz, presented at a Workshop of the Australian National Tax Center with Funding from World Bank Doing Business Project. http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf.
- Webber, Maureen (2002), « Remaining Outside the Tax Net... What's in it for the MSE », établi pour le cinquième Forum de la Banque interaméricaine de développement.

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*¹, et pour la construction d'écoles en Chine².
- 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 nationale³.
- iii) Les ententes entre des sociétés acheteuses de thé, de sucre et de tabac pour imposer des baisses de prix aux agriculteurs du Malawi⁴, 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 détail⁵.
- iv) Des groupages imposés par des entreprises en position dominante⁶, 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 réseau⁷.

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 2001⁸ 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 australe⁹. 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 dotés¹⁰.

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-Up¹¹) 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 capacités¹². 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 donateurs¹³, 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 Countries*, 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.

PARTIE II

Chapitre 8

**Encourager une réaction
du côté de l'offre :
assistance technique et financière
pour une croissance pro-pauvres**

Pourquoi une réaction du côté de l'offre est-elle importante pour instaurer une croissance pro-pauvres ?

Les programmes de réforme économique engagés dans un grand nombre de pays en développement pendant les années 80 mettaient l'accent sur la nécessité de créer un climat propice au développement du secteur privé. À l'origine, on espérait beaucoup qu'une vague de réformes à caractère macro-économique (« permettant de ramener les prix à leur juste valeur ») générerait rapidement des gains sur le front de la croissance économique. Or c'est la désillusion qui s'est répandue face aux chiffres de la croissance affichés par beaucoup de pays en développement. Au cours des années 90, seuls 18 des 117 pays comptant plus d'un demi million d'habitants ont réussi à maintenir des taux de croissance supérieurs à ceux enregistrés dans les pays industrialisés¹. A présent, on prend généralement conscience du fait qu'il faudra bien d'autres réformes de grande ampleur pour améliorer les conditions d'investissement, qu'il faudra du temps pour les mener et que la tâche ne sera pas aisée.

Les travaux des économistes ont montré que, tout autant que le niveau de la croissance économique, la trajectoire de croissance est un facteur capital pour parvenir à instaurer une croissance pro-pauvres et à faire reculer la pauvreté conformément aux OMD². On s'inquiète de constater que, dans nombre de pays en développement, la trajectoire de croissance n'est pas suffisamment pro-pauvres, ce qui veut dire que la croissance ne concourt pas autant qu'elle le pourrait à la réduction de la pauvreté. La faiblesse des résultats obtenus grâce aux réformes économiques, singulièrement sur les marchés et dans les secteurs économiques qui occupent la majorité des pauvres, est l'une des principales raisons qui expliquent cet état de fait. Il faut donc concentrer l'effort sur ces marchés importants pour les pauvres, qu'ils y soient présents en tant qu'entrepreneurs, salariés ou consommateurs.

Depuis longtemps, les donateurs s'efforcent d'améliorer les conditions d'ensemble offertes au secteur privé afin de le dynamiser en apportant un soutien au renforcement des institutions et des infrastructures économiques. Parallèlement, des aides considérables ont été octroyées directement à des entreprises ou des catégories d'entreprises. Ces aides recouvrent notamment des activités de soutien technique, prenant par exemple la forme de services d'aide au développement des entreprises, souvent assurés par des organismes publics ou dans le cadre de projets conduits par des donateurs. Ces initiatives sont fréquemment orientées par l'offre et elles se sont souvent traduites par l'octroi d'aides directes à des entreprises. Le secteur des banques a également fourni un soutien financier ayant pris la forme de lignes de crédit préaffectées à telle ou telle catégorie d'entreprise, assorties dans bien des cas d'aides destinées à alléger le coût de l'emprunt.

La logique qui justifie l'octroi d'un soutien direct aux entreprises peut se résumer comme suit³ :

- Un soutien direct peut se révéler nécessaire pour surmonter les **imperfections et/ou les dysfonctionnements du marché**.

- L'octroi d'un soutien direct peut contribuer à **améliorer les réponses aux réformes**.
- Le soutien accordé aux entreprises qui réussissent et qui tiennent le haut du pavé peut **avoir un effet d'émulation** sur les autres entreprises, et ainsi encourager des réactions du côté de l'offre.

On prend progressivement conscience depuis une dizaine d'années des inconvénients des aides ciblées passant par l'octroi de subventions à des entreprises ou des groupes d'entreprises déterminés. Des enseignements importants ont été tirés de l'expérience et de nombreux donateurs ont commencé à revoir leurs pratiques afin de donner une orientation plus stratégique à leur soutien en faveur du développement du secteur privé.

Les démarches fondées sur le jeu du marché qui s'affirment à présent peuvent être considérées non seulement comme le résultat d'une réaction aux échecs des aides directes au secteur privé, mais aussi comme le témoignage d'une prise de conscience du fait que les mesures destinées à améliorer les conditions d'investissement en général ne suffisent pas. On privilégie désormais des initiatives axées sur les réactions du côté de l'offre, en particulier sur les marchés importants pour les pauvres, hommes ou femmes. L'objectif est de recenser les obstacles qui entravent le développement de certains sous-marchés et d'améliorer le cadre institutionnel régissant les marchés bénéficiant directement ou indirectement aux pauvres, en accordant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises.

Il a été démontré que l'impossibilité de se procurer divers services constitue une entrave majeure à l'expansion des entreprises. Leur faciliter l'accès à des services d'aide au développement des entreprises est l'un des principaux moyens de promouvoir la création d'emplois et de revenus pour les pauvres. Ce constat s'applique aux services financiers, secteur dans lequel la diversification des marchés fait partie des composantes importantes d'un grand nombre de programmes visant à favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres. La difficulté d'accès à d'autres ressources productives, telles que la terre et les connaissances techniques, peut également être une contrainte pesante.

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

A propos des actions sélectives engagées au niveau des entreprises en complément de réformes de large portée axée sur l'amélioration des conditions d'investissement, on peut lire dans le « Rapport sur le développement dans le monde 2005⁴ » : « En théorie, les interventions sélectives peuvent exercer un impact positif au niveau social. Dans la pratique, les vraies réussites sont rares et les échecs nombreux, même dans les pays développés dotés de compétences techniques solides et de systèmes bien établis de lutte contre la recherche de rente. »

L'un des problèmes rencontrés de façon générale avec les initiatives prises au niveau des entreprises tient à ce qu'elles ne traitent pas les causes profondes des défaillances du marché, mais consistent au contraire à fournir un soutien qui masque les symptômes, au nombre desquels la difficulté d'accès au crédit. Elles peuvent même aggraver les distorsions sur le marché en empêchant la mise à disposition de certains services à prix coûtant. On reproche en outre aux donateurs avec quelque raison de diriger leur assistance vers des catégories d'entreprises choisies et, ce faisant, de fausser les conditions de concurrence et de retarder l'essor des marchés dans certains secteurs industriels. Souvent les entreprises qui bénéficient de ces dispositifs de soutien s'opposent à leur suppression.

Un consensus solide réunit actuellement les donateurs autour de l'idée que lorsqu'ils optent pour une forme d'assistance délivrée au niveau des entreprises, il leur faut étudier attentivement l'effet de levier à attendre de ces initiatives sur le climat des affaires, et sur les marchés concernés.

Les services d'aide au développement des entreprises doivent être l'un des premiers secteurs dans lequel la nouvelle stratégie de développement du secteur privé fondée sur le jeu du marché a été largement appliquée. En 2000, les donateurs ont adopté des principes directeurs à l'usage des bailleurs de fonds apportant une assistance aux prestataires de services du secteur privé intitulés en anglais « Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention⁵ » qui peuvent se résumer comme suit :

- i) Considérer les groupes cibles (entrepreneurs, agriculteurs, etc.) comme des clients et non comme des bénéficiaires (**stratégie axée sur la demande**).
- ii) Établir des relations d'affaires avec ces clients plutôt qu'une relation à caractère caritatif (**récupération des coûts**).
- iii) Fournir des services d'aide au développement des entreprises par l'entremise de **prestataires** ayant eux-mêmes une démarche **à visées commerciales conforme aux lois du marché**, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises privées, des ONG, de chambres de commerce, d'organisations professionnelles, d'organismes publics ou parapublics.
- iv) Renforcer les **capacités et les compétence des prestataires de services** afin qu'ils puissent être en mesure de rivaliser sur un véritable marché des services d'aide au développement des entreprises (interruption des subventions et fixation de délais précis pour la suppression des initiatives financées par les donateurs).
- v) **Stimuler l'expansion du marché** des services d'aide au développement des entreprises, notamment en offrant des aides initiales aux clients (par exemple sous forme de chèques-service, de subventions de contrepartie ou de mécanismes de prise en charge des coûts) pour leur permettre de se procurer ces services sur le marché.
- vi) **Faire en sorte que les donateurs jouent un rôle de soutien ou d'intermédiaires** auprès des prestataires locaux/nationaux de services d'aide au développement des entreprises au lieu de fournir directement des services à des groupes cibles.

On en sait désormais plus sur les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre de cette conception fondée sur le jeu du marché des services d'aide au développement des entreprises, et les enseignements tirés de l'expérience peuvent être synthétisés comme suit :

- i) Une forte proportion des programmes des donateurs axés sur les services d'aide au développement des entreprises sont (explicitement) censés bénéficier aux pauvres, mais les données factuelles manquent pour le confirmer; de façon générale, la fourniture, dans le respect des lois du marché, de services d'aide au développement des entreprises aux micro-entreprises, aux petits agriculteurs, etc. semble encore peu développée.
- ii) Les stratégies d'expansion du marché des services d'aide au développement des entreprises destinés aux groupes cibles les plus pauvres sont de plus en plus fréquemment des stratégies obéissant aux lois du marché; par ailleurs, les intervenants prennent de plus en plus conscience du fait qu'il importe de séparer ou « découpler » les services aux entreprises et les services ayant vocation à assurer le bien-être de la population (y compris lorsqu'ils sont fournis par des ONG et des prestataires de services publics).

- iii) Les interventions des donateurs visant à dynamiser le marché des services d'aide au développement des entreprises sont de plus en plus dirigées vers des sous-secteurs de l'agriculture et de la transformation de produits agricoles dans les zones rurales où ces marchés sont encore embryonnaires.
- iv) Il est de plus en plus fréquent que les mesures destinées à promouvoir l'essor du marché des services d'aide au développement des entreprises constituent l'une des composantes d'une stratégie plus vaste axée notamment sur le développement des chaînes de valeur et le développement économique local et régional ou encore sur les regroupements géographiques d'entreprises. Néanmoins, les données d'observation pouvant attester l'impact pro-pauvres de ces stratégies globales font encore défaut.

Quels sont les points les plus controversés?

Si un consensus se fait jour à présent entre les donateurs sur la nécessité de privilégier désormais des stratégies plus respectueuses du libre jeu du marché, les avis divergent quant à la manière de les appliquer dans la pratique. Ainsi, bien que tous s'accordent à reconnaître que les stratégies fondées sur le jeu du marché ont leurs limites, des divergences de vues apparaissent à propos des critères qu'il convient d'utiliser pour poser un diagnostic lorsque ces limites se manifestent, et sur les mesures qui doivent être prises en cas de défaillance du marché.

Dans l'optique de la réalisation des OMD, les donateurs pourraient être tentés de chercher à obtenir des résultats à court terme et, pour ce faire, de s'écarter des principes auxquels doit obéir une stratégie respectueuse des lois du marché. Des moyens considérables pourraient ainsi être consacrés à la fourniture de services et de biens largement subventionnés, voire gratuits (engrais, outils ou infrastructures par exemple) dans le but de produire des résultats en termes de réduction directe de la pauvreté. Or ce type d'intervention risque de compromettre les efforts consentis par d'autres donateurs pour encourager des changements systémiques et structurels, se traduisant par exemple par une large ouverture des marchés, par l'instauration d'une croissance durable et par une amélioration de l'efficacité, envisageables uniquement dans une perspective à moyen ou long terme.

Pour les victimes de l'extrême pauvreté et singulièrement pour les groupes vulnérables, notamment les personnes touchées par le VIH/sida et les personnes handicapées, c'est une stratégie d'aide à la subsistance associant en un savant dosage dispositifs permettant à des groupes ciblés de bénéficier de services, subventions, activités génératrices de revenus et actions de mobilisation sociale qui s'est révélée productive. Dans ce contexte, les principales difficultés pour les donateurs consistent à prévoir des stratégies de sortie ou de suppression progressive et à trouver le juste équilibre entre les actions à caractère caritatif et le soutien à des stratégies s'inscrivant dans la durée et davantage inspirées par le fonctionnement des entreprises.

L'un des principes essentiels qui doivent guider une démarche conforme aux mécanismes du marché oblige à veiller à ce que les prestataires de services aux entreprises, qu'il s'agisse de services financiers ou de services de soutien technique, soient eux-mêmes soumis au libre jeu du marché et gérés selon des critères commerciaux. Bien que l'accord soit général sur le fait que le soutien accordé à ces prestataires doit obéir aux règles du marché, les avis divergent sur la forme qu'il doit prendre, comme l'illustre le débat actuel sur le recours à des intermédiaires pour la fourniture de services financiers.

Conséquences sur l'action des donateurs

La conception nouvelle du soutien au développement du secteur privé repose sur la notion de changement systémique; le but est de modifier les incitations qui s'expriment sur les marchés pour obtenir des résultats pro-pauvres plutôt que de fournir un soutien direct aux entreprises.

Les donateurs pourront peut-être se référer aux critères essentiels et aux questions de fond énoncés dans les paragraphes qui suivent pour évaluer des propositions prévoyant des mesures de soutien à des entreprises ou à des catégories d'entreprises :

- i) Cerner la **logique** à laquelle obéit l'intervention. L'accent doit être placé sur l'origine des problèmes, et non sur les symptômes. Quel est le dysfonctionnement du marché qui légitime une intervention directe de cette nature? L'intervention proposée est-elle le moyen le plus adapté de résoudre le problème? Existe-t-il le moindre risque que l'intervention elle-même occasionne des distorsions sur les marchés ou retarde leur expansion?
- ii) **Établir des règles du jeu équitables.** Toutes les entreprises doivent avoir les mêmes chances d'accéder aux dispositifs de soutien afin d'encourager la concurrence et d'optimiser les possibilités d'améliorer le rapport coût-efficacité des formes de soutien retenues.
- iii) **Éviter ou réduire les subventions aux entreprises et aux intermédiaires.** La composante subvention des prêts et des services d'assistance technique doit placer les bénéficiaires dans des conditions aussi proches que possible des conditions du marché, de façon à garantir que les aides aillent bien aux entreprises auxquelles elles procurent vraiment un avantage supplémentaire. Les instruments qui minimisent le coût des ressources financières requises, notamment les mécanismes de garantie prenant en charge une partie des risques supportés par les banques commerciales et les incitant donc à prêter plus volontiers à de petites et moyennes entreprises, peuvent parfois se révéler utiles si le contexte s'y prête.
- iv) **Octroyer des aides aux utilisateurs finaux.** Dans les situations où il est manifestement justifié que le secteur public accorde des subventions, notamment en faveur de services sociaux ou de services d'infrastructure, celles-ci doivent de préférence être consenties dans la transparence aux utilisateurs finaux au lieu de transiter par des fournisseurs de biens et de services. Si ce principe est respecté, les subventions contribuent à fortifier la demande de services et à stimuler la concurrence et l'expansion des marchés.
- v) **Appliquer le principe d'une « aide axée sur les résultats ».** Pour faciliter l'acheminement de services essentiels, il peut parfois être légitime de recourir à des mécanismes de subventionnement explicitement fondés sur les performances en complément ou en remplacement des redevances perçues auprès des usagers. Des problèmes de coût pour certains groupes d'usagers, des externalités positives ou l'impossibilité d'imposer directement des redevances aux usagers, telles sont certaines des préoccupations qui pourraient motiver l'utilisation de fonds publics aux fins de faciliter l'acheminement de services essentiels. Le principe d'une aide axée sur les résultats a été défini dans le « Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats » (voir www.gpoba.org).

vi) **Définir des stratégies de sortie claires.** Il convient de toujours définir à l'avance une stratégie de sortie dans le domaine du soutien aux entreprises.

On peut parfois rencontrer des contextes auxquels les stratégies de développement des marchés ne sont pas adaptées. En particulier dans des situations faisant suite à un conflit ou à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'assistance directe au niveau des entreprises semble être, à court terme, le meilleur moyen de remettre sur pied les entreprises qui ont été frappées. L'enjeu fondamental consiste d'une part à déterminer le bon moment pour bifurquer vers une stratégie de sortie, et d'autre part, à trouver la bonne méthode pour amorcer une réorientation progressive vers une démarche respectueuse des lois du marché visant à rétablir des conditions institutionnelles propices au développement du secteur privé. Il est souvent nécessaire de moduler et d'échelonner le soutien des donateurs en fonction des catégories d'entreprises concernées et du niveau de développement atteint par le pays.

L'assistance directe au niveau des entreprises est une forme d'aide qui peut parfois apporter des indications et des enseignements précieux sur les difficultés réelles des entreprises et sur les obstacles auxquels elles se heurtent, autant d'éléments qui pourront d'ailleurs être utilement mis à profit par les donateurs et les organisations du secteur privé dans leurs plaidoyers en faveur des réformes.

Lorsqu'ils apportent un soutien technique et financier au niveau des entreprises, les donateurs sont souvent amenés à coopérer avec un certain nombre de parties prenantes. C'est pour cette raison, entre autres, que leur action se caractérise couramment par une certaine dispersion et par des doubles emplois. L'adoption d'une démarche centrée sur le marché appelle des efforts concertés pour aligner les stratégies de soutien des donateurs sur les stratégies nationales des pays concernés et pour renforcer les mécanismes de coordination de l'aide.

Les donateurs devraient revoir la manière dont ils s'organisent sur le plan interne pour appuyer le développement du secteur privé. Il leur est parfois possible d'encourager les synergies et les complémentarités entre différents types d'instruments. En effet, l'expérience acquise sur le terrain par les personnes associées aux actions de soutien engagées au niveau des entreprises peut être très utile à leurs collègues spécialisés dans des activités axées sur l'instauration d'un environnement favorable au développement de l'activité entrepreneuriale. De même, l'analyse des institutions présentes sur le marché peut apporter un éclairage intéressant au stade de la mise au point des actions de soutien qui seront conduites au dans les entreprises. Au niveau des pays, il est souvent important de combiner et de coordonner les actions engagées aux différents échelons du système, et notamment d'appuyer les réformes macro-économiques grâce à des mesures de soutien aux niveaux méso-économique (du marché) et/ou micro-économique (des entreprises).

Le suivi de l'impact de l'action menée doit faire partie intégrante des programmes des donateurs visant à dispenser une assistance technique et financière obéissant aux lois du marché. Il doit donner lieu à des collectes régulières d'informations pertinentes. À cet égard, la priorité doit être donnée à l'apprentissage par l'expérience plutôt qu'à la démonstration. Entre autres mesures envisageables, il conviendrait de s'efforcer d'utiliser les informations nécessaires au suivi pour garder le cap et procéder, le cas échéant, à des aménagements du programme. Le système de suivi doit inclure des indicateurs permettant de mesurer l'impact de l'expansion des marchés sur la productivité des entreprises, ainsi que sur la création d'emplois et de revenus, une attention particulière devant être accordée à la situation des pauvres, hommes et femmes.

Pratiques exemplaires préconisées

Il n'est pas possible dans un document concis de formuler des recommandations plus détaillées sur des pratiques exemplaires qui relèvent d'un vaste champ de connaissances. On dispose pourtant d'un vivier très riche de ressources proposant des orientations et des pratiques exemplaires intéressant divers aspects de l'assistance au niveau des entreprises. Des titres d'ouvrages dont la lecture est recommandée pour se documenter plus avant sont indiqués ci-après.

Voici quelques exemples concrets de pratiques dignes d'être encouragées dans le domaine des services d'aide au développement des entreprises :

- i) **Les évaluations du marché des services d'aide aux entreprises** doivent prendre en compte les modes de subsistance et les avis des populations pauvres visées, notamment les aspects socio-économiques et culturels, la situation au regard de l'égalité homme-femme, ainsi que d'autres dimensions pertinentes, et pour ce faire, employer des instruments participatifs.
- ii) Cette observation s'applique aux **analyses de la chaîne de valeur**, qui doivent porter sur les relations au sein de la chaîne de valeur et sur les sous-secteurs offrant un potentiel de développement qui peuvent générer des emplois et des revenus supplémentaires pour les populations marginalisées.
- iii) Une attention particulière doit être accordée aux services intéressant aux premier chef les pauvres, c'est-à-dire aux aspects suivants : i) les **fournisseurs pratiquant des méthodes commerciales qui procurent des intrants** aux petits exploitants agricoles; ii) **l'accès aux marchés et les réseaux de distribution**; iii) les **services intégrés** pour les micro-entreprises implantées en zone rurale et les petits agriculteurs; et iv) les **dispositifs de crédit acheteur et de crédit fournisseur** ouvrant aux producteurs de nouvelles solutions de financement.
- iv) **Les services d'aide au développement des entreprises dans les zones rurales.** La pauvreté est particulièrement répandue dans les zones rurales. Parallèlement, la capacité d'absorption des agglomérations urbaines n'est manifestement pas extensible. Aussi est-il extrêmement important de faire en sorte que les marchés des services d'aide au développement des entreprises fonctionnent bien dans les zones rurales. Les diverses démarches suivies (démarche sectorielle appliquée dans le secteur agro-alimentaire, démarches axées sur le développement de la chaîne de valeur ou sur la promotion du développement économique local et rural) offrent un large choix de solutions pour améliorer les perspectives d'emploi et de revenus. Les actions visant à favoriser les relations entre entreprises sont généralement axées sur l'acquisition d'un avantage concurrentiel par tout un secteur, une branche, une région ou un regroupement géographique d'entreprises, plutôt que par une entreprise isolée, car elles peuvent concourir à l'évolution systémique tellement nécessaire.
- v) **Les possibilités de partenariats entre les secteurs public et privé.** Que ce soit au service de la création de chaînes de valeur ou du développement local et régional, les partenaires des secteurs public et privé pourraient unir leurs efforts pour offrir des services commerciaux et des services aux entreprises favorisant dans la durée les relations entre entreprises. Selon les partenaires, ces partenariats peuvent également déboucher sur la fourniture de services intégrés rentables et de qualité, notamment dans les domaines de l'accès aux marchés ou de l'information.

Notes

1. Banque mondiale (2005), « Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform », (www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/index.htm).
2. Operationalising Pro-Poor Growth Reseach Program, AFD (Agence française de développement) et autres (2005), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays?*, World Bank, Washington DC.
3. Voir Snoddgrass, D. et J.P. Winkler (2004).
4. Banque mondiale (2004), *Un meilleur climat de l'investissement pour tous : Rapport sur le développement dans le monde 2005*, chap. 8, Washington DC.
5. Comité des donateurs pour le développement (2000), *BDS for small enterprises. Guidelines for Donor Intervention*, souvent dénommé le « Livre bleu ».

Autres ouvrages

- Brook, P.J. et M. Petrie, « Output-based aid: precedents, promises, and challenge », Document rédigé pour le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA [Global Partnership on Output-based Aid]).
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), *Mettre en place des systèmes financiers adaptés aux besoins des pauvres – Principes clé de la microfinance* ; Washington.
- DFID (2005), « Making Market Systems Work Better for the Poor (M4P) : An introduction to the concept », Document de synthèse rédigé pour un séminaire organisé conjointement par la Banque asiatique de développement (BAD) et le DFID au siège de la BAD à Manille.
- Lindahl, C. (2005), « Wealth of the Poor - Eliminating poverty through market and private sector development », *Sida Studies* n° 14, Sida, Stockholm.
- Porteous, D. (2004), « Making Financial Markets Work for the Poor », Document rédigé à la demande de FinMark Trust, Afrique du Sud.
- Snoddgrass, D. et J. P. Winkler (2004), *Enterprise Growth Initiatives: Strategic Directions and Options*. Rédigé pour l'Agence des États-Unis pour le développement international, Bureau of Economic Growth, Agriculture, and Trade.
- The Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001), *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention*, Washington DC
- Tomecko J. (2000), *The Application of Market Led Tools in the Design of BDS Interventions*, GTZ (Agence allemande de coopération technique).
- White, S. (2004), *Donor Approaches to Improving the Business Environment for Small Enterprises*, The Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Washington.
- 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.

PARTIE II

Chapitre 9

**La contribution du secteur financier
à l'instauration
d'une croissance pro-pauvres**

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

D'abord et avant tout, il est important, pour promouvoir le développement du secteur privé et ainsi accroître sa contribution à la lutte contre la pauvreté, de disposer d'un secteur financier solide, comprenant une banque centrale, des banques d'affaires et des institutions financières non bancaires (y compris des organismes de microfinancement et d'autres mécanismes de financement tels que des coopératives, des caisses de crédit et des caisses d'épargne), ainsi que des marchés de capitaux.

Le secteur financier concourt à la réduction de la pauvreté et à l'élargissement des possibilités offertes aux pauvres de façon directe, mais aussi de façon indirecte en favorisant l'instauration d'une croissance économique plus résolument pro-pauvres.

Le secteur financier peut influencer plus directement sur la réduction de la pauvreté de deux manières :

- i) L'existence d'un système financier solidement établi ouvre aux pauvres l'accès à des services financiers qui leur sont souvent refusés alors même qu'il leur est nécessaire de pouvoir choisir parmi une large gamme de services financiers recouvrant notamment des mécanismes d'épargne et des instruments de paiement, de crédit et d'assurance. Lorsque les pauvres réussissent à épargner en prévision d'événements inattendus ou en vue de financer des investissements dans leur logement ou l'éducation de leurs enfants, il importe que leurs économies soient converties en actifs liquides et placées en lieu sûr. Les pauvres peuvent également avoir besoin d'emprunter en diverses occasions : pour financer l'achat des équipements ou des intrants requis pour mener à bien des activités génératrices de revenus, pour acquitter des frais d'éducation ou pour se redresser après des difficultés résultant d'une crise économique, d'une catastrophe naturelle ou de problèmes de santé. Le crédit revêt une importance particulière dans les zones rurales où les agriculteurs doivent patienter un certain temps avant de recueillir le produit de la vente de leurs récoltes et sont parfois victimes de sécheresses, d'inondations ou de chocs sur les marchés. On en sait de plus en plus sur l'impact direct qu'ont les services financiers sur la vie des pauvres, ainsi que sur les mécanismes en jeu¹. Cependant, en l'absence de marchés capables de remplir leur rôle, les individus et les entreprises cherchent ailleurs des moyens moins efficaces de gérer les risques auxquels ils sont exposés. Les systèmes informels sont monnaie courante dans les pays qui en sont encore aux tout premiers stades de leur développement. Parce qu'ils sont le reflet des cultures et des us et coutumes locaux, ils reposent sur des procédures simples et faciles à comprendre par la population, mais ils se caractérisent généralement par un niveau de risque élevé et la pratique de taux d'intérêt usuraires.
- ii) Le secteur financier peut faciliter le financement des investissements destinés à fournir aux pauvres des services essentiels. Il est indispensable de donner aux pauvres accès à des services tels que la distribution d'eau et d'électricité, les soins de santé et l'éducation pour pouvoir atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Pourtant, les volumes actuels d'aide publique au développement (APD), d'IDE et d'épargne intérieure sont inférieurs au niveau requis pour financer les investissements voulus. Il faudra faire appel à des sources privées pour compléter les ressources d'origine publique. L'existence d'un secteur financier solide sera non seulement un élément rassurant pour les investisseurs privés, mais aussi un facteur propre à faciliter la circulation des capitaux et à ouvrir de nouvelles perspectives.

Le secteur financier peut en outre concourir indirectement à la réduction de la pauvreté dans la mesure où, s'il est diversifié et ouvert à la concurrence, il joue un rôle important dans le développement économique en général. De fait, l'existence d'un secteur financier qui remplit correctement sa mission favorise le maintien de la stabilité économique, offre des moyens de paiement, assure la sécurité des transactions financières et commerciales, contribue à la mobilisation de l'épargne intérieure et extérieure et enfin, constitue la clé de voûte d'une affectation efficace des capitaux à des investissements productifs. Parce que la croissance est un facteur de réduction de la pauvreté, au moins dans l'absolu, le secteur financier est donc un atout, et indirectement un allié, dans le combat contre la pauvreté.

Par ailleurs, il est d'une importance primordiale pour faire en sorte que la croissance économique soit pro-pauvres. En effet, ce n'est pas toujours le cas et, pour que tous les pauvres, hommes et femmes, puissent en recueillir les fruits, encore faut-il qu'ils aient accès aux marchés afin d'être en mesure de mettre à profit les possibilités qu'ils recèlent. Comme le souligne le rapport intitulé en anglais « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », la situation sur les marchés évolue sous l'influence des institutions qui sont actives et des mesures qui sont prises dans des domaines choisis en fonction de cinq objectifs : fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement; stimuler la productivité; tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale; améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés; réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité. Dans chacun de ces domaines, le secteur financier joue un rôle important :

- i) **Fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement.** Leur donner accès à des services financiers est un moyen de s'assurer que les entrepreneurs ont les installations nécessaires pour exercer leur activité et peuvent emprunter pour réaliser des investissements productifs (dans les nouvelles technologies par exemple); la discipline monétaire et budgétaire est également importante pour garantir la stabilité et réduire les risques auxquels sont exposées les personnes vulnérables et les petites entreprises.
- ii) **Stimuler la productivité,** par la concurrence et l'innovation. Il faut financer les investissements dans des équipements, dans la technologie ou dans l'éducation car ils sont un passage obligé pour accroître la productivité des individus et des entreprises.
- iii) **Tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale** pour mettre à profit la libéralisation des échanges et des flux de capitaux privés. Le dynamisme des échanges est subordonné à l'existence d'un système de paiement et de mécanismes de financement des échanges adaptés. Le secteur financier doit offrir pour les transferts monétaires, et notamment pour le rapatriement des fonds par les travailleurs émigrés, des circuits sûrs, efficaces par rapport à leur coût et transparents. De plus, la stabilité du système financier est un facteur important pour préserver le niveau de l'IDE et des flux de portefeuille d'actions.

- iv) **Améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés.** Le marché des capitaux est l'un de ceux auquel il est crucial que les pauvres aient accès. Parce que cela revient à leur ouvrir la possibilité de se servir de l'épargne qu'ils ont accumulée et/ou d'emprunter pour investir dans des actifs productifs de revenus (y compris dans des actifs humains, notamment à travers les secteurs de la santé et de l'éducation) et créer des micro-entreprises, élargir l'accès aux services financiers est un moyen de créer des emplois, d'accroître les revenus et de faire reculer la pauvreté. La diversification du secteur financier permet en outre d'offrir aux pauvres davantage de chances d'accéder aux marchés de capitaux.
- v) **Réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité.** La politique menée en direction du secteur financier est capitale pour la stabilité macro-économique si l'on veut éviter les faillites de banques en cascade, l'inflation ou les crises monétaires. Le développement des services d'assurance, y compris à l'intention des pauvres, peut également contribuer à atténuer les risques. Parce qu'ils permettent aux pauvres d'épargner et de conserver leur épargne en lieu sûr, les comptes bancaires (ou autres systèmes d'épargne) et les assurances sont pour eux un moyen de se prémunir contre les situations de crise, donc de réduire leur vulnérabilité et de minimiser le besoin de déployer d'autres stratégies, telles que la cession d'actifs, qui risqueraient de compromettre leurs perspectives de revenus à long terme.

Que savons-nous pour le moment?

L'articulation entre développement du secteur financier, croissance et réduction de la pauvreté

En dépit des problèmes de mesure et de définition qui se posent, la plupart des chercheurs ont pu mettre en évidence une corrélation entre le développement du secteur financier, la croissance et la réduction de la pauvreté². Il est légitime d'en déduire que, s'il existe une relation de causalité circulaire entre le développement du secteur financier et la croissance, le développement du secteur financier dans les pays en développement a plus d'impact sur la croissance que l'inverse. Il a été démontré que moins une économie est développée, plus le développement du secteur financier a d'impact sur la croissance économique, et plus particulièrement, qu'un pays où le niveau d'instruction est élevé ne peut recueillir tous les fruits de cet avantage que si son secteur financier est suffisamment développé. Il est clair par ailleurs que les insuffisances du secteur financier rejouent négativement sur la croissance. Certains chercheurs vont jusqu'à dénoncer un piège de la pauvreté lié, selon eux, au fait que la médiocrité du secteur financier limite le nombre d'acteurs sur les marchés, entraînant ainsi le pays dans un cercle vicieux puisque le sous-développement des marchés freine la croissance et contribue à son tour à affaiblir encore le secteur financier.

Le développement du secteur financier a toujours été présenté comme un facteur ayant des effets positifs sur la réduction de la pauvreté bien qu'il soit difficile et ce, en partie à cause du manque de données, d'isoler l'effet direct sur la pauvreté d'un accès plus large aux services financiers de l'effet indirect que cette évolution peut avoir du fait qu'elle favorise la croissance économique.

Institutions de microfinancement

Au niveau micro-économique, on dispose également d'éléments témoignant de l'effet positif que l'on peut attendre de l'ouverture aux pauvres d'un accès au secteur financier grâce à la mise en place d'institutions de microfinancement, du moins lorsque celles-ci sont convenablement gérées³. La contribution de ces institutions à la réduction de la

pauvreté est solidement établie, données à l'appui, même si ce secteur regroupe une large palette d'organismes se distinguant les uns des autres tant par la qualité de leur gestion que par leur efficacité.

Lacunes du secteur financier dans les pays en développement

Malgré les améliorations constatées depuis une dizaine d'années, les systèmes financiers des pays en développement continuent de présenter des lacunes et des défaillances qui ont des répercussions à différents niveaux sur les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leur activité.

Les systèmes financiers sont fragiles

Indépendamment des erreurs évidentes commises par les pouvoirs publics sur les plans macro-économique et financier (politique de change, par exemple), la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997-98 met en lumière certaines failles importantes des secteurs financiers des pays en développement qui sont liées : i) aux difficultés provoquées par l'immixtion des pouvoirs publics dans l'affectation des ressources par l'encadrement du crédit et la réglementation des taux d'intérêt; ii) à l'absence de procédures réglementaires, comptables et organisationnelles répondant aux normes acceptées au niveau international, conjuguée à la piètre qualité et à l'opacité de la supervision et à l'absence de transparence; et iii) à la tendance presque systématique à faire appel à des capitaux étrangers à court terme à cause de la faiblesse des marchés locaux d'actions et de titres de créance.

Depuis la crise financière qui a marqué la dernière décennie, la communauté internationale et les gouvernements ont pris conscience de la nécessité de veiller à la stabilité financière et à la transparence pour éviter les risques systémiques, et ils n'ont cessé d'œuvrer en ce sens.

Les systèmes financiers sont incomplets

Tout d'abord, les systèmes financiers formels sont incomplets et insuffisamment développés dans les pays en développement. La majorité des habitants n'a pas accès aux services financiers essentiels. On estime que le pourcentage de personnes dépourvues de compte bancaire atteint 90 % dans certains pays africains.

La faiblesse du secteur financier formel est un lourd handicap pour les pays en développement. Les marchés financiers et les marchés monétaires n'y sont pas assez développés. Très rares sont les pays en développement qui jouissent de la stabilité macro-économique requise pour créer des marchés de titres de créance à moyen terme, *a fortiori* à long terme. Ils ne disposent pas de titres d'État pouvant servir de référence pour le détermination des taux d'intérêt et peu d'investisseurs sont prêts à investir à échéance de plus d'un ou deux ans car la plupart redoutent que les fluctuations macro-économiques de grande ampleur auxquelles ces marchés sont soumis ne compromettent la rentabilité de leurs investissements.

Le secteur financier n'est guère ouvert à la concurrence : il est souvent dominé par une poignée de banques étrangères, quelques rares banques d'État qui subsistent et des banques locales sous-capitalisées opérant sur un marché segmenté. Il est plus facile de créer un marché financier dynamique lorsqu'il existe véritablement une concurrence.

L'activité de prêts au secteur privé manque d'ampleur. Il y a pénurie de prêts à moyen et long terme et les instruments et institutions adaptés aux besoins des entreprises font défaut tandis que le coût du crédit est souvent trop élevé faute de concurrence.

Cette situation est en partie due aux lacunes des cadres juridique et réglementaire qui ne parviennent pas à garantir des conditions d'ensemble favorables au développement des entreprises. Les procédures d'arbitrage et les procédures judiciaires sont trop lentes et perméables à des influences extérieures de sorte qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, en particulier en ce qui concerne le recouvrement des créances (difficulté à faire réaliser les garanties hypothécaires, mauvaise protection des droits de propriété). Les réglementations bancaires sont mal adaptées au crédit à moyen et long terme qui est souvent logé à la même enseigne que les prêts à court terme. Les règles relatives aux provisions pour risques sont trop strictes pour des transactions à petite échelle (seules les garanties hypothécaires sont acceptées et elles donnent lieu à des frais d'enregistrement élevés) et les institutions de microfinancement ne bénéficient pas toujours d'un statut spécifique au regard de la réglementation.

Les questions controversées : faut-il opter pour des solutions visant à instaurer un environnement favorable ou pour des interventions directes, pour des solutions s'excluant mutuellement ou pour des solutions complémentaires?

Les arguments contre les interventions directes

Dans le passé, les interventions directes, c'est-à-dire les aides financières directes aux entreprises, aux banques ou aux institutions de microfinancement, ont souvent donné des résultats décevants et certains donateurs ont tendance à s'en détourner au profit d'actions visant à renforcer les institutions et à améliorer les conditions offertes aux entreprises.

Une intervention directe peut parfois induire des distorsions sur les marchés et des effets d'éviction néfastes pour le secteur privé victime d'une concurrence déloyale. Ces distorsions peuvent à leur tour conduire à une mauvaise affectation des ressources, et porter en conséquence atteinte à la croissance. Le risque existe par exemple que l'octroi de fonds par des donateurs à une banque en particulier crée un avantage indu et empêche les acteurs en présence sur le marché de choisir le concurrent le plus performant.

Il est dans certains cas préférable d'utiliser les fonds distribués par les donateurs pour favoriser l'instauration d'un environnement propice au développement et à la diversification du secteur financier dans son ensemble; autrement dit, le soutien direct peut ne pas être la meilleure affectation possible des fonds alloués par les donateurs.

Le risque existe aussi qu'une intervention directe ne débouche pas sur un développement durable du secteur financier et que les services ou les modes de financement offerts pendant un temps disparaissent dès que les donateurs mettent un terme à leur soutien.

Même si les interventions directes sont efficaces, leur impact dépend d'autres facteurs, et est notamment subordonné à l'existence d'un environnement favorable. Il ressort d'une étude⁴ que les mécanismes de garantie de crédit peuvent concourir utilement à instiller des changements durables dans l'attitude des bailleurs de fonds et à susciter une diversification du secteur financier, mais uniquement dans des situations où certaines conditions sont réunies, notamment l'existence d'un paysage bancaire ouvert à la concurrence, d'un secteur des entreprises dynamique et/ou en expansion et d'un environnement où les initiatives gouvernementales sont coordonnées et où les mesures prises par les pouvoirs publics ou par les donateurs, en particulier les mécanismes d'octroi de prêts bonifiés ou autres produits et services financiers, ne découragent pas les initiatives émanant du marché. Si ces paramètres sont effectivement vérifiés, les mécanismes de garantie peuvent jouer un rôle de catalyseur, si ce n'est de moteur, de la diversification du secteur financier⁵.

Les arguments en faveur des interventions directes

Tout en reconnaissant à quel point il est important de créer des institutions et un environnement de nature à favoriser le développement des entreprises, certains donateurs estiment que les interventions directes ont néanmoins leur intérêt, à condition toutefois que des précautions soient prises pour éviter d'induire des distorsions sur les marchés. On peut citer un certain nombre de situations dans lesquelles des interventions directes demeurent justifiées :

- i) Le recours aux partenariats entre les secteurs public et privé peut encourager des donateurs et des institutions financières de développement à participer directement au financement d'une activité ou d'un mécanisme de garantie. Ces partenariats sont particulièrement nécessaires pour financer les infrastructures, notamment les projets de distribution d'eau et d'électricité primordiaux pour améliorer l'offre de services destinés aux pauvres. Dans ces domaines, les donateurs et les institutions financières de développement jouent un rôle capital de catalyseurs pour attirer les financements d'origine privée et offrent un bon moyen de maximiser l'effet de levier de l'APD.
- ii) Les interventions des donateurs peuvent parfois, si elles sont bien conçues, créer des ouvertures, contribuer au développement d'activités nouvelles ou à la création d'instruments inédits. Il peut être utile d'accorder des garanties à une société spécialement créée pour émettre des obligations sur un marché local afin de mobiliser une épargne sous-utilisée au service de l'investissement et de neutraliser les risques de change en permettant l'octroi de prêts libellés en monnaie locale. Les lignes de crédit assorties de conditions libérales qui sont consenties à des banques peuvent avoir, lorsque l'utilisation de l'élément de libéralité est strictement assujettie à l'existence d'un objectif de développement précis, un effet d'émulation puissant.
- iii) Il faut du temps pour que les institutions ou la réglementation évoluent, et si elle est une condition nécessaire pour que le marché puisse se développer, cette évolution n'est toutefois pas suffisante. Dans les États fragiles ou dans les pays sortant d'une situation de crise, les interventions directes des donateurs peuvent avoir un effet déterminant de mobilisation des apports financiers et apporter une réponse adaptée en cas d'urgence et face à un niveau de risque nécessairement élevé. Dans les situations où l'urgence n'est pas aussi criante, même si les taux d'intérêt sont déréglementés et si la loi autorise les banques à accorder des prêts à moyen et long terme, celles-ci ne sont pas forcément prêtes à le faire, faute de compétences et d'informations ou par frilosité. L'ingénierie financière apportée par les donateurs et avec leur appui peut fournir une solution à ce problème en encourageant le recours à des instruments tels que garanties, nantisements et autres instruments financiers spécifiques. Le microfinancement est un bon exemple à cet égard : si même dans les pays développés disposant d'un secteur financier sophistiqué, les pauvres éprouvent des difficultés à avoir accès aux services financiers, cela est d'autant plus vrai dans les pays en développement; en outre, l'existence d'un système bancaire de qualité et ouvert à la concurrence ne constitue pas en soi une garantie que les besoins des pauvres seront pris en compte. Dans ces pays, les interventions directes des donateurs ont permis à des institutions de microfinancement de voir le jour et de grandir ce qui, dans certains cas, a suffi pour attirer des banques vers ce genre d'activité.

Pratiques exemplaires

Lorsqu'ils cherchent à définir des priorités en matière de soutien, les donateurs devraient commencer par se demander à quel type de secteur financier ils ont affaire. Dans les pays où le secteur financier est peu développé, c'est une démarche anticipative qu'il

convient de suivre. La priorité doit être donnée aux formes d'assistance destinées à instaurer un « environnement favorable » ; soutien dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion du système financier. Dans les économies plus avancées, les donateurs devraient appuyer, dans une optique prospective, des stratégies et des projets visant à offrir aux pauvres l'accès à des services financiers. Ce sont là des lignes de conduite complémentaires qui ne s'excluent pas mutuellement, à condition toutefois de veiller à échelonner convenablement les mesures de soutien déployées par les donateurs.

Lorsqu'ils œuvrent à l'élaboration, au perfectionnement ou au renforcement du cadre juridique et réglementaire, qui est une donnée fondamentale, les donateurs devraient veiller avec la plus grande attention à coordonner leurs actions au niveau macro-économique afin de s'assurer que leurs stratégies ne se recoupent, ni ne se contredisent. Néanmoins, lorsqu'ils choisissent d'apporter un soutien à des intermédiaires financiers, ils peuvent avoir recours à divers moyens et méthodes pour stimuler l'innovation, sous réserve que certains principes fondamentaux soient respectés, singulièrement celui préconisant d'éviter de provoquer des distorsions sur le marché.

Quand les conditions sont réunies pour que les donateurs jouent un rôle de catalyseur en encourageant, à l'aide de financements publics, la conclusion de partenariats public-privé, ils pourraient étudier comment combiner des ressources consenties à des conditions libérales et des ressources autres en fixant des règles strictes pour l'utilisation des premières. La décision d'octroyer des financements à des conditions libérales doit être prise indépendamment de la nature de l'intermédiaire (public/privé), mais lorsqu'il s'agit d'un organisme privé, il y a lieu de veiller avec le plus grand soin à ne pas induire des distorsions sur le marché, ce qui signifie en particulier que les ressources assorties de conditions libérales devraient être orientées selon des procédures transparentes vers les bénéficiaires ou les emplois les appelant légitimement, à savoir : i) des investissements destinés à améliorer les conditions d'ensemble dans le secteur; ii) la fourniture à des pauvres de services auxquels le secteur privé ne leur donne pas accès; iii) des mesures de soutien à l'intention des emprunteurs publics concourant implicitement à l'équilibre entre action sociale et rentabilité; ou iv) des investissements à fort impact environnemental et/ou social. Enfin, les donateurs devraient restreindre leur offre d'instruments de financement assortis de conditions libérales en la cantonnant à des périodes transitoires et en s'efforçant parallèlement de trouver des solutions durables appelées à subsister après leur retrait.

Dans le domaine du soutien financier aux petites et moyennes entreprises (PME), les donateurs devraient privilégier les interventions promettant d'avoir des effets durables. Lorsqu'ils consentent des lignes de crédit ou des garanties aux intermédiaires financiers, ils devraient, et c'est un point particulièrement important, ne prendre en charge qu'une partie des risques couverts et s'assurer qu'une proportion notable du fardeau est supportée par le prêteur. Si ces précautions sont prises, cette forme d'assistance peut avoir un effet d'émulation et aider les intermédiaires financiers à apprendre à gérer les risques inhérents aux prêts aux PME. Elle peut également favoriser l'acquisition de compétences et la réduction des asymétries d'information en offrant aux institutions de prêt l'occasion de recueillir des renseignements sur la solvabilité des PME.

Lorsqu'ils refinancent des institutions de microfinancement, les donateurs devraient éviter toute forme de subvention, si ce n'est dans quelques domaines comme le renforcement des capacités, et avoir plutôt recours à des instruments subordonnés libellés en monnaie locale. Les subventions, qui peuvent parfois être nécessaires aux premiers

stades du développement du microfinancement, ne sont pas la bonne méthode en présence d'institutions matures déjà capables de s'autofinancer et n'ayant besoin de soutien que pour pouvoir grandir. De fait, le rôle des donateurs a changé depuis l'avènement du secteur du microfinancement; ils doivent désormais s'efforcer de consolider les institutions de microfinancement existantes et de conforter leur viabilité financière et institutionnelle.

Conséquences pour l'action des pouvoirs publics et suggestions à l'intention des donateurs

Information sur l'état du secteur financier dans les pays en développement

Pour mettre au point des stratégies de développement du secteur financier, et ouvrir ce secteur aux pauvres, encore faut-il parvenir à mieux comprendre les conditions et les contraintes initiales. C'est pourquoi, si l'on veut se concentrer sur les problèmes d'accès, il faut recueillir davantage d'informations sur les conditions d'accès aux services financiers, sur les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite. Les donateurs et les institutions financières de développement devraient encourager la collecte de données par les institutions financières ou la réalisation d'enquêtes auprès des ménages sur les modalités d'accès aux services financiers.

Conditions offertes aux entreprises

L'élaboration, le perfectionnement et la consolidation du cadre juridique et institutionnel est de la plus haute importance pour élargir et diversifier le secteur financier. Les interventions des donateurs devraient avoir principalement pour objet de faire en sorte que les autorités aient la volonté de développer le secteur financier et disposent de tous les outils nécessaires pour le faire. Les autorités devraient également être encouragées à rester concentrées sur l'objectif consistant à faciliter l'accès aux services financiers, et ce notamment dans les évaluations du secteur financier telles que celles réalisées conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP). Sur ce point, la responsabilité d'agir incombe essentiellement aux organisations multilatérales, par exemple au FMI, dès lors qu'il est question de mesures monétaires, financières et budgétaires, même si les donateurs bilatéraux ont eux aussi un rôle à jouer. Ils pourraient en particulier encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés. Ils pourraient en outre appuyer le développement de l'infrastructure financière, notamment en soutenant la création de bureaux de crédit et de registres d'actifs.

Il est par ailleurs indispensable, pour améliorer la qualité et la transparence du secteur financier, d'aider les pays en développement à appliquer les normes et codes financiers internationaux, en particulier dans les domaines du gouvernement d'entreprise et de la comptabilité et de la révision des comptes.

Intermédiaires financiers

La présence d'intermédiaires financiers solides garantit une meilleure affectation des ressources. Dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à faire en sorte que les marchés de capitaux tiennent davantage compte des besoins et des contraintes des pauvres, les donateurs peuvent être amenés à prévoir un soutien aux intermédiaires financiers, notamment aux banques, aux compagnies d'assurance, aux institutions spécialisées dans

les opérations de refinancement au profit d'administrations locales, et aux institutions de microfinancement. La modernisation des systèmes de paiement, et notamment la généralisation de la monnaie électronique et les transferts de fonds effectués par des travailleurs expatriés, constituent également des aspects importants. Les donateurs pourraient envisager de prendre des initiatives pour aider les intermédiaires exerçant leur activité dans des secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir, tels que l'éducation, la santé, le logement, les petites entreprises, l'agriculture et le refinancement.

Ingénierie financière

Il faut créer des instruments financiers offrant des solutions novatrices et adaptées aux besoins tout en intensifiant la mobilisation des fonds provenant des donateurs. C'est là un point qui compte tout particulièrement pour assurer le financement d'investissements dans des infrastructures pro-pauvres, notamment dans la distribution d'eau et d'électricité, mais aussi dans d'autres circonstances. Une banque peut par exemple détenir un portefeuille mieux noté qu'elle ne l'est elle-même, auquel cas les donateurs peuvent l'aider à lever des fonds grâce à une opération de titrisation lui permettant de se procurer des capitaux à des conditions plus favorables via le marché local. Il est souhaitable de promouvoir le recours à des instruments tels que garanties, nantisements, instruments financiers spécifiques et partenariats public-privé pour amplifier l'effet de levier des ressources du secteur public sur la mobilisation des ressources du secteur privé. À cet égard, les donateurs disposant des compétences requises pourraient faire office de catalyseurs en contribuant à mettre sur pied des mécanismes de financement spécialement conçus pour attirer d'autres investisseurs (étrangers ou locaux), en apportant leur savoir-faire, en contribuant à la création de nouveaux instruments et, par là-même, à l'expansion du secteur financier.

Mobilisation de l'épargne

L'un des axes majeurs des stratégies des donateurs devrait être le soutien à la mobilisation de l'épargne aux fins d'affecter les ressources intérieures disponibles au financement d'investissements, et aussi d'aider les pauvres à épargner plus en toute sécurité. À cet effet, les donateurs peuvent apporter leur concours à la structuration et au développement des marchés de capitaux en fournissant un soutien aux intermédiaires financiers spécialisés et aux investisseurs institutionnels (notamment grâce à la création de mécanismes de gestion collective de l'épargne, de systèmes d'assurance-vie et de retraite, de fonds de pension).

Rapatriement de fonds par les travailleurs expatriés

Les émigrés sont une composante importante des secteurs financiers formel et informel de leurs pays d'origine. C'est le système tout entier (banques, épargne et prêts) qui doit être adapté pour qu'ils puissent œuvrer à la lutte contre la pauvreté. Une proportion notable des émigrés installés dans des pays d'accueil et des familles restées dans leur pays d'origine demeure en dehors du circuit bancaire. C'est pourquoi l'une des difficultés majeures auxquelles se heurtent les institutions financières traditionnelles et autres prestataires de service financiers consiste à intégrer les expéditeurs de fonds et les destinataires dans le système financier grâce à un réseau plus étendu, aux nouvelles technologies et à l'amélioration du rapport coût-efficacité et de la transparence des services.

Principes définis par le CGAP

Le *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) a défini un ensemble de Principes clés de la microfinance⁶ qui décrivent les bonnes pratiques à respecter pour assurer un développement sain du secteur de la microfinance, pratiques que suivent d'ailleurs la plupart des donateurs. De ces principes, on peut dégager trois grandes orientations qui méritent une attention soutenue. En premier lieu, encourager l'instauration d'un environnement juridique et institutionnel favorable. À cet égard, il convient d'appuyer les efforts déployés par les autorités monétaires régionales et nationales pour mettre en place un cadre juridique et réglementaire adapté dans le domaine de la microfinance. En deuxième lieu, les donateurs devraient contribuer à consolider les institutions de microfinancement existantes qui sont financièrement viables en les aidant à atteindre une masse critique et à accroître le nombre de bénéficiaires. En troisième lieu, il est souhaitable de favoriser les relations entre les institutions de microfinancement et les banques afin de mettre à profit les synergies entre elles et de mobiliser les compétences et les capacités différentes des unes et des autres⁷.

CSLP et politique vis-à-vis du secteur financier

Indépendamment de la prise de conscience générale du fait que le développement du secteur financier est important pour la croissance et la réduction de la pauvreté, la prise en compte de cette dimension dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) est très inégale, et un certain nombre de CSLP n'abordent les problèmes intéressant le secteur financier que de façon marginale, voire les passent totalement sous silence. Ce constat appelle l'ouverture de nouveaux axes de dialogue entre les donateurs et les pays partenaires afin de susciter une prise de conscience et de définir des objectifs pour l'action gouvernementale.

Conclusions

En dehors de l'efficacité et de la stabilité sur lesquelles les responsables de l'action gouvernementale et les organismes de réglementation intervenant dans le secteur financier ont plus classiquement tendance à concentrer leurs efforts, il convient de mesurer combien le rôle joué par le secteur financier est fondamental pour permettre aux pauvres d'oeuvrer à la croissance économique et d'en tirer avantage. Le présent document souligne à quel point il importe de mettre l'accent sur les initiatives destinées à faciliter l'accès des pauvres aux services financiers. Les donateurs favoriseront ce faisant l'ouverture du secteur financier en proposant de nouveaux mécanismes de financement et en encourageant le déploiement de nouvelles activités financières.

Lorsqu'ils définissent une stratégie en la matière, les donateurs devraient s'en tenir aux axes prioritaires suivants :

- i) Encourager la collecte de données sur l'accès aux services financiers, les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite.
- ii) Encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés et faciliter la mise en application des normes et des codes financiers internationaux.
- iii) Conforter la position des intermédiaires financiers et les aider à trouver de nouveaux instruments s'adressant aux secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir.

- iv) Jouer un rôle de catalyseur en mettant sur pied des solutions de financement spécialement conçues pour attirer d'autres investisseurs ou en apportant un savoir-faire précieux pour la création de nouveaux instruments.
- v) Favoriser une mobilisation accrue de l'épargne et une gestion prudente de celle-ci par des intermédiaires financiers.
- vi) Rapprocher les institutions de microfinancement du système bancaire formel.
- vii) Encourager les pays partenaires à aborder les questions intéressant le secteur financier dans les CSLP.

Notes

1. Rutherford, S. (2002) « Money Talks: Conversations with Poor Households about Managing Money », Finance and Development research programme Working Papers series n° 45, IDPM University of Manchester; O. Ruthven (2001) « Money mosaics: Financial Choice and Strategy in a New Delhi Squatter Settlement », Finance and Development research Programme Working Papers series n° 32, IDPM University of Manchester.
2. Par exemple : Beck, et autres (2004), « Finance, inequality, and poverty : cross-country evidence », World Bank Policy, research paper n° WPS3338, 2004. Voir également : « The importance of financial sector development for growth and poverty reduction », DFID, août 2004.
3. AFD (2005), « Microfinance », in Parole d'Acteurs (Key players' views) n° 4.
4. DFID (2005), *Do credit guarantees lead to improved access to financial services?*, Londres.
5. Le traitement des garanties dans la comptabilisation de l'APD est une question controversée qui n'est pas sans rapport avec ce qui précède. Les garanties sont comptabilisées dans l'APD lorsque le risque se réalise (par exemple dans le cas d'un défaut de paiement), et lorsque la garantie est appelée. Si l'on considère le rôle que jouent les garanties à tout le moins en tant que catalyseur de la diversification du secteur financier, et plus généralement, en tant qu'instrument de mobilisation des capitaux locaux et étrangers d'origine privée au service du financement d'investissements privés dans des pays en développement, ce système de comptabilisation sous-estime leur fonction d'instrument de développement. Il peut même avoir un effet dissuasif sur les donneurs dans le contexte actuel d'accroissement des apports d'APD. Plusieurs membres du CAD ont proposé de modifier le mode de comptabilisation des garanties dans les statistiques du CAD, mais le projet de révision du système actuel n'a pas suscité de consensus.
6. CGAP/Banque mondiale, décembre (2004), *Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance*.
7. CGAP (septembre 2004), « La démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance et développement*, n° 41, n° 2, Littlefield & Rosenberg.

Autres ouvrages

- Applegarth P.V. (2004), *Capital Market and Financial Sector Development in Sub-Saharan Africa*, CSIS (Center for Strategic and International Studies), Washington DC.
- Beck, T., M. Lundberg, G. Majnoni, (2001), « Financial intermediary development and growth volatility: do intermediaries dampen or magnify shocks? », *Policy Research Working Group n° WPS 2707*, Banque mondiale.
- Berger, Allen et autres (2001), « The ability of banks to lend to informationally opaque small businesses », *Policy Research Working Paper no WPS 2656*, Banque mondiale.
- Bester H., L. De Koker, R. Hawthorne (2004), *Access to Financial Services in South Africa: A brief case study of the effect of the implementation of the Financial Action Task Force Recommendations*.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2001), « Contribution du financement et du financement électronique aux activités et à la compétitivité des PME », Document de travail établi par le secrétariat de la CNUCED.
- Rosen H. (2003), *Improved Access to finance: A key to SME Growth*, Banque mondiale, Washington DC.

PARTIE II
Chapitre 10

**Faciliter l'accès des femmes au marché
dans la perspective
d'une croissance pro-pauvres**

En quoi cette question importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres ?

Dans le monde en développement, la majorité des travailleurs se concentre dans les petites et moyennes entreprises du secteur privé. Il peut s'agir de travailleurs indépendants dans les services ou l'agriculture ou de travailleurs salariés dans des entreprises industrielles petites et moyennes. Certaines de ces entreprises sont informelles et non enregistrées, d'autres sont totalement intégrées dans l'assiette fiscale nationale, déclarent leurs revenus et leurs dépenses et se conforment aux lois et règlements qui régissent les recrutements, les licenciements, la production et la vente. Quel que soit leur statut, ces activités économiques sont capitales pour les travailleurs comme pour les patrons.

L'entrepreneuriat et l'investissement influent sur le rythme et les modalités de la croissance, les types de liens aval et amont qui s'instaurent dans une économie, la demande de main-d'oeuvre et l'investissement en capital humain nécessaire pour y répondre (Ranis, Stewart et Ramírez, 2000). Une croissance rapide peut réellement contribuer à la réduction de la pauvreté (OCDE, 2004). Si cette croissance est vaste et sans exclusive, si elle profite à de multiples secteurs et activités économiques, elle a des chances d'ouvrir aux pauvres davantage de possibilités d'accroître leurs revenus, d'acquérir des compétences et des biens, de transformer et d'améliorer leur existence. Une croissance rapide est souvent aussi associée à un développement des liens internationaux d'échange et de développement régional (OCDE, 2004). Une intégration plus poussée peut stimuler l'IDE, augmenter la capacité productive et générer des avantages qui accélèrent le transfert de compétences et de connaissances. Mais pour que ces gains soient équitables et également répartis dans toute l'économie, il faut que l'accès au marché ne soit pas restreint, que l'information circule librement et que la concurrence soit favorisée.

Le coût des inégalités d'accès au marché selon le sexe

Les femmes représentent une force entrepreneuriale importante dont les apports à l'économie locale, nationale et mondiale sont considérables. Les femmes produisent et consomment, gèrent des entreprises et des ménages, gagnent un revenu, recrutent de la main-d'œuvre, empruntent et épargnent et assurent toute une gamme de services pour les entreprises et les travailleurs. Elles représentent une proportion croissante de la population salariée mondiale et leurs taux d'activité augmentent. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, elles constituent plus d'un tiers de la population active officiellement recensée (WISTAT, 2000). On trouve des entreprises gérées par des femmes dans des secteurs émergents tels que la production et la commercialisation de biens de consommation, les banques commerciales, les services financiers, les assurances, l'information, les communications et les transports. Les entreprises petites et moyennes dirigées par des femmes fournissent aux entreprises nationales et multinationales des idées, des technologies, des fournitures, des composants et des services (Jalbert, 2000). Ces activités vont très certainement se révéler fondamentales à mesure que les économies en

développement passent d'une production essentiellement agricole à une production industrielle et s'urbanisent. De plus, à mesure que les économies se libéralisent et ouvrent leurs frontières, les PME dirigées par des femmes s'engagent dans le commerce international – ce qui accroît la visibilité et l'importance des femmes chefs d'entreprise dans le monde.

Mais alors même qu'elles pénètrent sur les marchés et s'engagent dans la production, elles peuvent se trouver face à des contraintes et à des possibilités différentes de celles des hommes. Les tabous sociaux et culturels attribuent aux deux sexes des rôles distincts de production et de reproduction qui peuvent limiter l'accès des femmes au marché et restreindre leur mobilité professionnelle et sectorielle. Dans bien des pays et régions, la division du travail entre les sexes au sein du ménage souligne les différences fondamentales de droits et devoirs. Dans beaucoup de sociétés rurales, par exemple, les femmes ont la charge de l'approvisionnement du ménage : elles cultivent les plantes vivrières, font la cuisine, ramassent le bois et vont chercher l'eau, s'occupent des enfants et des personnes âgées. En échange, les hommes sont censés apporter l'argent nécessaire au ménage. Cette division du travail, qui rend difficile aux femmes d'exercer une activité rémunérée et d'accéder à l'éducation et à la formation, influe sur le choix de leurs activités productives.

Même s'il peut y avoir des variantes selon les pays, le travail et les conditions de travail des hommes et des femmes sont largement déterminés par les normes sociales. Certaines tâches sont considérées comme proprement masculines ou féminines et une sélection, déguisée ou non, élimine les candidats qui ne répondent pas à ces normes, d'où une segmentation du marché du travail et des activités selon le sexe. Une segmentation très marquée confine en général les femmes dans les emplois à faible productivité et bas salaire et peut limiter la capacité de réaction du marché du travail à la nouvelle demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. Or ce manque de réactivité peut empêcher le marché du travail de s'adapter, fausser l'investissement dans le capital humain et empêcher une entreprise de se convertir à de nouvelles activités et d'être compétitive sur un marché dynamique qui se mondialise.

La segmentation par sexes du marché du travail induit un certain nombre d'inefficiences qui peuvent freiner la croissance et aggraver les inégalités de revenu. L'une des principales est la déperdition de niveau de vie (et par conséquent de production totale) qui découle de la mauvaise répartition de la population active : les femmes compétentes sont exclues de certaines des activités les plus productives. Un marché du travail ainsi segmenté se caractérise par une plus grande inégalité des salaires entre les sexes (Cartmill, 1999; Tzannatos, 1999), ce qui fausse l'investissement dans le capital humain; celui-ci privilégie les hommes et néglige les femmes. Enfin, il est largement démontré que la ségrégation professionnelle, qui s'accompagne pour les femmes de moins de sécurité d'emploi et de perspectives de carrière ainsi que de salaires plus bas (Cartmill, 1999; Elson, 1999), a toutes chances de perpétuer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, surtout pour les filles et les femmes.

Une forte segmentation du marché du travail et de la production selon le sexe risque aussi d'accentuer les déséquilibres macroéconomiques. Les disparités de salaires entre les hommes et les femmes par exemple peuvent donner un avantage compétitif à certains pays semi-industrialisés, dont elles stimulent la croissance – particulièrement les pays qui ont investi dans les industries d'assemblage employant une main-d'œuvre importante, flexible et à bas salaire. Les stratégies salariales et de production basées sur l'inégalité entre les sexes peuvent aussi entraîner une dégradation lente mais régulière des termes de l'échange vis-à-vis des pays industrialisés, surtout si les activités économiques se

concentrent sur les productions à faible valeur ajoutée, où la concurrence dans la chaîne de valeur exerce sur les coûts de main-d'œuvre une pression à la baisse (Cagatay, 2001). À mesure que se dégradent les termes de l'échange, il coûte de plus en plus cher d'importer des équipements et de réoutiller ou de diversifier la production. Cette dégradation se traduit aussi par une baisse des réserves, de sorte que certaines économies peuvent avoir besoin d'un soutien à leur balance des paiements ou même se retrouver dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette.

Le rôle des politiques et programmes

Le développement s'inscrit, certes, dans un environnement institutionnel et économique façonné par un ensemble de coutumes, de normes sociales et de codes de conduite implicites ou explicites (Banque mondiale, 2001). Mais les normes sociales et culturelles ne sont pas immuables : l'histoire montre qu'elles évoluent constamment. Les politiques et programmes peuvent aussi impulser des changements et favoriser davantage d'équité et d'efficacité. Par exemple, en améliorant les institutions économiques de telle sorte que le critère premier de l'emploi et de la rémunération ne soit plus le sexe, la race, la caste ou l'âge mais la productivité, on peut commencer à abaisser les barrières à l'entrée et à la participation. Faciliter la libre circulation des informations relatives au marché de façon qu'elles ne soient plus le monopole d'élites puissantes peut créer une brèche dans le monopole et élargir l'accès et la participation. Créer un marché des services de garde d'enfants et assurer l'accès des ménages à l'énergie et à l'eau peut alléger la charge des travaux domestiques qui pèse sur les femmes et les jeunes filles. Faciliter leur accès au marché du travail peut améliorer le rendement de l'investissement dans le capital humain des femmes. Éliminer les obstacles systématiques à l'accès au marché des catégories exclues peut favoriser une croissance à large assise et a plus de chances de réduire la pauvreté que les stratégies ciblées sur des niches étroites et des élites en place, qui préservent les privilèges et ne peuvent qu'accentuer les inégalités.

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

Les femmes salariées ou patrons ne constituent évidemment pas une masse indifférenciée. L'âge le niveau d'instruction, l'origine rurale ou urbaine; l'origine ethnique, la langue, la santé et le bien-être matériel sont autant de facteurs qui influent sur l'accès au marché. Différencier les facteurs qui font que les femmes sont plus vulnérables ou moins aptes à profiter des opportunités (nouvelles ou existantes) pour développer ou revaloriser leur activité est indispensable si l'on veut concevoir et appliquer des politiques, programmes et projets efficaces. Étudier et analyser l'impact sur l'économie des obstacles à l'accès des femmes au marché permettra d'obtenir des informations capitales sur le coût de l'inégalité entre les sexes et les rééquilibres nécessaires.

Les marchés du travail

À égalité de niveau d'instruction et de qualifications, les femmes et les hommes se retrouvent dans des tâches différentes, avec des rémunérations et des perspectives de carrière également différentes. Dans beaucoup de pays, les femmes occupent des emplois caractérisés par des bas salaires, une forte insécurité d'emploi, un faible niveau de syndicalisation et de mauvaises conditions de travail. Ainsi, les femmes tendent à se concentrer dans les emplois informels¹ (Carr, Chen et Tate, 2000). Il apparaît aussi qu'étant donné la taille et le lieu d'exercice des petites et très petites entreprises dirigées par les

femmes, lorsqu'elles emploient du personnel, c'est de façon informelle. C'est pourquoi les femmes sont souvent exposées à une plus grande insécurité d'emploi, ont moins d'avantages et des salaires plus bas que leurs homologues masculins (Charmes, 1998; Benería, 2003). L'inégalité d'accès au marché du travail et la forte ségrégation des emplois génèrent une multitude d'inefficiences qui aggravent les disparités de salaire entre les sexes, freinent l'investissement dans le capital humain des femmes et risquent de fausser les signaux du marché.

Les marchés financiers

La conception et la distribution des services financiers pèsent beaucoup sur leur accessibilité – en particulier pour les pauvres. Les intermédiaires financiers exigent souvent des formes traditionnelles de nantissement – terrain, logement, équipement, que les femmes ne possèdent en général pas. D'autre part, la complexité des formalités de demande de prêts et des justificatifs à fournir peut avoir pour effet d'exclure les femmes dont le niveau d'instruction et de qualifications est trop faible. Les montants de prêt minimum, la rigidité des échéanciers de remboursement et autres conditions d'octroi d'un crédit excluent souvent les femmes, qui auraient besoin de prêts d'un faible montant pour des activités susceptibles de générer du revenu après un délai plus long ou à des intervalles moins fréquents. En outre, les priorités sectorielles peuvent favoriser les activités économiques des hommes par rapport à celles des femmes. La méconnaissance des activités économiques des femmes et l'absence de documentation pouvant en démontrer la rentabilité ont pour effet de restreindre leur accès au crédit et aux produits d'assurance. De plus, les contraintes qui limitent leurs possibilités de déplacement peuvent leur rendre difficile l'accès à des institutions financières qui ne se trouvent pas à proximité immédiate. Enfin, lorsque les femmes exercent essentiellement des activités économiques informelles ou qu'en raison de leurs maternités elles font des allers et retours entre l'activité et la non-activité, elles ont moins de chances d'acquiescer des droits à pension ou d'avoir accès à des instruments financiers de prévoyance pour la retraite, le décès et les obsèques.

Un secteur financier dynamique est indispensable à une croissance à long terme et à la réduction de la pauvreté. Le secteur financier contribue à la croissance en facilitant l'accumulation de capital et l'investissement et en accélérant le rythme du progrès technologique (DFID, 2004a, b). S'il est efficient, il mobilise l'épargne pour l'investissement, encourage les entrées de capitaux étrangers (IDE, investissements de portefeuille, obligations et transferts de fonds des expatriés) et optimise la répartition des capitaux en privilégiant les activités les plus productives. Si les femmes sont trop largement exclues des marchés financiers et que leurs activités économiques sont mal desservies, les signaux du marché sont faussés et les capitaux passent à côté de secteurs potentiellement dynamiques et d'opportunités productives.

Les marchés des biens

Femmes et pauvres peuvent être confrontés à des différentiels d'accès aux marchés des biens. Ceux-ci, comme la plupart des marchés, sont souvent régulés. Le commerce n'est pas anarchique et la participation au marché de même que la vente sont soumises à des conventions et à des règlements. Divers facteurs peuvent empêcher l'accès au marché des biens ou en accroître le coût. L'éloignement peut par exemple limiter la capacité d'un individu à vendre ou acheter sur le marché. Les femmes peuvent avoir plus de difficultés à se déplacer et par conséquent à aller vendre sur des marchés un peu éloignés. L'absence

d'accréditation ou de certification permettant de commercer sur certains marchés leur en interdiront l'entrée : c'est ainsi que les femmes et les petits agriculteurs en général sont confinés au marché intérieur, car ils ne possèdent pas les certifications requises pour commercer à l'international. D'ailleurs, les volumes traités sur certains marchés peuvent être trop importants pour les petits producteurs ou acheteurs – qui ne peuvent donc pas accéder aux grands marchés centralisés, nationaux et internationaux. Par ailleurs, les informations relatives aux types de biens vendus ou à leur prix peuvent ne pas être facilement disponibles, ou être réservées à certains groupes. Enfin, les collusions entre acheteurs ou vendeurs peuvent éliminer des concurrents et empêcher des acteurs extérieurs d'accéder à certains marchés. Ces collusions et ces pratiques restrictives peuvent être particulièrement préjudiciables aux femmes et aux petits producteurs.

Les obstacles auxquels se heurtent les femmes pour accéder aux marchés des produits sont néfastes sur le plan des gains et sur celui de l'efficacité. Le coût des inégalités d'accès pèse sur les producteurs et sur les ménages. Des stratégies de croissance pro-pauvres qui ne tiendraient pas compte des difficultés d'accès des femmes au marché et de leurs répercussions ne feraient qu'aggraver les disparités, réduire les surplus du producteur et du consommateur et limiter les possibilités de maximiser la valeur ajoutée et de renforcer les liens amont et aval.

Les marchés des services

L'accès au marché des services peut aussi pénaliser les femmes. Les marchés des services englobent la prestation, l'achat ou la location d'activités permettant d'améliorer ou de transformer les processus de production. Les services de formation peuvent améliorer les compétences, augmenter la productivité et les gains. Les services de développement des petites entreprises et les technologies de l'information et des communications peuvent constituer une aide ciblée pour l'extension d'activités existantes, la pénétration de nouveaux marchés et l'amélioration de l'efficacité. Les services de vulgarisation peuvent accroître, diversifier et améliorer la production, réduire le risque et augmenter la qualité et le prix des biens vendus. Certains de ces services sont fournis commercialement, d'autres peuvent être fournis par l'État ou par des intermédiaires, avec une subvention totale ou partielle, afin de remplir des objectifs de redistribution ou d'efficacité.

Les femmes peuvent rencontrer des difficultés spécifiques pour accéder au marché des services. En Afrique par exemple, les activités agricoles des femmes sont souvent orientées vers la production de subsistance et les marchés locaux. Elles réalisent des produits de plus faible valeur, sur des parcelles plus petites, et avec moins de moyens en capital, en main-d'œuvre et en intrants chimiques. Le manque d'argent et les tabous sociaux qui leur interdisent de s'adresser à des vulgarisateurs masculins empêchent beaucoup de paysannes de bénéficier de services de vulgarisation qui pourraient transformer leur production, de sorte qu'elles ne peuvent pas profiter de la libéralisation ou réagir aux signaux-prix en se convertissant à la production de biens échangeables. D'autre part, du fait de leurs obligations familiales, les femmes qui travaillent peuvent avoir des difficultés à participer à des formations.

Lorsque les femmes n'ont qu'un accès restreint au marché des services, leur production a tendance à se concentrer sur des activités à faible valeur et à faible rendement. Les inefficiences qui en résultent pour leur activité sont aussi de nature à freiner la croissance et susciter des inégalités de développement.

Les liens micro-méso-macroéconomiques

Si on connaît assez bien les exclusions et les inégalités d'accès au marché dont les femmes sont victimes, l'impact de ces obstacles sur les modes de croissance locale, nationale et régionale reste à étudier au niveau des politiques et programmes. Cette analyse devra être axée sur les liens micro, méso et macroéconomiques et sur les incidences des inégalités d'accès au marché en termes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Les inégalités d'accès au marché selon le sexe nuisent à la croissance à long terme. Bien connaître les modalités d'accès des femmes au marché en tant que productrices et en tant que travailleuses va certainement s'imposer si l'on veut susciter une croissance économique qui ne laisse personne en arrière. Savoir où les femmes se situent dans la chaîne de valeur et quelles sont les ressources qu'elles utilisent et qu'elles transforment permettra de déterminer comment renforcer les économies locales et maximiser les liens amont et aval. Abaisser les barrières qui empêchent l'accès des femmes au marché, améliorer leur position dans la chaîne de valeur et renforcer leur productivité devrait être bénéfique non seulement pour les ménages mais aussi pour les économies locales, nationales et régionales.

Qu'est-ce qui fait débat?

Les approches par les droits et par les capacités²

L'approche par les droits vise à faciliter l'accès des femmes aux ressources et aux intrants qui leur permettront de pénétrer sur les marchés, d'augmenter leur productivité ou de développer leur activité. Un exemple de projet basé sur cette approche est le microcrédit, qui permet aux femmes de pénétrer sur les marchés, de se procurer des équipements pour améliorer leur productivité ou développer leur activité. Les projets basés sur l'approche par les capacités consistent à fournir des ressources et services qui améliorent la capacité des femmes à déployer les ressources dont elles disposent pour pénétrer sur de nouveaux marchés. Ce type de projet vise généralement à donner aux femmes les moyens de se faire mieux entendre et à améliorer leur pouvoir ou leurs capacités de négociation. Les projets de formation et de perfectionnement sont un bon exemple d'une approche par les capacités, qui permet de renforcer les compétences des femmes, d'augmenter leur productivité en tant que travailleuses et productrices et leur ouvre l'accès à de nouveaux marchés du travail qui leur permettront d'avoir un meilleur salaire ou de sortir du sous-emploi ou du chômage. Quel type d'intervention et d'approche ou quelle combinaison et succession d'approches faut-il adopter selon le contexte, c'est ce qui fait encore débat.

Niveau d'intervention

Il se peut que l'on attache trop d'attention au micro-niveau par rapport aux méso et macro-niveaux d'intervention. Certains projets et programmes partent de l'idée que les exclusions sexospécifiques sont plus visibles au micro-niveau et que modifier les politiques et programmes de façon à renforcer la productivité et l'efficacité des femmes en tant que micro-entrepreneurs permet de surmonter les premiers obstacles à l'accès au marché. Cela dit, on encourage souvent des micro-activités sur des marchés de plus en plus saturés où le potentiel de développement est limité.

Intégration

Beaucoup de bailleurs de fonds mettent en place des programmes destinés aux femmes, soit en tant que composantes distinctes d'autres activités, soit en tant que programmes à part entière. Plus rares sont les programmes qui résultent d'un processus d'intégration dans lequel les interventions et activités sont déterminées par une analyse systématique des inégalités entre les sexes dans l'accès aux ressources et au pouvoir. Les controverses sur le point de savoir quand axer les interventions exclusivement sur les femmes et quand poursuivre une approche d'intégration semblent dues à une incertitude quant à la manière d'analyser les disparités d'accès au marché selon le sexe. Il y a aussi débat sur le point de savoir s'il faut cibler les organismes et institutions mixtes et y renforcer le rôle et la position des femmes, ou investir dans des organisations parallèles exclusivement destinées aux femmes.

Quelles conclusions faut-il en tirer?

Ne pas se préoccuper de l'accès des femmes au marché nuit à l'efficacité des politiques visant à promouvoir une croissance pro-pauvres. La segmentation par sexe du marché du travail contribue aux disparités de salaires entre hommes et femmes, pèse sur l'investissement dans le capital humain et empêche les femmes d'accéder à des postes à plus forte productivité. Les défaillances du marché conjuguées à des coûts de transaction élevés dans le secteur financier réduisent les flux de capitaux vers les activités économiques des femmes, d'où un sous-investissement et une limitation de la productivité et de la croissance. Les barrières à l'entrée sur le marché des produits confinent souvent les femmes sur des marchés au comptant, où des monopsonistes exercent une influence excessive sur les prix – réduisant le surplus du producteur, abaissant le revenu et empêchant d'investir davantage dans les activités économiques des femmes. L'absence d'accès aux marchés des services empêche les femmes de développer leur activité ou d'augmenter leur productivité. L'effet conjugué de ces exclusions est de nature à freiner la croissance locale et régionale et à alimenter des déséquilibres macroéconomiques. La croissance a plus de chances d'entraîner une réduction de la pauvreté lorsqu'il y a peu d'inégalités. Éliminer les difficultés d'accès au marché et les exclusions dont les femmes sont victimes réduira les inégalités plus efficacement et permettra une réduction plus durable de la pauvreté.

Susciter un environnement propice. Les politiques visant à éliminer ou abaisser les barrières structurelles à la participation des femmes au marché peuvent être particulièrement efficaces. Par exemple, les politiques qui permettent aux femmes de posséder, acheter, vendre et hériter de terres – individuellement ou en copropriété – peuvent leur faciliter l'accès aux marchés financiers en leur assurant une garantie. Ces mêmes politiques peuvent rendre plus visible leur apport à l'agriculture en leur permettant de développer leur production grâce à des services de vulgarisation qui auparavant étaient peut-être réservés aux hommes. De même, les politiques qui améliorent l'accès des ménages à l'eau et à l'énergie peuvent alléger les tâches domestiques des femmes et leur libérer du temps pour aller sur les marchés et exercer des activités productives rémunérées.

Meilleures pratiques recommandées

Appliquer les outils d'analyse comparative entre les sexes à la conception des programmes et des interventions. Cette analyse ne s'intéresse pas uniquement aux femmes, mais aux relations sociales entre les hommes et les femmes. Appliquer les outils de l'analyse

comparative entre les sexes permet de détecter les inégalités de pouvoir qui sous-tendent les disparités sur le marché, d'identifier les points d'intervention et de définir des stratégies dirigées vers les bénéficiaires potentiels³.

Effectuer des analyses de chaînes de valeur différenciées selon le sexe. Il s'agit de dégager les possibilités d'un renforcement de la participation des femmes au marché, en étudiant les liaisons amont et aval afin de maximiser les effets multiplicateurs dans les chaînes de valeur globales où les femmes se concentrent en tant que travailleuses ou productrices. L'analyse de la chaîne de valeur globale et des rentes générées permet de cibler l'aide et les intrants. Elle peut aussi donner aux responsables politiques les informations nécessaires pour créer des incitations à réduire le nombre d'intermédiaires, augmenter le pouvoir de négociation des producteurs et mettre en place une technologie de transformation et des moyens de stockage et de transport qui permettent aux producteurs qui ont peu de ressources de capter une plus grande part de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur globale.

Améliorer les liaisons micro-méso-macroéconomiques. S'intéresser aux activités économiques de l'échelon supérieur, telles que les entreprises moyennes possédées ou gérées par des femmes, et aider au développement de marchés complexes plus structurés avec des liaisons amont et aval bien développées peut améliorer l'accès des femmes au marché à un niveau plus élevé de la chaîne de valeur. Créer des liens entre petits fournisseurs et acheteurs peut permettre de limiter les phénomènes de prix abusifs et de monopsonne et répondre aux soucis des entreprises plus grandes quant au volume et à la fiabilité de la production des petites entreprises.

Réduire le risque et la vulnérabilité. Les marchés des produits comme ceux du travail sont en perpétuelle évolution. Les ménages recherchent des stratégies créatives pour préserver leurs moyens d'existence et répondre à des chocs exogènes tels que maladie, décès, catastrophe naturelle ou mauvaise récolte. Certaines interventions visant à améliorer l'accès au marché peuvent devoir être réalisées dans l'urgence, avec une bonne adaptabilité : programmes d'urgence vivres contre travail, reconversion de travailleurs au chômage; fourniture de moyens de transport et de stockage au fur et à mesure du développement de nouveaux marchés. D'autres programmes peuvent s'imposer pour créer et encourager le développement d'instruments financiers et de régimes d'assurance sociale afin d'atténuer les risques, d'assurer le matériel et d'ouvrir un accès à la retraite et à la protection sociale.

Aider non seulement les programmes relatifs aux capacités mais aussi les programmes relatifs aux droits. Les projets et programmes qui réussissent sont ceux qui s'intéressent à la fois à la fourniture de moyens et à l'aptitude des individus ou des groupes à s'en servir. Les programmes et projets qui consistent à la fois à améliorer le pouvoir de négociation des femmes face aux monopsones, à fournir des technologies de l'information et des communications qui leur permettent de vendre sur des marchés à plus forte valeur ou d'acheter des intrants essentiels, peuvent augmenter la productivité des femmes et leurs revenus. Les programmes qui facilitent l'accès aux moyens de garde des enfants peuvent leur permettre soit de pénétrer sur le marché soit de se former ou de se perfectionner.

Promouvoir les regroupements et les réseaux. Si elles se regroupent, les productrices peuvent être en mesure d'accéder collectivement à des services qu'elles ne pourraient peut-être pas se procurer individuellement. Cela est particulièrement vrai dans l'économie informelle. Les regroupements et les réseaux peuvent faciliter l'accès des femmes aux ressources et permettre en même temps des économies d'échelle. De plus, un groupement

d'entrepreneurs qui a besoin du même service est généralement en meilleure position pour négocier avec des fournisseurs potentiels, de même qu'avec les acheteurs.

Élargir l'accès au crédit et aux services financiers. Le microcrédit reste un excellent moyen de fournir des ressources financières aux personnes qui n'ont pas accès aux marchés financiers. Il peut aussi constituer un tremplin indispensable pour l'accès des femmes aux services financiers du secteur formel. Une offre de produits d'assurance-risque, matériel, santé, vie et obsèques s'est révélée particulièrement importante pour les femmes pauvres. La mise au point de réformes stratégiques, institutionnelles ou sociales qui permettent de surmonter les difficultés structurelles d'accès des femmes aux services financiers peut améliorer leur capacité d'accéder au marché. Parmi ces réformes, on citera notamment celles qui améliorent les droits des femmes à héritage et leur accès à des biens hypothécables – fonciers ou productifs.

Améliorer les conditions du secteur informel. Les femmes se concentrent dans le secteur informel et se heurtent à des difficultés particulières pour formaliser leur production. Les efforts déployés pour abaisser les barrières administratives et réglementaires, promouvoir une réforme fiscale allégeant la charge qui pèse sur les petites entreprises et généraliser l'accès à la sécurité sociale, aux retraites et à la santé peuvent changer considérablement les conditions d'emploi des femmes et améliorer leur sécurité dans l'économie informelle⁴. Il y a en outre des enseignements à tirer de l'expérience de la *Self Employed Women's Association* et du *Bangladesh Rural Advancement Committee*⁵ concernant l'organisation des femmes dans l'économie informelle et leur accès aux ressources productives ainsi qu'à des services essentiels tels que santé, logement et garde des enfants.

Notes

1. Voir par exemple *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, www.wiego.org.
2. Ceci s'inspire de l'analyse par Sen de la pauvreté et de la privation matérielle basée sur les droits et les capacités (Sen, 1999).
3. Voir par exemple les outils mis au point par l'ONUDI (Business Development Services www.unido.org), et le BIT, le DFID et l'ACDI (Trade capacity and small enterprises – Capacité commerciale et petites entreprises : www.siyanda.org).
4. Voir par exemple Gamser, M. et D. Welch (2005) « Formalising the Informal Sector: Barriers and Possible Solutions », Development Alternatives Inc., et Bannock Consulting, Ltd., juin 2005.
5. Voir par exemple www.sewa.org/ et www.brac.net.

Autres ouvrages

- Banque mondiale (2001), *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Washington DC.
- Benería, L. (2003), *Gender, Development and Globalization: Economics As If All People Mattered*, Routledge, New York and London.
- Cagatay, N. (2001), « Trade, Gender and Poverty », Projet du PNUD concernant le commerce et le développement humain durable, octobre 2001, www.undp.org/poverty/docs/pov_tradegenderpoverty_doc.pdf.
- Carr, M., A. Chen, et J. Tate (2000), « Globalization and Home-Based Workers », *Feminist Economics*, No.6, n° 3, pp.123-142.

- Cartmill, R.S. (1999), « Occupational Sex Segregation in Global Perspective: Comparative Analyses of Developed and Developing Nations », CDE Working Paper 99-12, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin-Madison.
- Chen, M.A., R. Khurana et N. Mirani (2005), *Towards Economic Freedom, The Impact of SEWA*, Self Employed Women's Association, Ahmedabad, Inde.
- Charmes, J. (1998), *Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence*, Banque mondiale, Washington DC.
- DFID (2004a), « The Importance of Financial Sector Development for Growth and Poverty Reduction », Department for International Development, Financial Sector Team, Policy Division Working Paper, Londres.
- DFID (2004b), « Financial Sector Development: A Pre-Requisite for Growth and Poverty Reduction? », Briefing Note 5, juin 2004, Londres.
- Elson, D. (1999), « Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues », *World Development*, no 3, pp. 611-627.
- Gammage, S., N. Diamond, et M. Packman (2005), *Enhancing Women's Market Access and Reducing Poverty: An Overview of Best Practices*, Development and Training Services, Inc., Virginie.
- Jalbert, S. E. (2000), *Women Entrepreneurs in the Global Economy*. www.cipe.org/pdf/programs/women/jalbert.pdf.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2004), « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Ranis, G., F. Stewart et A. Ramirez (1999), « Economic Growth and Human Development », *World Development*, n° 28, n° 2, pp.197-219.
- Sen, A. (1999), « Poverty as Capability Deprivation », in *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.
- Tzannatos, Z. (1999), « Women and Labour Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters », *World Development*, n° 27, n° 3, pp.551-659.
- ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel) (2003), *A Path Out of Poverty, Developing Rural and Women Entrepreneurship*, Vienne.
- WISTAT (Women's Indicators and Statistics Database) (2000), *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, United Nations, 2000.

PARTIE II
Chapitre 11

**Instaurer un dialogue
public-privé ouvert**

Quelle est la question et en quoi importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres ?

La croissance économique sera pro-pauvres dans la mesure où son rythme et ses modalités offrent aux pauvres des opportunités et où ils sont en mesure de les saisir. Aux gouvernements des pays en développement d'instaurer un climat des affaires favorable pour tous les acteurs du secteur privé. Pour cela, ils doivent savoir quelles sont les principales difficultés rencontrées par les différents acteurs de ce secteur privé pour apporter leur contribution à une croissance économique pro-pauvres. L'un des moyens d'accélérer une telle croissance et de générer de l'emploi consiste à cibler les services sur les entrepreneurs pauvres, essentiellement MPME, entrepreneurs et travailleurs informels et petits exploitants agricoles (OCDE, 2004).

On admet de plus en plus généralement que le développement du secteur privé fait partie intégrante des SLP. On s'est donc attaché, en préparant la deuxième génération de ces stratégies, à consulter un éventail plus large de représentants du secteur privé. Il se peut néanmoins que, du point de vue de la base, les obstacles à un développement pro-pauvres du secteur privé ne soient pas encore suffisamment pris en compte dans le document qui en est résulté. De toute évidence, la consultation du secteur privé lors de l'élaboration des stratégies ne suffit pas, il faut la compléter par des dispositifs de dialogue public-privé régulier au niveau sectoriel ou au niveau de responsabilité approprié, et des mécanismes de communication ascendante afin d'assurer la prise en compte des problèmes locaux dans l'élaboration des décisions à plus haut niveau. Une meilleure réactivité de la politique de développement du secteur privé aux besoins de ce secteur dépendra de la façon dont est organisé le dialogue public-privé, et en particulier des mécanismes par lesquels les MPME, les entrepreneurs et travailleurs informels et les petits exploitants agricoles peuvent faire entendre leur voix.

Le dialogue public-privé (DPP) est un mécanisme institutionnel qui rapproche divers acteurs des secteurs public et privé. Il peut être constitué de forums extrêmement formels et structurés ou de forums plus informels et *ad hoc*, durer quelques heures ou se poursuivre sur plusieurs années (Bannock, 2005). Ce dialogue a pour but d'instaurer une confiance mutuelle et de rapprocher les points de vue, afin de jeter les fondements d'une analyse conjointe des problèmes, puis des politiques et réformes institutionnelles propres à instaurer un environnement plus favorable au développement du secteur privé. Grâce à ce dialogue, il y a plus de chances pour que les gouvernements promeuvent des réformes raisonnables et pragmatiques et que les entreprises s'y rallient (Bannock, 2005 et Herzberg et Wright, 2005). En l'absence d'un dialogue équitable, les gouvernements ont tendance à s'aligner sur les points de vue qui s'expriment le plus fort, et ils vont rarement dans le sens d'une croissance à large assise, sans même parler de la réduction de la pauvreté. Le processus d'élaboration des politiques ne doit pas être réservé à une petite élite ayant un accès privilégié aux structures politiques et de gouvernance, il doit s'appuyer sur des structures et des mécanismes expressément conçus pour faire participer les citoyens à la

formulation et à l'application des politiques, et accroître l'imputabilité des décideurs (Hertzberg et Wright, 2005).

Même s'il ne suffit pas à lui seul à accélérer la croissance pro-pauvres, le dialogue public-privé peut constituer un premier pas important vers une réforme institutionnelle visant à améliorer le climat des affaires pour tous. Beaucoup des obstacles recensés auront très probablement déjà été mis en lumière auparavant. Les réformes peuvent être bloquées parce que les « inefficiences » profitent à certains, en offrant des possibilités de corruption ou de clientélisme politique. Il se peut aussi que les entreprises défendent une position anticoncurrentielle ou de maximisation de leur rente. D'un autre côté, dans le secteur public, certains peuvent mal connaître le secteur privé et ne pas être convaincus de l'utilité d'un dialogue. Au mieux, il se peut qu'ils considèrent le secteur privé comme une vache à lait. Par ailleurs, de nombreux pays n'ont pas de processus formel et cohérent d'élaboration des politiques. C'est pourquoi, pour que le dialogue public-privé soit efficace, il faut qu'il y ait une volonté expresse du secteur privé comme du secteur public de donner suite aux conclusions qui s'en dégagent. On examinera ici comment, dans ces conditions, on peut organiser le dialogue public-privé et comment les donateurs peuvent y contribuer.

Cadre d'analyse institutionnelle pour le dialogue public-privé

Un développement pro-pauvres du secteur privé ne pourra pas être impulsé par des interventions axées uniquement sur le secteur privé ou sur le secteur public. De plus, une grande partie des problèmes auxquels est confronté le secteur privé ne peuvent se résoudre qu'en collaboration avec le secteur public. Il y a donc lieu de regrouper les programmes de gouvernance et de développement du secteur privé en une stratégie globale. Dans ces conditions, le dialogue public-privé s'impose afin d'arriver à un consensus sur la réforme institutionnelle.

Les institutions. On entend ici par institutions les règles, organisations et normes sociales qui facilitent la coordination des actions humaines¹, ce qui veut dire que le processus de mise au point des institutions doit non seulement prendre en compte les problèmes résultant du fonctionnement des organisations – organismes qui délivrent les permis d'exploitation, autorités fiscales, ministères, chambres de commerce ou organisations patronales, etc. – mais aussi les « règles du jeu » formelles et informelles et les normes sociales qui influent sur le développement du secteur privé. Il faut par exemple se demander dans quelle mesure les entrepreneurs pauvres en ressources peuvent accéder aux organisations patronales et aux réseaux d'entreprises; ont-ils des difficultés pour accéder aux services financiers et au marché, obtenir des permis, des informations et des contacts avec les décideurs, et ces obstacles sont-ils différents pour les hommes et pour les femmes?

L'institutionnalisation du dialogue public-privé. En tant que mécanisme permettant de diagnostiquer les problèmes et opportunités de développement du secteur privé, le DPP est utile à tous les niveaux où se rencontrent des entités du secteur public et du secteur privé, national, infranational local ou sectoriel. Les malentendus, les relations difficiles et la méfiance sont chose courante dans bien des pays entre acteurs publics et privés, de sorte que le secteur public ne prend pas toujours en compte les demandes exprimées par certaines fractions du secteur privé. La suspicion et le manque de coopération sont sources d'inefficiences et de gaspillages, ce qui a pour effet de bloquer la croissance, l'investissement et la réduction de la pauvreté (Hertzberg et Wright, 2005). Il est impératif d'y remédier si l'on veut réaliser des réformes durables (Jutting, 2003). Les principaux défis,

s'agissant du dialogue public-privé, consistent donc à promouvoir des processus de dialogue sectoriels et horizontaux et à améliorer les liaisons et les communications verticales, afin que les questions qui relèvent d'un niveau supérieur de décision soient effectivement prises en compte à ce niveau.

La prise en compte de la diversité du secteur privé. Le secteur privé englobe une multitude d'acteurs différents qui vont des entreprises multinationales aux entreprises publiques (privatisées), et à des entreprises de différentes tailles présentes dans des secteurs et des lieux divers. Leurs objectifs ne sont pas nécessairement les mêmes : des intérêts égoïstes peuvent être en jeu, d'où des suspicions mutuelles. Certaines se livrent une féroce concurrence. D'autres sont prêtes à coopérer à la défense de leurs intérêts au sein d'une organisation patronale. Il peut être plus facile aux entreprises (privatisées), aux multinationales et aux grandes entreprises en général d'entretenir un dialogue informel avec les agents de l'État, et de traiter directement avec eux. Les intérêts des entreprises publiques (privatisées) peuvent prévaloir dans les décisions relatives au développement du secteur privé, au détriment des autres entreprises privées, dont les contraintes ne sont pas les mêmes.

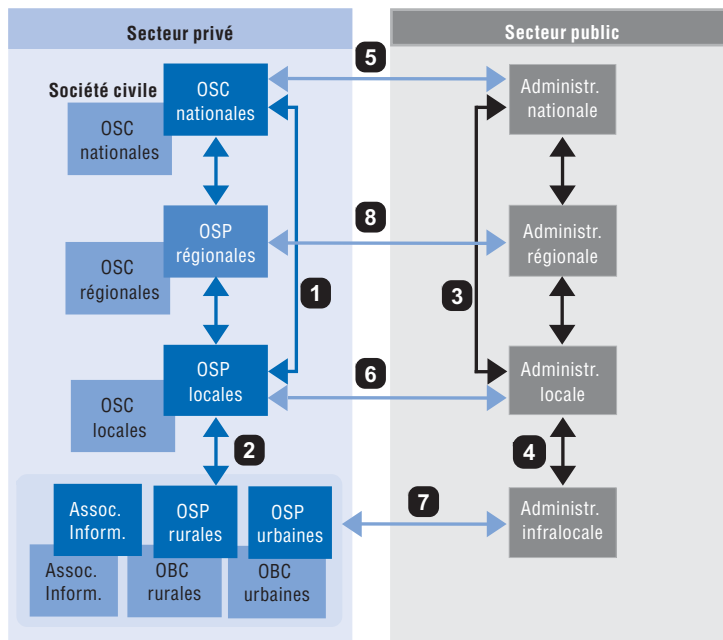
Les structures du secteur public. Le secteur public englobe aussi de nombreux acteurs différents, et il est parfois difficile à un acteur extérieur de savoir à quelle administration adresser une question donnée relative au développement du secteur privé. La position des acteurs publics diffère selon leur niveau, leurs compétences et les ressources dont ils disposent. De plus, les élus (maires, conseillers, parlementaires et autres) jouent un rôle important dans l'élaboration et l'application des politiques. La différence entre le secteur privé et le secteur public n'est pas toujours nette, car élus comme agents de l'État peuvent avoir des intérêts dans le secteur privé ou y avoir travaillé antérieurement.

Les phases d'intervention du dialogue public-privé. On peut distinguer dans le processus de réforme quatre phases où un dialogue public-privé s'impose : i) examen et définition des problèmes; ii) mise au point et traduction des solutions dans la loi; iii) mise en œuvre des réformes; et iv) suivi et évaluation de leur impact. Même s'il y a dialogue dans les deux premières phases, la non-participation du secteur privé au stade de la mise en œuvre peut compromettre des initiatives par ailleurs prometteuses (Bannock, 2005); en outre, la phase de suivi et d'évaluation doit garantir la continuité.

Le cadre du dialogue public-privé. Le graphique 11.1 propose un cadre pour l'identification et l'analyse des différents niveaux de dialogue et de décision en matière de développement du secteur privé, à la fois verticalement à l'intérieur des secteurs privé et public, et horizontalement entre ces secteurs (van der Poel et autres, 2005). Il s'inspire de la structure institutionnelle en place en Tanzanie, et peut nécessiter des adaptations dans d'autres pays.

Ce cadre comporte deux colonnes verticales, qui figurent les différents niveaux de structure institutionnelle publique (en gris) et privée (en noir). La colonne secteur privé comprend également les organisations de la société civile (OSC) impliquées dans le développement du secteur privé à un de ces niveaux. Ce cadre présente huit interactions-clé numérotées, qu'il s'agisse de dialogue ou de communication². Les quatre lignes verticales et les quatre lignes horizontales représentent chacune un processus de dialogue intrasectoriel ou intersectoriel. Il peut évidemment exister aussi de nombreuses diagonales de communication, par exemple entre une organisation du secteur privé (OSP) locale donnée et un ministère sectoriel au niveau national, mais ce type d'interaction tend à être exceptionnel et informel.

Graphique 11.1. Cadre pour un dialogue public-privé



La colonne secteur public figure la structure administrative d'un pays : depuis le gouvernement central, via le niveau infranational ou provincial jusqu'au niveau local, tel que conseil de district ou municipalité, et plus bas encore au niveau infralocal, tel que quartier par exemple. L'existence et le statut de ces diverses entités et le degré de hiérarchisation des relations verticales varient d'un pays à l'autre. Bureaucratie et normes sociales peuvent rendre parfois très difficile la communication avec les niveaux supérieurs.

La colonne secteur privé illustre les liens formels et informels entre les organisations du secteur privé aux niveaux national (telles que chambre de commerce nationale), infranational (chambres de commerce régionales) et sectoriel ou par produits (producteurs de café, éleveurs). En zone rurale comme en zone urbaine il existe de nombreuses associations de base formelles et informelles, soit professionnelles, soit géographiques (associations informelles de producteurs de fruits, organisations paysannes, mutuelles d'épargne et de crédit ou associations locales de commerçants). À ce niveau, la distinction entre OSP et OSC n'est pas toujours nette, car les objectifs peuvent se rejoindre.

L'absence de mécanismes de dialogue horizontal entre institutions publiques et privées à différents niveaux (lignes 5 à 8 du graphique 11.1), conjuguée à une faible capacité d'analyse et un manque de communication ascendante, sont autant de facteurs qui contribuent à une certaine méconnaissance des obstacles réels à un développement du secteur privé et à une croissance économique pro-pauvres, qui peut déboucher sur des politiques et programmes qui sont au mieux inadaptés, au pire contre-productifs. En outre, les décideurs ne peuvent tenir compte des expériences locales que si des mécanismes fonctionnels sont en place pour une communication verticale ascendante (lignes 1 à 4 du graphique 11.1).

Un dialogue public-privé pro-pauvres : bonnes pratiques et défis

Les objectifs

Un dialogue public-privé structuré et sans exclusive s'impose pour identifier les obstacles, les opportunités et les interventions possibles en matière de développement du secteur privé. La façon dont ce dialogue est organisé, facilité et institutionnalisé et la qualité de la participation et de l'adhésion aux processus déterminent pour une grande part ses résultats et par conséquent sa contribution potentielle à l'orientation des réformes. Le dialogue public-privé poursuit trois buts, qui représentent à la fois l'aboutissement d'une phase et la condition préalable à la phase suivante du processus :

- i) Prise de conscience par les représentants des OSP et du secteur public des causes fondamentales des difficultés observées à divers niveaux pour assurer un développement du secteur privé et une croissance économique pro-pauvres.
- ii) Capacité de porter ces questions devant les niveaux de décision appropriés, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public (dialogue et communication horizontaux et verticaux ascendants).
- iii) Traduction de ces questions en politiques, stratégies et plans (définition de la réforme) propres à les résoudre efficacement.

Cela dit, le dialogue public-privé reste important durant les phases de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation des réformes et il doit être institutionnalisé dans ce sens.

Bonnes pratiques

Les grandes étapes de la préparation d'un dialogue public-privé spécifique. Le dialogue public-privé doit évidemment être conçu en fonction du contexte et adapté aux dispositifs institutionnels existants (graphique 11.1). Au préalable, plusieurs questions nécessitent réflexion : quel sera le premier sujet de discussion, avec quels participants, à quel niveau et selon quelle structure, sous quel angle ; quelle sera la stratégie de communication et aussi le rôle des donneurs (Herzberg et Wright, 2005 et Bannock, 2005). Une bonne planification est essentielle : établissement à l'avance d'agendas clairs et concis, avec des échéances pour chaque résultat recherché, une présidence efficace des réunions permettant à tous les présents de s'exprimer, un accord sur le procès-verbal, dont le Secrétariat sera responsable devant les participants (Bannock, 2005). Diverses expériences de dialogue public-privé ont été récemment étudiées et analysées de façon à en tirer des conclusions quant aux bonnes pratiques à appliquer et aux écueils à éviter. Il s'agit la plupart du temps de dialogues instaurés à l'échelon central, mais certains ont été mis en place aussi au niveau régional ou municipal (Bannock, 2005 et Herzberg et Wright, 2005). Les paragraphes qui suivent mettent l'accent sur les aspects qui méritent une attention particulière si l'on veut que le dialogue public-privé soit pro-pauvres.

Focalisation du dialogue public-privé. Pour être efficace, il faut que ce dialogue se focalise sur des problèmes qui intéressent notamment les MPME, qui ne sont pas trop délicats ou politiques et sur lesquels on peut espérer des résultats à court terme. L'immatriculation d'une entreprise peut être plus neutre que l'enregistrement d'un bien foncier ; améliorer l'administration de l'impôt pose moins de problèmes que réviser les taux d'imposition. C'est au plus bas niveau d'interaction entre les entrepreneurs et les services publics que le dialogue est le plus efficace (van der Poel et autres, 2005). Le dialogue sectoriel est celui qui donne le plus de résultats, mais au niveau central la participation des MPME est rarement favorisée (Bannock, 2005). La plupart des difficultés

auxquelles sont confrontés les MPME et les entrepreneurs et travailleurs informels relèvent de situations locales, et c'est là qu'elles doivent être résolues et non à l'échelon central (graphique 11.1). En général, pour les MPME, c'est l'échelon de la collectivité locale, urbaine ou rurale, ou le plus bas niveau d'interface avec les ministères techniques pour certaines questions sectorielles qui est le plus pertinent. Cela dit, certains de ces problèmes peuvent appeler des changements de politique à plus haut niveau.

Le fait que l'environnement est peu favorable aux MPME – trop grande complexité du cadre légal et réglementaire, des formalités d'enregistrement et d'obtention du permis d'exploitation, du régime fiscal, corruption et insuffisance de soutien – s'impose comme thème de dialogue. En même temps, c'est précisément la raison pour laquelle les entrepreneurs en question n'ont guère confiance dans les pouvoirs publics; beaucoup d'entre eux n'ont de contacts qu'avec la police (pour des infractions à la réglementation) et avec le percepteur. Pour qu'un dialogue public-privé soit fructueux, il faut d'abord que les autorités locales comprennent qu'en collaborant avec le secteur privé elles ont de plus de chances de réaliser leurs objectifs de développement et d'améliorer leur assiette fiscale, et que le secteur privé ait conscience de ses obligations mais aussi de son droit d'exiger la transparence et de meilleurs services (de bonnes infrastructures par exemple).

Les défis

L'importance d'organisations du secteur privé bien structurées. La présence à divers niveaux d'organisations du secteur privé bien organisées, responsables et capables est importante pour le dialogue public-privé. Leur absence représente l'un des plus gros défis. Des organisations fédérées au niveau national seraient le meilleur moyen pour le secteur privé de se faire entendre, mais il en existe peu qui défendent des intérêts véritablement communs. La plupart des chambres de commerce et organisations patronales ne regroupent qu'une petite fraction du secteur privé. Les droits d'adhésion peuvent être élevés par rapport à l'intérêt immédiat des services fournis, surtout pour les MPME. Peu d'entrepreneurs pauvres appartiennent à des organisations professionnelles et, lorsqu'ils y adhèrent, leurs intérêts spécifiques risquent d'être de peu de poids. Dans les fédérations, même si la majorité des membres représentent les MPME, c'est le petit groupe des grandes entreprises qui a tendance à tout régir. Des possibilités de collaboration peuvent néanmoins exister, en particulier lorsque des grandes entreprises ont une multiplicité de liens amont et aval avec des MPME dans un secteur donné.

On peut constater à tous les niveaux un déficit d'associations représentant les intérêts divers de secteurs ou de catégories de produits donnés. Lorsqu'elles existent, elles n'ont souvent pas les moyens de faire entendre les avis et préoccupations de leurs mandants et de se faire reconnaître en tant qu'interlocuteurs sérieux. De plus, nombre d'organisations de base du secteur privé ne se rattachent pas à des organisations faitières telles que chambre de commerce régionale ou nationale, qui auraient pu éventuellement défendre leurs intérêts à l'échelon national. Cette situation nuit au dialogue à tous les niveaux, qu'il soit vertical ou horizontal.

Des règles du jeu équitables. Un mécanisme de dialogue public-privé sans exclusive implique que les participants soient sur un pied d'égalité. Même lorsque les organisations de MPME sont invitées à un tel dialogue, l'efficacité de leur participation risque d'être limitée. Leur voix peut être couverte même dans des systèmes de dialogue bien établis et bien structurés. Les grandes entreprises auront toujours davantage de liens informels avec les responsables politiques, et il faut que les MPME soient bien organisées et déterminées

Encadré 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

En 1988, sous la pression de la communauté internationale du développement, et en consultation avec les représentants du secteur privé, la Tanzanie a mis en place un régime de TVA. La consultation, menée à l'échelon national, a essentiellement impliqué les grandes entreprises. Or, si le nouveau régime de TVA est acceptable pour les entreprises grandes et moyennes, il pose problème à double titre pour les MPME et les producteurs agricoles. Tout d'abord, beaucoup de petites entreprises ne sont pas inscrites à la TVA et ne peuvent donc pas se faire rembourser les taxes payées sur leurs achats. Pour alléger le poids de la TVA pour les agriculteurs, les intrants agricoles tels qu'engrais et semences en sont exonérés, mais d'autres facteurs de production tels que les transports ne le sont pas. Il en est résulté une augmentation de 10 à 20 % des coûts de production. Deuxièmement, le régime de TVA adopté par la Tanzanie est basé sur des relevés mensuels et non annuels, ce qui constitue une difficulté majeure pour les activités saisonnières (van der Poel et autres, 2005). Selon la Vice-présidence tanzanienne (2005), l'introduction du régime de TVA est l'une des principales raisons pour lesquelles les pauvres n'ont pas profité de la croissance économique. Or, la plupart des partenaires du développement, des représentants de l'État et des organisations patronales à l'échelon national n'avaient pas conscience de ce que coûterait la TVA aux entrepreneurs pauvres, ce qui témoigne d'un défaut de communication ascendante, aussi bien dans la chaîne de responsabilités privée que dans la chaîne de responsabilités publique du graphique 11.1.

pour pouvoir se faire entendre. Par la conception et la qualité du dialogue, on peut empêcher les grandes entreprises, plus puissantes, de dominer le débat. Par ailleurs, on ne peut pas se contenter d'inviter les associations et organisations qui prétendent représenter les MPME. Avant de lancer le dialogue public-privé, il se peut qu'il faille organiser une consultation plus large avec ces entreprises, les aider à sélectionner leurs représentants au dialogue, assurer la formation et le coaching de ces représentants de façon qu'ils puissent présenter leurs dossiers de façon efficace, et les aider à mettre au point des mécanismes de consultation et de retour d'information.

Représentants et champions. La composition et la qualité du DPP sont déterminants pour la validité de sa contribution au développement du secteur privé. Le nombre de participants est limité, afin que le dialogue soit possible, et la question de savoir qui invite et qui décide est capitale, surtout au départ. La participation effective de représentants d'OSP respectés, appuyés sur une base solide, et de représentants influents du secteur public est une condition importante de la réussite du dialogue. Les individus peuvent jouer un rôle majeur pour faire avancer les choses (ou les bloquer). Il est important de trouver les bons « champions » pour participer à un dialogue efficace. Certains dialogues réussis ont été menés par des individus spécialement choisis (les champions) mais qui n'étaient pas nécessairement perçus comme ayant à rendre compte à des mandants. Pour contribuer efficacement aux réformes, il faudra que le processus de dialogue public-privé fasse la preuve de sa légitimité; il peut donc être utile d'organiser des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public à ce type d'activité.

Qualité et efficacité de la participation. Il n'y a pas identité entre « représentativité » et « capacité de dialogue ». Les organisations patronales générales réunissent beaucoup d'adhérents (l'adhésion est parfois obligatoire) et ont en principe une vision plus large de

l'environnement des affaires. Toutefois, elles connaissent moins bien les questions sectorielles clés et très mal les problèmes des MPME. Les organisations sectorielles et spécialisées ont une connaissance plus approfondie de leur domaine d'activité, mais peuvent par conséquent avoir une vision des choses trop étroite. Elles peuvent être efficaces dans un dialogue informel, mais l'étroitesse de leur domaine est un inconvénient dans un dialogue formel.

La qualité du DPP, y compris au niveau local, peut souffrir de l'incapacité des participants à contribuer de façon effective à l'analyse des causes fondamentales et à réunir des justifications à l'appui de leurs demandes de réforme. Dans ce cas, le DPP débouche en général sur de simples listes de symptômes. Or il existe des approches et des outils qui facilitent l'analyse participative des problèmes et permettent aux acteurs locaux de déterminer quelles sont les possibilités; on peut les adapter aux DPP de niveau local.

Facilitation par des tiers qui fournissent des outils et un espace neutres. Les tierces parties perçues comme impartiales et capables de mettre à disposition un espace neutre et de faciliter les processus ont un rôle important à jouer dans un DPP, particulièrement lorsqu'il n'y a eu jusque là que méfiance et manque de coopération. Elles peuvent aussi dans un premier temps créer un secrétariat indépendant et accueillir le DPP. Par la suite, le dialogue devra se tenir dans une administration, afin de s'assurer que les résultats du DPP seront effectivement pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique (Bannock, 2005). Outre qu'elles peuvent fournir un lieu de rencontre neutre, les organisations spécialisées peuvent aussi être mieux équipées pour aider à appliquer à l'analyse et à la planification des outils participatifs, notamment des outils de détermination des opportunités et des risques, et des indicateurs mesurant la qualité de l'environnement des affaires, telle qu'elle est perçue par les entrepreneurs ou candidats entrepreneurs locaux.

Coûts et avantages de la participation, et danger du versement d'indemnités. Étant donné que les mécanismes de dialogue structurés représentent une charge plus lourde, à la fois financièrement et en temps, ils tendent à pénaliser les petites entreprises et leurs organisations. Les grandes entreprises peuvent plus facilement se permettre d'investir dans ces processus, car elles ont plus de ressources et souvent plus de capacités. Le simple versement de frais de séjour et de déplacement aux participants peut nuire au DPP, car il n'assure souvent que la présence des participants et non leur engagement. Une approche plus structurelle consiste d'une part, à apporter un soutien aux OSP et d'autre part, à veiller à ce que les participants au DPP en bénéficient. Les agents publics, cependant, peuvent préférer une série de réunions formelles, simplement pour pouvoir bénéficier des frais de séjour et de déplacement, et être moins pressés de participer à des rencontres informelles. Cette attitude peut aussi s'étendre aux participants du secteur privé si eux aussi commencent à percevoir ce type d'indemnité. Un danger du système est de voir des organisations du secteur privé s'enrichir grâce à l'argent versé par les donateurs, mais perdre le contact avec leur base.

Les lignes d'action qui se dégagent

Faciliter les processus de DPP pro-pauvres

Le DPP peut apporter une contribution importante, tant à la stratégie de réduction de la pauvreté qu'à des réformes plus spécifiques visant à promouvoir le développement du secteur privé. Il doit pouvoir s'appuyer sur des structures flexibles (animateurs et

facilitateurs respectés, moyens matériels). Le DPP ne favorisera pas automatiquement les intérêts des entrepreneurs pauvres si les animateurs et les facilitateurs n’y veillent pas particulièrement. Il est capital non seulement que les entrepreneurs pauvres soient invités et représentés, mais aussi qu’ils soient équipés pour présenter leur dossier d’une façon cohérente et analytique. Ils peuvent même avoir besoin qu’on les aide à rassembler les données qui donneront de la crédibilité à leur dossier (Bannock, 2005). Une politique de DPP pro-pauvres doit donc comporter un soutien aux facilitateurs qui encouragent une participation plus efficace des MPME. Celles-ci doivent pouvoir disposer de méthodes et d’outils qui leur permettent d’avoir une vision plus large, d’établir un diagnostic de leur situation et de formuler des propositions de réforme.

Constituer et aider des organisations qui représentent les intérêts des entrepreneurs pauvres

Des organisations professionnelles fortes qui parlent véritablement au nom des MPME peuvent être extrêmement utiles pour faire entendre les préoccupations de cette catégorie d’entreprises. Ici, deux types d’action sont nécessaires : i) encourager l’auto-organisation des MPME et leur coopération avec des organisations faitières; et ii) inciter les organisations patronales générales à être plus représentatives (en s’ouvrant aux MPME) et mettre l’accent sur la sensibilisation aux problèmes des MPME. L’action vis-à-vis des associations existantes devra viser à les renforcer sur le plan organisationnel et à promouvoir des mécanismes permettant une meilleure transparence, ainsi qu’à renforcer leurs capacités en matière notamment d’analyse sectorielle et de lobbying, afin qu’elles puissent participer efficacement aux DPP locaux.

Renforcer la réactivité du secteur public au développement du secteur privé

Avant que le DPP puisse avoir un impact, il faudra sans doute changer les mentalités des fonctionnaires, en particulier au niveau des collectivités territoriales, pour qu’ils assument non plus un rôle de contrôle mais un rôle de facilitation et de service. Il importe aussi d’assurer la transparence et de mettre en place des mécanismes de règlement des litiges et des abus. Cette politique, pour être efficace, exige une gestion descendante avec un leadership fort et constant sur une longue durée, et des incitations aux agents publics locaux à changer de comportement (van der Poel et autres, 2005).

Décentralisation

À mesure que s’étend la décentralisation dans les pays en développement, les processus participatifs de programmation et de budgétisation s’institutionnalisent de plus en plus à tous les niveaux, depuis le village jusqu’en haut. Ces processus ascendants peuvent être utilisés pour promouvoir un développement pro-pauvres du secteur privé, moyennant une politique de soutien des DPP. Pour que l’élaboration des politiques et leur application se fassent de façon effective au niveau local, il faut aussi que la délégation de compétences s’accompagne de dotations suffisantes pour que les collectivités locales puissent assumer leurs responsabilités. Cela peut nécessiter des mécanismes de redistribution et de péréquation pour répondre aux besoins des collectivités défavorisées.

Institutionnalisation de mécanismes favorisant la communication ascendante

Dans beaucoup de pays en développement, la communication verticale (graphique 11.1) est essentiellement descendante et les mécanismes qui permettraient

une véritable communication ascendante sont insuffisants, voire absents. Pour remédier à cette situation, il convient notamment de créer des lignes de communication efficaces entre les différents ministères sectoriels et leurs correspondants locaux, avec une meilleure information et un renforcement des capacités au niveau local. Les fonctionnaires ou élus locaux ne sont en effet souvent pas au courant des programmes, stratégies et politiques qui concernent le développement du secteur privé.

Incidences pour les donneurs

D'une façon générale, il faut que les donneurs adoptent à l'égard du DPP une attitude plus audacieuse, c'est-à-dire qu'ils le traitent comme un investissement, certes à haut risque mais tout à fait indispensable, en acceptant une certaine marge de défaillance et un certain degré de flexibilité pour l'innovation et l'expérimentation, et en prévoyant une stratégie de retrait qui permette aux entités du secteur public et du secteur privé de reprendre le processus à leur compte (Bannock, 2005). À cela peut s'ajouter une aide pour un journalisme d'affaires compétent ou une évaluation comparative internationale du climat des affaires. Les donneurs peuvent aussi contribuer à donner du poids et à leurs travaux en s'y référant dans leurs discussions avec les décideurs, ou dans leurs publications, etc.

Ils doivent se garder d'imposer leurs propres priorités ou d'agir de telle façon qu'en fin de compte les entités du secteur public et du secteur privé répondent davantage à ces priorités qu'à celles de leurs mandants. Le soutien des donneurs doit être proportionné au temps et aux moyens dont disposent les participants au DPP. L'appropriation du processus de dialogue par ces participants est indispensable à sa réussite.

Les donneurs peuvent aider à rendre les DPP plus pro-pauvres en encourageant leurs organisateurs à prendre au sérieux la participation des MPME, en soutenant des facilitateurs indépendants qui ont le savoir et les compétences nécessaires pour préparer les représentants des MPME à un DPP, et en veillant à ce que les règles du jeu soient équitables. Un soutien peut être apporté aux MPME et aux représentants des entrepreneurs et travailleurs informels, sous la forme d'un renforcement de leurs capacités, de directives et d'outils pour l'analyse des politiques et la défense de leur dossier.

Un autre domaine important pour lequel les donneurs peuvent décider d'apporter leur soutien est l'émergence et le renforcement d'organisations du secteur privé qui représentent les intérêts des MPME et des entrepreneurs et travailleurs informels. Cependant, leur donner trop d'argent peut être nuisible et leur faire perdre le contact avec leur base. Les donneurs devront donc plutôt s'attacher à développer leurs capacités, et à user de leur influence pour faire intégrer les OSP au dialogue.

Les partenaires pour le développement peuvent mettre en place des mécanismes d'aide qui permettent d'assurer le maintien des mécanismes de dialogue public-privé sur de longues périodes, de préférence à une contribution financière versée en une seule fois. D'ailleurs, des occasions de dialogue constructif avec le secteur public peuvent se présenter soudainement; il importe donc que des mécanismes soient en place qui permettent de les saisir. Il existe déjà des fonds fiduciaires indépendants et souples qui sont mis à la disposition des processus de DPP. Ces fonds offrent une flexibilité et une réactivité que ne permettent pas les processus d'aide des donneurs (Bannock, 2005). De plus, l'expérience montre qu'il est plus efficace de doter les acteurs aux niveaux central, sectoriel et local des capacités voulues pour instaurer des DPP ouverts en fonction des besoins et des opportunités, que de se focaliser sur un processus de DPP particulier.

Une meilleure coordination des réformes pour le développement du secteur privé, et en particulier les DPP, est nécessaire si l'on veut éviter doubles emplois, omissions ou contradictions. Le processus des stratégies de lutte contre la pauvreté, qui offre un cadre complet pour l'intervention des donateurs, est l'un des processus de réforme en cours qui visent à améliorer le développement du secteur privé, il s'accompagne d'une série d'initiatives du type DPP. Une coordination est indispensable entre différents programmes de développement du secteur privé, et les DPP peuvent y contribuer.

Notes

1. Voir Banque mondiale (2002), *Rapport sur le développement dans le monde 2003 : Le développement durable dans un monde dynamique : améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie*, Banque mondiale/Oxford University Press, New York.
2. Le cadre ne fait pas de distinction particulière entre dialogue informel et formel, mais l'on s'attache ici surtout au dialogue formel – et par conséquent transparent. Le dialogue informel est aussi un mécanisme important et puissant, qui peut comporter des interactions horizontales, verticales et diagonales.

Autres ouvrages

- Bannock Consulting Ltd. (2005), *Reforming the Business Enabling Environment, Mechanisms and Processes for Private-Public Sector Dialogue*.
- Herzberg, B. et A. Wright (2005), *Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate*. A resource drawn from 40 countries experiences. Banque mondiale, SFI. Washington DC.
- Jütting, Johannes (2003), « Institutions and Development: a Critical Review », Development Centre Technical Papers n° 210, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, OCDE, Paris.
- van der Poel, N., F. van Gerwen, D. Olomi (2005), *Reforming Institutions aimed at Improving the Enabling Environment for Pro-Poor Private Sector Development*, Tanzania case study.
- Tran Thanh Binh (2005), *Reforming Institutions aimed at improving the Enabling Environment for Pro-Poor Private Sector Development*, Vietnam case study, Hanoi.
- Tran Tahn Binh (2005), *National Level Initiatives in Vietnam: the CPRGS Experience*, Hanoi.
- United Republic of Tanzania, Vice President's Office (2005), *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: Republic of Tanzania*.

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

Résumé

Le rôle capital de l'agriculture dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres

Dans la plupart des pays pauvres, le secteur agricole est l'un des principaux pourvoyeurs d'emplois et assure une part importante du revenu national et des recettes d'exportation. La croissance de l'agriculture est généralement favorable aux pauvres dans la mesure où elle mobilise les principaux actifs des populations défavorisées, à savoir la terre et le travail, et dynamise l'économie dans les zones rurales où vit la majorité des pauvres. L'agriculture établit un lien entre croissance économique et ruraux pauvres en améliorant leur productivité comme leurs revenus. L'importance de l'agriculture pour la lutte contre la pauvreté ne se limite cependant pas à son impact direct sur les revenus ruraux. En effet, la croissance de l'agriculture, en particulier grâce à l'augmentation de la productivité du secteur, fait reculer la pauvreté en permettant une baisse et une stabilisation du prix des produits alimentaires, en améliorant l'emploi des pauvres vivant en zone rurale, en accroissant la demande de biens de consommation et de services et, enfin, en stimulant la croissance dans les secteurs d'activité non agricoles.

Pour réduire durablement la pauvreté, il est essentiel d'enclencher un processus constructif de transformation et de diversification économiques des moyens de subsistance, mais aussi des économies nationales. Or, c'est la croissance de l'agriculture qui permet aux pays et régions pauvres et, en définitive, aux ménages pauvres de parcourir les premières étapes de ce processus.

Un contexte plus stimulant pour la croissance de l'agriculture

Les défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les ruraux sont très différents de ceux qu'ont dû relever les producteurs à l'époque de la « Révolution verte » – lesquels ne bénéficient de véritables gains de productivité que depuis quelques dizaines d'années seulement. Au cours des vingt dernières années, le soutien public à l'agriculture a fortement reculé, et de nombreux producteurs n'ont plus accès aux principaux intrants et services. Certes, les services offerts par le secteur public n'étaient pas particulièrement efficaces, mais ils constituaient souvent les seuls liens entre les producteurs ruraux pauvres et les marchés. À l'heure actuelle, non seulement ces liens sont ténus, mais ils ont gagné en complexité par suite de l'intégration de plus en plus grande de l'économie mondiale. Les petits producteurs interviennent désormais sur des marchés où la qualité et la sécurité des aliments sont soumises à des exigences beaucoup plus strictes et qui sont par ailleurs plus

concentrés et intégrés qu'auparavant. En outre, les subventions accordées par les pays de l'OCDE à leur agriculture engendrent des distorsions sur nombre de ces marchés.

L'intégration économique s'accompagne d'autres défis qui contribuent à affaiblir encore la situation socio-économique des ruraux pauvres. Dans diverses parties du monde, notamment en Afrique subsaharienne, les zones rurales sont durement frappées par la pandémie de VIH/sida, avec pour conséquences la désorganisation des transferts de connaissances, la disparition des systèmes traditionnels d'affectation des terres et un bouleversement radical de la composition démographique de nombreuses communautés rurales. Le changement climatique, auquel s'ajoute l'augmentation de la densité démographique, accroît les contraintes auxquelles sont soumises les ressources naturelles déjà fragiles qui constituent l'essentiel des moyens de subsistance des populations rurales. Les situations de conflit, dont beaucoup découlent directement ou indirectement de la pauvreté, mettent un peu plus en péril les systèmes de survie et diminuent les capacités d'adaptation des femmes et des hommes pauvres vivant en milieu rural.

L'urgence d'un nouveau plan d'action

Les engagements et investissements que prévoient de consacrer à l'agriculture les politiques et programmes des donateurs internationaux et des pays en développement sont en baisse en dépit du taux élevé de rendement de ces investissements et du recul manifeste de la pauvreté qu'ils ont induit. Pourtant, la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté définis au niveau international dépendra de la progression des taux de croissance économique, autrement dit, pour la majorité des pays visés par ces objectifs, de l'augmentation de la productivité du secteur agricole. Or, le développement de ce secteur devra s'inscrire dans un nouveau plan d'action, qui non seulement réponde aux réalités actuelles du monde rural et de l'environnement mondial, mais permette aussi aux pauvres de trouver des moyens de subsistance durables.

Principes du nouveau plan d'action

Ce rapport structure le nouveau plan d'action autour de quatre principes d'engagement à partir desquels seront définis les modalités de promotion de ce nouveau plan, ainsi que les moyens d'articuler les différentes mesures d'action et d'investissement qui y sont proposées. Ces principes sont les suivants :

- Adapter les approches à la diversité des contextes.
- Mettre en place des institutions et donner des moyens d'action aux parties prenantes.
- Soutenir les actions internationales en faveur des pauvres.
- Encourager les partenariats pilotés par les pays.

Adapter les approches à la diversité des contextes...

Le monde rural d'aujourd'hui comprend un très large éventail d'acteurs impliqués dans des activités agricoles – et dont les actifs et l'accès aux marchés varient considérablement, de même que la façon dont leurs intérêts sont favorisés ou entravés par les institutions en place. Pour pouvoir répondre aux besoins des ménages ruraux pauvres, l'action publique doit prendre en compte la dynamique des processus à l'œuvre, ce qui nécessite de comprendre la place de l'agriculture dans l'économie rurale et dans les stratégies de subsistance des

individus, dans le potentiel productif des facteurs terre et travail impliqués dans la production agricole, ainsi que dans les débouchés ouverts aux entreprises agricoles.

L'élaboration d'une typologie décrivant cinq « mondes ruraux » aidera les décideurs publics à appréhender les divers systèmes et dynamiques agricoles et ruraux et à élaborer des mesures pro-pauvres en conséquence. Les catégories ainsi définies ne sont pas mutuellement exclusives. Dans ce rapport, la typologie des mondes ruraux sert davantage de fil d'Ariane que de cadre rigide pour différencier les ménages ruraux. Une analyse plus fine établie à partir des moyens de subsistance utilisés fait clairement apparaître que la pauvreté est inégalement répartie entre les populations rurales et au sein de ces dernières, que les politiques agricoles ou en faveur de l'agriculture n'ont pas les mêmes effets sur les différents groupes et que les actions de tel groupe rural peut améliorer ou dégrader les moyens de subsistance des autres.

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

Les contextes locaux varient aussi bien du point de vue de leurs potentialités agro-écologiques que de celui de leur transformation économique concomitante – l'importance de l'agriculture diminuant à mesure que l'économie se diversifie. Il serait judicieux que les choix publics concernant l'agriculture soient adaptés, d'une part, aux potentialités du pays considéré et, d'autre part, à son stade de transformation. Les politiques mises en place doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées en fonction des succès obtenus et permettre des transferts de ressources vers d'autres secteurs d'activité.

Mettre en place des institutions et donner des moyens d'action aux parties prenantes...

Pour l'essentiel, l'incapacité de l'agriculture à réaliser son potentiel tient aux institutions. En effet, l'aide accordée par l'État n'a pas répondu aux besoins des pauvres et s'est révélée inefficace sur le plan de la commercialisation des productions agricoles, ce qui a parfois freiné l'établissement spontané de marchés pour les producteurs. Il convient donc d'accroître la capacité des institutions publiques de définir une combinaison appropriée de mesures, cadres réglementaires et investissements pour relancer le secteur agricole. Parallèlement, il faut renforcer le rôle des institutions privées, afin de les aider à remédier à tout un éventail de problèmes, en particulier l'accès limité aux services financiers, et plus particulièrement aux instruments de crédit et de gestion des risques, aux principaux intrants, tels que les semences et engrais, et aux marchés des produits. Lorsque les producteurs agricoles sont des femmes, ces obstacles sont majorés.

Une stratégie de renforcement des institutions doit également avoir pour objectif de permettre aux producteurs ruraux pauvres d'améliorer leurs compétences, leurs capacités et leurs modes d'organisation afin qu'ils puissent prendre une part optimale au processus décisionnel et responsabiliser ainsi les décideurs publics. Parmi les grands défis à relever,

en particulier dans les services publics de recherche et de vulgarisation, figure la capacité des institutions elles-mêmes d'apporter un véritable service aux ménages relevant des mondes ruraux 2 et 3. De fait, ces institutions, considérablement affaiblies par des années d'insuffisance budgétaire et de relative négligence, ont du mal à s'adapter au nouveau contexte agricole, qui appelle une démarche fondée sur la demande plutôt que sur l'offre.

... soutenir les actions internationales pro-pauvres...

Trois processus majeurs peuvent avoir des répercussions significatives sur le succès de la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Il s'agit en premier lieu des négociations commerciales internationales visant à réduire les subventions agricoles et, en deuxième lieu, d'une augmentation substantielle de l'aide pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Le troisième processus en jeu concerne l'engagement multi-donneurs destiné à améliorer l'efficacité de l'aide, conformément à la Déclaration de Paris de mars 2005. S'agissant plus spécifiquement de l'agriculture, les chefs d'État et de gouvernement du G-8 sont convenus de soutenir toute une série d'actions s'inspirant des objectifs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), à savoir accroître la productivité de l'agriculture, renforcer les liens entre zones urbaines et zones rurales, et donner des moyens d'action aux pauvres. Le cours que prendront ces processus à court et moyen terme aura une influence notable sur les conditions d'instauration d'une croissance pro-pauvres par le biais de l'agriculture.

... encourager les partenariats pilotés par les pays...

La Déclaration de Paris préconise d'engager une ambitieuse réforme des modalités de gestion de l'aide et recommande aux donateurs d'appliquer les principes qui concernent les actions ayant pour objectif d'aider les pays à accroître la part de l'agriculture dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, dont relève essentiellement la réalisation effective, à l'échelon national, des objectifs concernant l'efficacité de l'aide, sont déterminantes pour la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Or, l'agriculture et le développement rural ont été négligés dans les précédentes stratégies de lutte contre la pauvreté, en grande partie faute d'une prise en compte appropriée de la composante agricole et rurale de la pauvreté. Il conviendra donc notamment de remédier à ce déséquilibre – en l'occurrence, de mettre davantage en avant les secteurs productifs en général, et l'agriculture en particulier. Il faudra plus particulièrement veiller à l'efficacité des cadres de suivi en ce qui concerne l'aide à l'amélioration des processus décisionnels, la souplesse de la mise en œuvre des stratégies et le renforcement des responsabilités. Les processus de développement résultent des interactions entre pouvoir, savoir et information. Il importe donc d'encourager la participation de tous les acteurs impliqués dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, y compris les producteurs ruraux et les organisations auxquelles ils appartiennent, à la définition des politiques et investissements à engager, afin d'influer sur leur mise en œuvre et, ultérieurement, de leur donner une nouvelle orientation.

Les priorités du nouveau plan d'action

Compte tenu des principes énoncés ci-dessus, il serait judicieux de mettre en avant les efforts déployés pour développer le rôle joué par l'agriculture dans une croissance pro-pauvres, afin d'opérer un recentrage sur trois thématiques prioritaires :

- Accroître la productivité du secteur agricole et les débouchés de l'agriculture.
- Promouvoir la diversification des activités agricoles et extra-agricoles rémunératrices.
- Réduire les risques et les vulnérabilités.

... augmenter la productivité du secteur agricole et améliorer les débouchés de l'agriculture...

Si l'on veut dynamiser une économie agricole, il faut avant tout améliorer la productivité du secteur et accroître l'accès aux marchés. Les gains de productivité dépendront de l'existence de dispositifs favorables aux producteurs ruraux, qui leur permettent notamment d'exploiter de façon plus efficiente et durable les ressources mises à leur disposition comme un accès sûr et équitable aux ressources en terres et en eau, aux zones de parcours, aux pêches et aux forêts. Il est tout aussi important de mettre en place des services financiers spécifiques qui leur permettront d'acheter les intrants et équipements indispensables pour accroître la productivité de la terre et du travail et se lancer dans des activités rémunératrices. Ces gains de productivité seront par ailleurs fonction de l'accès à l'information et aux évolutions technologiques résultant d'une approche pluridisciplinaire axée sur la demande. Quant à l'accès aux marchés, il suppose une amélioration des conditions physiques d'accès et une baisse des coûts de transaction, lesquelles passent en particulier par l'édification judicieuse d'infrastructures et l'amélioration des services de transport. Le soutien apporté aux associations de producteurs renforcera leurs capacités à s'engager sur des marchés dominés par un secteur agroalimentaire de plus en plus puissant et un secteur de la distribution moderne (chaînes internationales de supermarchés, par exemple).

... promouvoir la diversification des activités rémunératrices...

La diversification des activités rémunératrices dépend avant tout des liens entre économies rurales agricoles et non agricoles. Un secteur agricole prospère porté par une productivité en hausse influera sur le développement de l'économie rurale, ainsi que sur la sécurité salariale et alimentaire. Traditionnellement, la politique agricole privilégie l'augmentation de la production, négligeant l'investissement dans les entreprises intervenant en aval de la récolte, de même que dans les actifs non agricoles susceptibles d'accroître l'éventail des activités rurales rémunératrices, tout en considérant comme socialement indésirables les stratégies d'exode envisagées par les ménages ruraux. Pour inverser cette tendance, il serait judicieux que les pouvoirs publics et leurs partenaires extérieurs prennent la juste mesure du marché du travail et de la structure des flux migratoires et en tiennent compte pour élaborer leurs politiques nationales; mettre en place de véritables marchés fonciers permettant aux individus d'accéder à de nouvelles formes d'activité économique; encourager l'esprit d'entreprise; et adapter à ces nouvelles activités de subsistance les investissements affectés aux infrastructures, à l'éducation et aux services de santé.

... réduire les risques et les vulnérabilités

Les ménages pauvres dont les moyens de subsistance dépendent de la production agricole sont confrontés à de nombreux chocs et contraintes, dont certains peuvent avoir des conséquences catastrophiques. Le niveau de risque auquel doivent faire face les ruraux pauvres a en effet progressé, tant en raison de la plus grande exposition au marché imputable à la mondialisation qu'au retrait de l'État concernant la fourniture directe de services tels que ceux assurés par les offices nationaux de commercialisation, les subventions et le contrôle des prix. Les chocs internes, comme la pandémie de VIH/sida, ont encore aggravé la situation de nombreux ménages pauvres. Une politique agricole pro-pauvres doit donc impérativement privilégier la réduction des niveaux de risque lorsque cela est possible et mettre en place des instruments destinés à diminuer les vulnérabilités. Non seulement cette approche apporte aux pauvres une protection sociale, mais elle leur permet d'engager de nouvelles activités viables, quoique plus risquées, tout en accroissant leurs interventions sur les marchés et contribuant à l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

Gérer le processus de transformation

En pratique, la transition d'un système entièrement dépendant d'une agriculture peu performante et d'un secteur agricole peu développé à un système diversifié et dynamique offrant aux pauvres de plus vastes perspectives n'est pas un processus totalement vertueux. Le principal problème à résoudre est que la pauvreté persiste dans les communautés n'ayant guère d'accès aux marchés et disposant d'un patrimoine naturel insuffisant et d'un capital politique négligeable. Non seulement de nombreux ménages ruraux demeurent vulnérables à divers types de chocs, mais leurs moyens de subsistance sont exposés à des risques importants. Les politiques pro-pauvres doivent en conséquence lever, au moins en partie, les obstacles et contraintes auxquels les ménages pauvres sont confrontés et leur offrir des incitations et des aides nouvelles afin qu'ils puissent participer durablement à des relations et échanges marchands plus équitables. Il ne s'agit en aucun cas d'affirmer que les politiques agricoles ou en faveur de l'agriculture doivent être transformées en politiques sociales, mais cela revient effectivement à dire que la politique économique, notamment la politique agricole, doit être en cohérence avec les objectifs sociaux poursuivis et, dans la mesure du possible, s'attacher à y répondre.

Dans ce contexte, il faudra que les donateurs trouvent le moyen de coopérer efficacement avec leurs partenaires, afin d'encourager un développement durable piloté par les pays et reposant sur un programme spécifique qui prenne en compte le rôle central de l'agriculture dans une croissance pro-pauvres. Les donateurs peuvent aider à la mise en place des capacités de recherche et des institutions qui sous-tendent et éclaireront ces mutations. Ils peuvent également faciliter la participation des acteurs du monde rural à l'élaboration de ces politiques, institutions et investissements et veiller ainsi à ce qu'ils répondent bien aux besoins d'activités. Ils peuvent par ailleurs favoriser le dialogue et soutenir les efforts déployés pour établir des cadres de suivi participatifs ouverts. Enfin, leurs actions devront entrer en résonance avec la vision à long terme que le pays partenaire aura conçue pour son agriculture dans le cadre d'une croissance pro-pauvres.

PARTIE III

Chapitre 12

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

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

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

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

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

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

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

Comprendre la diversité des activités de subsistance et leur dynamique

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

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

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

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

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

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

Encadré 12.1. La féminisation de l'agriculture au Cambodge

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

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

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

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

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

Encadré 12.2. Définition de l'agriculture

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Évolution du contexte

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

Il faut garder à l'esprit les points suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 12.4. Les nouveautés du plan d'action proposé

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

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

Conséquences pour l'action publique

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

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

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

Conséquences pour les institutions

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

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

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

Conséquences pour l'investissement

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

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

Gros plan sur cinq mondes ruraux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE III
Chapitre 13

**Accroître la productivité
et améliorer l'accès aux marchés**

La réussite des stratégies de croissance pro-pauvres tirées par l'agriculture passe par une productivité accrue dans le secteur agricole et un meilleur accès aux marchés nationaux, régionaux et mondiaux. Il existe cependant un potentiel de croissance additionnelle de la productivité par unité de production, qui n'est pas pleinement exploité dans les politiques et les systèmes de gestion du marché existants. L'exploitation de ce potentiel améliorera immédiatement les conditions pour les ménages ruraux pauvres – soit directement, par le biais des prix du marché, soit indirectement, par le biais du marché du travail.

L'insuffisance des capacités humaines des ménages producteurs et le caractère inadapté et risqué des technologies peuvent saper les efforts déployés pour atteindre des niveaux plus élevés de productivité et pour diversifier la production vers des produits de plus haute valeur. L'insécurité et l'insuffisance de l'accès aux terres, à l'eau et aux ressources financières aggravent ces faiblesses. Des politiques ciblées et inscrites dans la durée, qui s'attaquent à ces difficultés et tiennent compte des contextes locaux, peuvent aider à réaliser le potentiel de production des ménages agricoles. La mise en œuvre de ces politiques requiert des efforts conjugués et coordonnés du secteur public, du secteur privé et des organisations de la société civile.

L'accès aux marchés est essentiel si l'on veut que l'agriculture devienne le principal moteur de la croissance pro-pauvres. Les ménages et les entreprises des mondes ruraux 1 et 2 sont hautement tributaires à la fois de l'accès aux marchés pour écouler leur production agricole et de la main-d'œuvre issue des mondes ruraux 2 et 3 pour produire des excédents. L'accès aux marchés est médiocre pour diverses raisons allant des « règles du jeu » mondiales – restrictions, normes et subventions des pays riches – jusqu'aux facteurs locaux. On peut aussi citer comme autres raisons la mauvaise organisation et le manque d'influence des producteurs, la médiocrité de l'infrastructure de transport et de communications et le caractère limité de l'information relative aux marchés. Pour remédier à ces contraintes, il faut réorienter l'action aux niveaux régional et mondial – et investir massivement dans l'infrastructure de transport afin de permettre l'acheminement des produits de l'exploitation jusqu'au marché. Le renforcement du capital social, sous forme d'organisations de producteurs, par exemple, peut rendre les ménages agricoles aptes à négocier sur le marché et à tirer des prix plus équitables de leur production.

Les ménages agricoles des mondes ruraux 2 et 3 peuvent améliorer leur revenu en intervenant davantage sur le marché s'ils sont en mesure d'accroître durablement leur productivité. Les entreprises et producteurs commerciaux du monde rural 1 offrent des possibilités d'emploi aux ménages des mondes ruraux 3 et 4 et leur action novatrice sur les marchés régionaux et mondiaux ouvre des possibilités futures aux producteurs de mondes ruraux 2 et 3. Ces entreprises agricoles commerciales peuvent être considérées comme les « moteurs de la croissance » dans l'économie rurale plus générale, stimulant et soutenant le marché du travail et ouvrant des marchés de produits.

Inscrire la contribution de l'agriculture à la croissance pro-pauvres dans le nouveau contexte

Les gains de productivité et l'accès aux marchés dans le secteur agricole sont des éléments essentiels pour une économie agricole plus robuste et une croissance pro-pauvres. Toutefois, avant d'entreprendre des efforts pour accroître la productivité du secteur et élargir l'accès aux marchés, il faut reconnaître que les difficultés auxquelles les ménages ruraux sont confrontés aujourd'hui sont fort différentes de celles que connaissaient les producteurs de la Révolution verte qui, il n'y a pas plus de deux ou trois décennies, ont enregistré des gains rapides et durables. Bon nombre des producteurs les plus pauvres d'aujourd'hui vivent dans des régions moins favorisées ou vulnérables, dont le potentiel agricole est compromis par la dégradation de la base de ressources naturelles et limité par l'attention insuffisante portée aux besoins en infrastructure.

En Afrique subsaharienne, où se trouvent beaucoup des ménages ruraux les plus pauvres, il n'y a pas de système dominant de production alimentaire, mais plutôt une multitude de systèmes divers qui servent de moyen de subsistance aux communautés agricoles. La démographie de ces communautés rurales et de bien d'autres évolue aussi rapidement du fait que l'agriculture se féminise de plus en plus par suite des migrations et des effets du HIV/sida. De nombreux producteurs n'ont pas accès aux principaux intrants et services, notamment le crédit et les services de vulgarisation. De plus, beaucoup de petits producteurs affrontent maintenant des marchés où les exigences en matière de qualité et sécurité des denrées alimentaires sont beaucoup plus élevées et où la concurrence est faussée par les subventions agricoles des pays de l'OCDE et les obstacles au commerce des pays en développement.

Dans beaucoup de pays pauvres, surtout en Afrique, il existe malgré tout un excellent potentiel de croissance pour les petits producteurs dans le secteur des denrées alimentaires de première nécessité (céréales, racines et tubercules et produits traditionnels de l'élevage). Pour l'Afrique dans son ensemble, la consommation de ces produits alimentaires absorbe la majeure partie de la production agricole et il est prévu qu'elle doublera d'ici à 2015, ce qui accroîtra encore la demande de 50 milliards de dollars (aux prix de 1996-2000). De surcroît, avec une commercialisation et une urbanisation grandissantes, une partie importante de cette demande additionnelle donnera lieu à des transactions sur le marché et pas simplement à une consommation accrue des ménages.

Aucun autre marché agricole n'offre un potentiel de croissance à cette échelle pour les innombrables pauvres ruraux d'Afrique. Beaucoup de petits producteurs pourraient doubler ou tripler leur revenu s'ils pouvaient profiter d'une part importante de cette expansion du marché. Des simulations réalisées à l'aide de modèles appliquées à l'ensemble de l'économie pour l'*International Food Policy Research Institute* confirment cette conjecture. Pour l'Éthiopie (pays pauvre et déficitaire en denrées alimentaires), le moyen le plus rapide de réduire la pauvreté d'ici à 2015 est d'améliorer la productivité dans les cultures de première nécessité. Cette stratégie donnera de meilleurs résultats qu'une stratégie fondée sur l'augmentation de la production de produits de valeur élevée (Hazell, 2004). Pour recueillir une part équitable de cette croissance des cultures d'aliments de base, en particulier en Afrique, il faut que les petits producteurs deviennent plus compétitifs, surtout par rapport aux importations à bon marché de denrées alimentaires en provenance de l'étranger.

Dans de nombreux pays à revenu moyen et élevé d'Asie et d'Amérique latine, les débouchés commerciaux des aliments de base sont plus limités, la croissance de la

demande étant liée davantage à celle des aliments pour animaux ou des possibilités d'exportation qu'à la consommation humaine intérieure. Dans ces cas, les petits producteurs doivent d'urgence diversifier leur production vers des produits de plus haute valeur, pour lesquels les perspectives d'évolution de la demande sont meilleures. La difficulté est de rendre pro-pauvres cette « nouvelle » agriculture de valeur élevée. Si l'on laisse les forces du marché agir seules, les principaux bénéficiaires de cette nouvelle agriculture seront essentiellement les gros producteurs commerciaux et ceux qui sont bien reliés aux réseaux routiers et aux marchés. Dans leur majorité, les petits producteurs resteront à la traîne. Heureusement, il est tout à fait possible de guider la nouvelle agriculture de valeur élevée de sorte que les petits producteurs et même les régions les plus reculées puissent y prendre part.

L'influence dans la société, tant au sein des organisations officielles qu'au sein des associations villageoises informelles, est différente pour les hommes et pour les femmes. Il faut donc que la politique mise en œuvre prête attention à l'accès et à la participation des femmes aux réseaux, aux organismes de commercialisation et aux administrations, tant formels qu'informels – ainsi qu'à la formation des femmes producteurs et chefs d'entreprise de façon qu'elles apprennent à connaître les nouvelles structures économiques et les systèmes de commercialisation et qu'elles s'y adaptent.

Accroître la productivité du secteur agricole

Le potentiel productif de l'agriculture est très varié et dépend de la dotation en ressources naturelles, de la situation géographique, des liens avec le reste de l'économie et des dimensions sociales de la population. Cependant, l'échec général des efforts déployés au cours de ces dernières décennies en vue d'atteindre des taux soutenus de productivité dans le secteur agricole et d'obtenir la croissance pro-pauvres correspondante, surtout en Afrique subsaharienne, est imputable à des politiques inappropriées, à des institutions et à des services inadaptés, à l'absence d'investissement dans une infrastructure adéquate, et à l'absence d'investissement dans le développement du capital humain, social et naturel dont les ménages agricoles ont besoin pour améliorer leur productivité.

Les pouvoirs publics doivent opérer des choix dans l'affectation de ressources pour le soutien à l'agriculture. Beaucoup d'arguments militent en faveur de l'octroi d'un soutien en priorité aux producteurs et aux entreprises des mondes ruraux 2 et 3, où le stade de développement économique d'un pays et la disponibilité et le coût relatif de la main-d'œuvre font que le soutien public aura un effet plus marqué sur la pauvreté (encadré 13.1). Pour les pays pauvres, l'attractivité des petites unités de production par rapport aux exploitations plus importantes réside dans leur efficacité économique, car elles sont en mesure de créer davantage d'emplois productifs, de réduire la pauvreté rurale, de soutenir une économie rurale plus dynamique et d'aider à restreindre la migration des zones rurales vers les zones urbaines.

Le fait que la grande majorité des ménages ruraux pauvres a très peu de possibilités d'accéder aux nouvelles connaissances sur des pratiques meilleures, de les analyser et de les utiliser fait obstacle à l'accroissement de la productivité. Les services d'étude, de développement et d'information qui tentent de remédier à cette contrainte ont été affaiblis par des années de pénurie de ressources financières et par le fait que les institutions n'ont pas répondu de façon pertinente aux besoins des exploitants agricoles, surtout ceux des mondes ruraux 2 et 3 [IFAD (International Fund for Agricultural Development), 2004]. Les

Encadré 13.1. Pourquoi faut-il se soucier de l'avenir des petits exploitants agricoles?

Dans la plupart des pays en développement, l'efficacité des petites exploitations est révélée par une masse impressionnante d'études économétriques faisant apparaître une corrélation négative entre la taille de l'unité de production et la productivité des terres (Heltbeg, 1998). En outre, les petits producteurs obtiennent souvent une plus forte productivité avec des intensités de capital plus faibles que les grands exploitants. Ce sont là des avantages importants du point de vue de l'efficacité dans de nombreux pays pauvres où les terres et le capital sont rares par rapport à la main-d'œuvre.

Dans les petites exploitations, la plus haute productivité des terres est due à la plus grande abondance de main-d'œuvre familiale par hectare cultivé. Les travailleurs familiaux sont généralement plus motivés que les salariés et ils fournissent un travail de meilleure qualité et qui ne nécessite pas de supervision. Ils ont aussi, généralement, une vision globale de leur emploi ou de leurs conditions de vie au lieu de raisonner en termes d'heures ouvrées, et ils sont moins rivaux aux hausses de salaire que les salariés. Les petits producteurs utilisent des technologies demandant de la main-d'œuvre qui accroissent les rendements (et donc la productivité des terres), et ils recourent à des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre au lieu de machines à forte intensité de capital. Il en résulte que la productivité de leurs terres et de leur capital est plus élevée et que la productivité de leur main-d'œuvre est généralement plus faible que celle des grandes exploitations. Cela représente une force dans les économies qui ont un excédent de main-d'œuvre, mais cela devient une faiblesse pour la viabilité à long terme des petites exploitations à mesure que les pays s'enrichissent et que la main-d'œuvre devient plus chère.

Dans les économies pauvres disposant d'une main-d'œuvre abondante, les petits producteurs non seulement sont plus efficaces mais représentent aussi une forte proportion de la totalité de la population pauvre rurale, si bien que le développement de petites unités de production peut être avantageux à la fois du point de vue de la croissance et du point de vue de la réduction de la pauvreté. La Révolution verte en Asie a montré comment la croissance touchant un grand nombre de petites exploitations agricoles pouvait transformer les économies rurales et faire sortir d'innombrables personnes de la pauvreté (Rosegrant et Hazell, 2000). Des études récentes révèlent qu'une distribution plus égalitaire des terres non seulement conduit à une plus forte expansion économique mais aussi aide à faire en sorte que la croissance ainsi obtenue profite davantage aux pauvres (Deininger et Squire, 1998; Ravallion et Datt, 2002). Les petits producteurs peuvent aussi contribuer à une plus grande sécurité alimentaire, en particulier dans l'agriculture de subsistance et dans les zones reculées où les produits alimentaires locaux échappent aux coûts élevés de transport et de commercialisation que supportent beaucoup de produits achetés.

Les petits producteurs familiaux ont une structure de dépenses plus favorable pour promouvoir la croissance de l'économie rurale locale, notamment les petites villes rurales. Ils dépensent pour des produits ruraux non échangeables une part plus importante de leur revenu additionnel que les gros exploitants (Mellor, 1976; Hazell et Roell, 1983), créant ainsi une demande supplémentaire pour les nombreux produits et services à forte intensité de main-d'œuvre qui sont produits dans les villes et les villages locaux. Cette croissance tirée par la demande offre de plus grandes possibilités de gains pour les petits producteurs et les travailleurs sans terres.

producteurs qui n'ont pas la possibilité de s'informer par eux-mêmes n'ont donc pas accès à l'information et aux technologies qui leur permettraient d'adopter de meilleures stratégies de production et d'augmenter le revenu et le bien-être de leur ménage.

Les stratégies pro-pauvres de recherche agricole et de diffusion de cette recherche doivent être adaptées aux besoins des mondes ruraux et tenir compte de la grande diversité de facteurs qui déterminent l'adoption de nouvelles technologies par les exploitants agricoles. Les stratégies de recherche doivent incorporer des connaissances provenant des acteurs locaux, et il est indispensable de mettre en place un cadre institutionnel fondé sur une participation beaucoup plus forte de diverses catégories de parties prenantes. Il faut aussi concevoir des approches novatrices de fourniture de services d'informations, avec des acteurs publics, privés et relevant de la société civile.

Lorsqu'on cherche à identifier les contraintes qui s'opposent à l'élévation de la productivité dans les différents mondes ruraux, il importe de reconnaître que la productivité aussi bien des terres que de la main-d'œuvre est essentielle pour une croissance pro-pauvres. Au cours des premiers stades du développement, la productivité des terres est un élément décisif pour créer des possibilités d'emploi supplémentaires dans la production agricole. Par la suite, la productivité de la main-d'œuvre prend de plus en plus d'importance du fait que les taux de salaire hors agriculture augmentent mais que la demande de travailleurs agricoles demeure forte. Trois grands moyens s'offrent pour accroître la productivité des ménages agricoles : intensifier la production fondée sur les intrants, mieux gérer les ressources naturelles et diversifier la production primaire ou la transformation après-récolte par les ménages afin d'accroître la valeur ajoutée.

Intensifier la production fondée sur les intrants

L'intensification de la production fondée sur les intrants, centrée sur des variétés de semences à potentiel productif plus élevé et sur des engrais et des pesticides aidant à la réalisation de ce potentiel, a été la base de la Révolution verte en Asie. Des efforts similaires, étendus aux races de cheptel, aux produits vétérinaires et aux aliments composés correspondants, offrent un grand potentiel pour les ménages des mondes ruraux 1, 2 ou 3 dans les régions caractérisées par de bonnes ressources agro-écologiques, de faibles risques climatiques, des connexions avec les agro fournisseurs et l'accès aux marchés.

Cependant, la plupart des possibilités d'intensification de la production fondée sur les intrants sont déjà exploitées, et pour en ouvrir de nouvelles, il faudra une bien meilleure diffusion des technologies d'intensification existantes, de lourds investissements dans des programmes d'infrastructure et des marchés des intrants qui fonctionnent bien. L'intensification de la production fondée sur les intrants peut aussi dégrader les terres, ce qui, au fil du temps, limite l'augmentation des rendements. Par ailleurs, en Afrique, les agriculteurs qui bénéficient de l'irrigation sont bien moins nombreux, les dotations en ressources naturelles sont souvent faibles et les risques sont trop élevés pour qu'une intensification de ce type de production puisse intéresser plus d'une poignée de producteurs des mondes ruraux 1 et 2.

Les producteurs et les transformateurs dans le monde rural 1, et parfois aussi dans le monde rural 2, bénéficient déjà de technologies avancées fondées sur les récentes découvertes de la biologie moléculaire et de la manipulation génétique. Cependant, une grande partie de cette technologie continue de s'adresser principalement aux utilisateurs des pays développés et est financée par des entreprises multinationales. Pour les inventeurs de la technologie, la

recherche et le développement axés sur les besoins des pauvres des zones rurales dans les pays en développement ne sont pas considérés comme des investissements rentables. L'application de certains des principes de ces technologies avancées aux besoins des producteurs pauvres dans les mondes ruraux 2, 3 et 4 pourrait néanmoins contribuer grandement à améliorer leur productivité et à réduire les risques. La culture de tissus, par exemple, peut générer des souches de cultures pérennes indemnes de virus, et donc plus productives, qui sont importantes pour les stratégies de survie des ménages pauvres.

Mieux gérer les ressources naturelles

Les pratiques de gestion des ressources naturelles élèvent généralement la productivité des travailleurs familiaux par le biais de changements dans les pratiques agricoles, telles que l'amélioration de la gestion de l'eau, des sols et des résidus de récolte en vue d'augmenter le recueil et la rétention des eaux de pluie *in situ*, et accroissent la productivité des terres ou la lutte contre les nuisibles et les adventices en exploitant les processus biologiques naturels. Des méthodes telles que la culture sur terres non irriguées, la récupération de l'eau et la culture de décrue ainsi que la diffusion de techniques de gestion de la demande telles que la conservation des eaux d'irrigation et la réutilisation des eaux usées peuvent aider à satisfaire les besoins des ménages agricoles pauvres tout en favorisant une utilisation durable de l'eau. Les améliorations génétiques peuvent jouer un rôle important dans ces efforts, mais il arrive souvent qu'elles contribuent plutôt à réduire les risques en stabilisant et en diversifiant la production qu'en maximisant les rendements.

Il s'agit là d'une technologie à forte intensité de savoir qui est souvent utilisée localement. Privilégiant moins la maximisation des rendements, elle cherche à réduire les risques et les coûts unitaires de la production. Elle peut constituer une première technologie pour de nombreux ménages agricoles du monde rural 3 qui conservent des terres cultivables et de la main-d'œuvre mais qui n'ont pas de réserves financières, ainsi que pour les ménages financièrement vulnérables du monde rural 2. Elle peut aider les femmes, les personnes âgées et les ménages dont la main-d'œuvre est décimée par la migration ou le VIH/sida à accroître la production alimentaire sur les petites parcelles de terres qu'il leur reste. Le développement des technologies nécessaires de gestion des ressources naturelles nécessitera des investissements dans les sciences et la technologie, et la diffusion de la technologie existante requerra une assistance technique spécialisée et largement distribuée sur le terrain.

La gestion intégrée des ressources en eau peut contribuer à l'utilisation durable et équitable de l'eau. Une politique intégrée de l'eau s'appuie sur des cadres juridiques et de planification améliorés, une analyse de l'offre et de la demande, une meilleure éducation et une coordination sectorielle. La coordination et l'arbitrage sont essentiels dans les conflits dus à la raréfaction de l'eau, surtout dans le cas de ressources transfrontières où seuls des organismes externes ou supranationaux peuvent offrir une structure pour le dialogue. La coordination améliore aussi la gestion de l'eau en renforçant la responsabilité des décideurs en matière de mise en valeur et de gestion des ressources (*Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures*, 2006).

L'action des pouvoirs publics doit être conçue « sur mesure » de manière à accroître l'efficacité de la gestion des ressources naturelles en incorporant des connaissances venant des femmes et en favorisant une plus grande participation des femmes intéressées. L'érosion, la sécheresse, les inondations, la désertification et la pollution font que les femmes éprouvent des difficultés à trouver de la nourriture, des combustibles et de l'eau. De mauvaises conditions sanitaires ont des répercussions sur la santé et la scolarisation

des filles et des femmes. De plus, les femmes ont souvent une meilleure connaissance des écosystèmes, mais souvent ces connaissances ne sont pas incorporées dans la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

Diversifier la production

La diversification de la production nécessite une modification de la production primaire ou de la transformation après-récolte par les ménages afin de générer davantage de valeur ajoutée. Cette catégorie couvre une gamme étendue d'options technologiques allant de la transformation par les ménages des racines de manioc – afin de fabriquer des produits laitiers à vendre aux passants – à l'agriculture biologique et à la production de fruits ou de volaille pour approvisionner les chaînes mondiales de supermarchés. Souvent, les exigences du marché font que cette catégorie de technologie convient mieux aux producteurs bien dotés en ressources appartenant aux mondes ruraux 1 et 2, qui peuvent plus facilement satisfaire les exigences en matière de volume, de qualité et de rapidité de livraison. Les autres, ceux des mondes ruraux 2 et 3, ont sans doute besoin de ressources financières et d'une aide institutionnelle générale pour diversifier leur production, organiser la commercialisation et maintenir la qualité technique.

Les risques et les besoins de financement liés à la diversification sont généralement plus importants que lorsqu'il s'agit seulement d'améliorer la technologie de production pour les produits de base existants. Une soigneuse évaluation préalable des marchés et de leurs besoins, de bons systèmes d'information et un accès rural facile sont les autres conditions nécessaires à la réussite de la diversification. Cependant, pour de nombreux petits producteurs pour qui les rendements de la production de produits de base ne sont plus suffisants pour gagner de quoi vivre, la diversification de la production peut être la seule stratégie technique qui leur permettra de rester sur leurs terres.

Encadré 13.2. **Un nouveau cadre centré sur les petits producteurs pour l'investissement dans la science et la technologie**

Le nouveau cadre pour les investissements futurs en science et en technologie vise principalement à soulager la pauvreté rurale. Auparavant centré sur l'apport de technologie par les scientifiques, ce cadre offre maintenant un système qui répond aux exigences et aux besoins des utilisateurs :

- Il lie la recherche de technologie nouvelle de façon beaucoup plus étroite aux efforts visant à surmonter les obstacles non techniques au changement.
- Il favorise des partenariats égaux entre les scientifiques et les populations rurales pour la recherche de technologies adaptées aux besoins des différents mondes ruraux.
- Il reconnaît et assure la diversité entre les mondes ruraux du point de vue des besoins et des solutions.
- Il adopte une méthode pluridisciplinaire d'identification et de réduction des contraintes; il élargit la participation des parties intéressées qui s'inquiètent des nombreux obstacles non techniques à la réduction de la pauvreté.
- Il favorise l'émergence d'une optimisation de l'utilisation des ressources disponibles fondée sur la connaissance.

Encadré 13.2. Un nouveau cadre centré sur les petits producteurs pour l'investissement dans la science et la technologie (suite)

- Il permet une amélioration ou un progrès technique progressif, fondé sur l'expérience et l'apprentissage des producteurs et des travailleurs pauvres eux-mêmes.
- Il est centré sur l'utilisation des fonds publics pour la création et la diffusion de technologies qui sont des biens publics, mais les organismes publics font office de facilitateurs et de non de maîtres du développement.

Le nouveau cadre renforce l'autonomie des communautés rurales en leur donnant accès aux fonds publics pour engager les prestataires de services qui sont le mieux à même de soutenir les efforts des parties intéressées participantes et former des alliances qui attireront des fonds complémentaires des organismes bénévoles et du secteur privé. Le nouveau cadre est centré sur le renforcement de l'autonomie des communautés rurales et de groupes particuliers ayant des intérêts communs au sein des communautés, ce qui constitue le point de départ des efforts déployés pour soulager la pauvreté rurale. Sans investissements visant à renforcer la capacité et la possibilité pour les producteurs et travailleurs pauvres de diriger, gérer et maîtriser leur propre situation, les investissements futurs en technologie n'auront pas plus de valeur que ceux du passé.

Les pouvoirs publics ont un rôle décisif à jouer dans le financement du soutien nécessaire aux petits producteurs ou aux communautés rurales pour établir leurs propres institutions – par exemple, création « d'écoles de terrain » pour accéder aux nouvelles technologies agricoles et les évaluer; de banques villageoises et d'associations d'épargne et de crédit par roulement pour accéder aux services financiers et, ainsi, création de micro-entreprises du secteur informel; associations d'utilisateurs d'eau pour gérer l'infrastructure d'irrigation; ou groupes ou associations d'entreprises productrices pour négocier avec les intermédiaires du marché. Le renforcement de l'autonomie doit être au centre de toutes les initiatives qui cherchent à mettre la science et la technologie au service de la réduction de la pauvreté.

Améliorer l'accès aux marchés

Des gains de productivité peuvent n'avoir guère d'intérêt en l'absence d'un accès élargi aux marchés. Dans de nombreuses régions rurales du monde en développement, les structures du marché sont très peu développées, si bien que l'efficacité allocative des marchés dans les secteurs à croissance rapide ne se matérialise pas. Au lieu de cela, une demande insuffisante sur le marché décourage les producteurs d'augmenter leur production, tandis que l'absence de progression des revenus qui en résulte dans les zones rurales dissuade les négociants privés et les entreprises rurales de passer des contrats et de faire des affaires. C'est un cercle vicieux. Faute de marchés qui fonctionnent de façon satisfaisante, les régions rurales restent enfermées dans une économie de subsistance dans laquelle ni le secteur de la production agricole au sens étroit ni l'économie rurale au sens large (qui génèrent l'un et l'autre des possibilités d'emploi hors exploitation) ne peuvent se développer.

Dans le passé, de nombreux gouvernements ont tenté de remédier aux défaillances des marchés agricoles dans les régions rurales en créant des organismes gérés par l'État, comme les offices de commercialisation. La plupart de ces initiatives se sont révélées coûteuses et vaines, favorisant souvent une corruption généralisée dans les économies rurales, et elles deviennent de moins en moins courantes. Les problèmes liés à la faiblesse des marchés demeurent toutefois, et de nouveaux efforts sont nécessaires si l'on veut que

le secteur agricole génère une croissance rapide et durable dans les pays pauvres. Ces efforts doivent porter sur la création de marchés efficaces par le biais de l'amélioration des conditions permettant une plus large participation du secteur privé. La levée des restrictions à la circulation, à la vente et à l'achat de produits agricoles est un exemple de situation où des changements sont indispensables.

Les régimes précaires de droits de propriété, la faiblesse des services financiers et la médiocrité de l'infrastructure sont trois des obstacles les plus courants à l'efficacité des marchés ruraux, et qui, souvent, désavantagent plus particulièrement les femmes. Il semble bien que l'on s'intéresse de plus en plus à ces trois domaines en vue de transformer les régions rurales en stagnation.

Garantir les droits de propriété

Pour la plupart des pauvres ruraux des pays en développement, la terre est le principal moyen d'existence et permet d'investir, d'accumuler de la richesse et de la transmettre d'une génération à l'autre. La terre occupant une si grande place dans le portefeuille d'actifs des pauvres, le fait de garantir à ces derniers leurs droits de propriété sur la terre qu'ils possèdent déjà peut accroître notablement le patrimoine de cette catégorie de personnes qui, à la différence des riches, ne peuvent pas se permettre de payer les frais (officiels et officieux) qu'impose le système formel.

L'inégalité dans la propriété foncière contribue aussi de façon décisive à générer et à perpétuer des différences entre hommes et femmes, avec des conséquences pour les générations à venir. Au Kenya, par exemple, 5 pour cent seulement des propriétaires fonciers sont des femmes, en dépit du fait que les Africaines produisent 60-80 pour cent des produits alimentaires du continent (Kameri-Mbote et Mubuu, 2002). Un rapport d'étude de la Banque mondiale, « Land Policies for Growth and Poverty Reduction », conclut que le contrôle accru des femmes sur les titres fonciers pourrait avoir un effet important et immédiat sur le bien-être de la prochaine génération et sur le niveau et le rythme de l'accumulation de capital humain et physique (Banque mondiale, 2003). Garantir les droits de propriété foncière des femmes est donc primordial à maints égards, notamment dans le contexte de l'épidémie de VIH/sida, où l'absence de garantie des droits fonciers pour les femmes qui ont perdu leur mari apparaît pour elles comme une source majeure de conflits coûteux et de difficultés supplémentaires.

Un titre foncier garanti non seulement favorise la création de richesse, mais en accroît aussi la sécurité. La Chine illustre le fait que l'accès général à la terre peut assurer un filet de sécurité sociale de base pour un coût bien inférieur à celui des autres programmes publics, permettant à l'État de dépenser des ressources rares pour l'infrastructure productive au lieu de les consacrer aux filets de sécurité. Le fait d'avoir leur subsistance fondamentale assurée a sans doute permis aux ménages chinois de prendre de plus grands risques en dehors de l'agriculture. Avec les politiques favorisant les marchés de la location de terres, il a aussi contribué notablement au dynamisme de l'économie rurale.

Faciliter l'accès au financement

L'une des principales raisons pour lesquelles des institutions et des marchés fonciers qui fonctionnent bien améliorent les conditions d'investissement du secteur privé tient à la possibilité d'utiliser comme nantissement des titres fonciers facilement transférables, ce qui réduit le coût du crédit pour les chefs d'entreprise, augmente les possibilités d'emplois lucratifs et a en outre l'avantage de développer les systèmes financiers ruraux.

Encadré 13.3. Protéger les droits de propriété et les titres fonciers des femmes

Il est essentiel de protéger les droits de propriété des femmes et leur statut d'occupation des terres dans les régions d'Afrique dévastées par le VIH/sida pour éviter que les ménages ruraux ne soient entraînés dans une spirale de pauvreté. La perte de terres ou de propriété peut défaire tout le tissu d'un ménage, limitant l'accès à une nourriture saine, bon marché et de bonne qualité nutritive et forçant les enfants à quitter l'école pour travailler.

En Namibie et en Ouganda, où le droit foncier et les droits de propriété relèvent d'un système complexe associant droit officiel et droit traditionnel, les droits des femmes à recevoir en héritage, posséder et gérer des terres peuvent être ignorés. L'illettrisme généralisé et le manque d'accès aux systèmes judiciaires officiels, aux avocats et aux autres ressources juridiques peuvent aggraver leur situation. Pour beaucoup de femmes appartenant aux ménages touchés par le VIH/sida, le décès d'un mari est une première perte qui sera suivie de nombreuses autres. Ces femmes risquent d'être expulsées de leurs terres, peut-être leur seule source de revenu et de sécurité, par la famille et dépossédées de leurs biens.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) travaille avec les autorités et les communautés locales afin de protéger les droits de femmes en leur assurant l'accès aux sources juridiques qui leur expliquent leurs droits et les moyens de les défendre. La FAO a constaté que plus de 40 pour cent des veuves avaient perdu leur bétail et leurs outils, confisqués par la famille après le décès du chef du ménage.

Lorsque les femmes n'ont pas de titre foncier ou de logement, elles ont un choix plus restreint d'options économiques. Elles peuvent avoir à affronter l'errance, la pauvreté et la violence, ce qui contribue à leur appauvrissement et à celui de leurs enfants. La pauvreté peut aussi favoriser un comportement à haut risque comme la prostitution, pour avoir de l'argent, un logement et l'accès à la nourriture et à l'éducation.

Source : FAO Newsroom, 2004.

Encadré 13.4. Une administration foncière pro-pauvres

Il est maintenant reconnu que, dans bien des cas où les terres sont assez abondantes, un titre plein n'est peut-être pas nécessaire et n'est peut-être pas non plus le moyen le plus efficace par rapport à son coût de garantir les droits fonciers des petits producteurs. S'il est vrai qu'un certain nombre de pays ont commencé d'expérimenter des solutions dans ce domaine, et que les expériences intéressantes sont nombreuses, rares sont les modèles qui sont facilement applicables à une échelle supérieure pour assurer une sécurité des droits d'occupation à une vitesse et à une échelle suffisantes pour être généralisées.

Accroître la contribution des marchés de location des terres

Bien que les marchés de location des terres contribuent à une plus grande productivité dans de nombreux pays, leur potentiel de stimulation de l'évolution structurelle a été jusqu'à présent limité par le fait que la plupart des contrats étaient à court terme. Divers pays explorent maintenant des mesures – allant de la modification du cadre juridique et réglementaire aux aides à l'investissement pour ceux qui ont des contrats de location à long terme – qui visent à maximiser la contribution des marchés de location des terres au renforcement de l'évolution structurelle dans le secteur de la production agricole tout en contribuant à l'émergence d'un secteur d'entreprises rurales dans les régions concernées (Chine).

Encadré 13.4. Une administration foncière pro-pauvres (suite)

Explorer de nouveaux mécanismes de réforme foncière

De nouvelles stratégies de réforme foncière reconnaissent l'importance des terres dans le portefeuille d'actifs des ménages, l'importance des mécanismes du marché pour l'accession à la terre, et le fait que la réforme foncière ne peut être durable à long terme que si les nouveaux propriétaires fonciers peuvent faire un usage productif de leur nouvel actif. En général, toutes les stratégies sont beaucoup plus décentralisées, reposant sur des mécanismes compatibles avec des incitations pour compléter le fonctionnement des marchés fonciers et non s'y substituer.

Matérialiser les gains potentiels d'équité et d'efficacité découlant des réformes foncières du passé

Bon nombre de réformes ont laissé en héritage une législation (limitation des superficies et réglementation de la location) qui réduit la possibilité d'accès aux terres pour les pauvres. Dans le même temps, les droits accordés aux bénéficiaires des réformes sont souvent restés incomplets (les intéressés obtenant seulement des droits d'usufruit tandis que le propriétaire foncier et l'État conservaient les droits de propriété), ce qui a limité les incitations à l'investissement et la possibilité pour les bénéficiaires d'accéder aux marchés du crédit. La clarification de la propriété de ces terres pourrait conduire à des gains d'efficacité considérables. Des programmes visant à faciliter ce processus de façon plus systématique pourraient accorder des avantages à ceux qui ne sont pas en mesure de réunir des ressources financières par eux-mêmes et pourraient ainsi associer les gains d'efficacité à d'importants gains d'équité.

Réforme institutionnelle de l'enregistrement foncier

Même lorsque la répartition de la propriété des terres n'est pas un problème, des inefficiences institutionnelles, telles que le grand nombre d'institutions non coordonnées, se traduisent par des coûts élevés d'enregistrement qui font obstacle à la matérialisation des avantages potentiels découlant du système d'administration foncière. On peut s'appuyer sur des exemples de bonnes pratiques en matière de réforme institutionnelle pour tirer des enseignements sur ce point, notamment l'utilisation de la technologie en tant que moyen et non comme une fin en soi.

Décentraliser les institutions chargées de l'administration foncière

La décentralisation des services d'administration foncière peut aider à rapprocher ces services des utilisateurs et, partant, améliorer l'accès des propriétaires fonciers pauvres à ces services et réduire ainsi les coûts de transaction lorsqu'ils ont affaire au système d'administration foncière. En même temps, les règles à suivre dans ce processus doivent être claires, afin d'empêcher des agents locaux d'user du pouvoir discrétionnaire de saper la sécurité des droits fonciers.

Ouvrir l'accès des investisseurs extérieurs aux terres rurales

En dépit des preuves qui existent de l'efficacité productive des petits exploitants, les dirigeants de nombreux pays en développement privilégient la production à grande échelle, ce qui sert souvent d'excuse pour accorder aux bénéficiaires des concessions de terrain très généreuses à des conditions très avantageuses. Il y a tout de même un débat réel sur la question de savoir comment donner accès aux liens, à la commercialisation et à la transformation qui sont nécessaires aux petits producteurs pour faire le meilleur usage de leurs terres et choisir un modèle d'organisation de la production qui aide à maximiser l'efficacité économique, surtout dans les pays où les terres sont très abondantes, comme le Mozambique ou le Cambodge. Il existe des modèles pour ce faire, mais il faut les perfectionner.

Source : Deininger, 2004.

Développer les marchés financiers ruraux est une haute priorité dans un cadre d'incitation amélioré qui permet au secteur agricole de servir de principal moteur à la croissance pro-pauvres. Mais pendant les deux décennies écoulées, la plupart des donateurs ont fourni très peu de ressources pour le financement rural et, dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, de nombreux pays partenaires ont mis fin à leur implication importante dans ce domaine d'activité. Il s'en est suivi un vide dans l'offre de crédit saisonnier pour les petits producteurs. Tandis que les banques privées peuvent encore satisfaire les besoins des grandes entreprises commerciales, les petits exploitants et les petites entreprises qui veulent financer l'achat de technologies qui leur permettraient de rehausser leur productivité ou accéder à de nouveaux marchés doivent souvent recourir à l'autofinancement ou au financement familial, vendre du bétail et d'autres actifs, emprunter auprès de prêteurs locaux ou utiliser les ressources financières mises à disposition par les membres de la famille.

Le retour aux systèmes de crédit publics subventionnés du passé, avec leur taux d'intérêt artificiellement bas et des taux élevés de défaillance, n'est ni faisable ni souhaitable. L'intervention de l'État dans la gestion et la mise en œuvre des systèmes financiers ruraux était coûteuse et inefficace. Les programmes étaient grevés par des problèmes de remboursement et par l'instabilité financière des établissements de crédit.

À l'heure actuelle, dans une grande partie du monde en développement, l'impossibilité dans laquelle se trouvent les entreprises et les ménages ruraux pauvres, en particulier les femmes, d'accéder au crédit à des conditions concurrentielles pour investir dans de nouvelles possibilités économiques fait que leurs revenus sont insuffisants. De plus, faute d'un accès suffisant aux instruments de réduction des risques (tels que l'assurance-récolte en cas d'intempéries ou l'assurance contre les fluctuations des prix des produits de base sur le marché), les ménages et entreprises ruraux peuvent même abandonner des projets rentables pour lesquels ils disposent de liquidités suffisantes. L'absence d'instruments d'épargne conduit aussi à des formes d'épargne moins productives, ce qui réduit encore les maigres liquidités des ménages ruraux pauvres.

Un certain nombre de facteurs entravent le développement de marchés financiers dynamiques dans les régions rurales. Les coûts de transaction élevés liés à la dispersion des populations et à la médiocrité de l'infrastructure physique, ainsi que les besoins particuliers et les risques plus élevés inhérents à l'agriculture, se traduisent par une offre insuffisante de services financiers [USAID (Agence des États-Unis pour le développement international), 2003]. Il est indispensable de mettre en place des stratégies de développement des marchés financiers ruraux et d'assurer aux ménages ruraux un accès équitable aux services financiers pour leurs besoins professionnels et domestiques.

L'octroi de micro-crédits aux femmes pauvres des régions rurales s'est révélé être un concept fort. Compte tenu de la précarité des conditions d'existence de nombreuses femmes et des résultats pour l'essentiel favorables de la banque Grameen, par exemple, il faudrait développer activement des facilités supplémentaires de micro-crédit pour les femmes qui exploitent la terre.

Améliorer l'infrastructure

Une meilleure infrastructure, avec des routes rurales, l'électrification des campagnes, l'irrigation et des installations de stockage, relie les petits producteurs aux marchés et réduit leurs risques et leurs coûts de transaction. Elle a pour effet un gain de temps dans le

transport de l'eau, des récoltes, du bois et d'autres produits des ménages ruraux et une augmentation du volume des produits commercialisables ainsi qu'une réduction des coûts des moyens de production. De plus, elle permet aux ménages ruraux d'accéder plus facilement aux services sociaux, notamment de santé et d'éducation, qui peuvent leur offrir de nouveaux moyens de subsistance. Il importe d'encourager la participation des bénéficiaires à la planification, à la construction, à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure afin d'en renforcer la propriété et la viabilité.

Plusieurs études récentes font ressortir la corrélation qui existe entre l'insuffisance de l'infrastructure et la pauvreté rurale. Jalan et Ravallion (2002) constatent que la densité du réseau routier a un effet positif notable sur les dépenses de consommation des ménages agricoles dans les régions pauvres de la Chine. Une étude réalisée au Viêt-nam indique que les ménages pauvres ont beaucoup plus de chances de sortir de la pauvreté s'ils vivent dans des communautés qui ont accès à des routes pavées (Glewwe et autres, 2000). Fan (2004) a aussi montré que les investissements en infrastructure rurale contribuent grandement au développement de l'agriculture et à la réduction de la pauvreté. Une meilleure infrastructure non seulement augmente les possibilités de croissance, mais assure aussi une croissance plus générale et plus équitable.

Malgré l'importance reconnue de l'infrastructure, de nombreux gouvernements et donateurs ont réduit fortement leurs investissements dans l'infrastructure rurale ces dernières années. L'infrastructure reste insuffisante dans nombre de pays en développement, notamment en Afrique. Si l'on veut assurer une croissance pro-pauvres grâce à l'agriculture, il faudra porter une attention beaucoup plus grande à ce domaine essentiel de l'investissement.

Améliorer les institutions afin de renforcer la productivité et l'accès aux marchés

La difficulté, pour de nombreux pays en développement, consiste à trouver des moyens plus efficaces de financer des investissements publics supplémentaires et de mettre sur pied des dispositifs institutionnels adaptés pour les réaliser. Pour être efficaces, les institutions publiques ont besoin d'un effectif suffisant de personnel formé, notamment des conseillers, des chercheurs en agriculture et des agents de vulgarisation agricole, des chefs d'entreprise, des experts financiers et des informaticiens. Les investissements dans la formation réalisés par le passé ont bien accru l'offre dans certaines de ces catégories, même si ces personnes ne sont pas encore rentrées de leur formation à l'étranger. Cependant, le VIH/sida, le vieillissement et la faiblesse des rémunérations et de la motivation dans les institutions publiques ont contribué aux pénuries chroniques de personnel dans de nombreux pays.

Le renforcement des institutions qui fournissent des biens et des services publics peut réduire les coûts tout en améliorant la qualité des services. Il exige sans doute des innovations. Une aide accrue des donateurs en faveur des principaux investissements du secteur public pourrait prendre la forme de nouveaux systèmes de financement (bons d'échange, redevances d'utilisation et certains mécanismes de cofinancement) renforçant l'autonomie des usagers des services publics, et de réformes institutionnelles appropriées visant à améliorer les mandats et les résultats. Il faut aussi former un nouveau partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les Organisations non gouvernementales (ONG) pour la fourniture de services publics.

Même si l'État est obligé de payer pour de nombreux biens et services, il n'a pas à les fournir. Ces dernières années ont été marquées par la réussite de bon nombre d'initiatives consistant à recourir à des organisations non gouvernementales et locales pour la fourniture d'une assistance ciblée aux pauvres, et il peut être fait appel à des entreprises privées pour construire et entretenir des écoles, des centres de santé, des routes et d'autres éléments d'infrastructure. La passation de contrats peut être une solution très efficace par rapport à son coût et peut offrir de meilleures possibilités de participation des populations et des collectivités locales. Les types de partenariat souhaitables varieront selon les secteurs et les fonctions, offrant beaucoup plus de possibilités de diversifier les arrangements en matière de fourniture pour les services d'éducation et de santé que pour les routes rurales et la réglementation du marché.

Organiser les petits producteurs pour la commercialisation

Les petits producteurs ont toujours été désavantagés sur le marché et, dans certains pays, ce désavantage s'aggrave. Ces producteurs ne traitent généralement que de petits volumes, ils ont souvent des produits de qualité variable ou inférieure à la norme à vendre et ils ne disposent pas d'informations relatives au marché ni de liens avec des acheteurs dans la chaîne de commercialisation. Ces inefficiences peuvent toutes être compensées facilement par les avantages que présentent les petites unités de production du point de vue de l'efficience.

Beaucoup de petits producteurs doivent aussi maintenant affronter des marchés de plus en plus intégrés et axés sur le consommateur, où seuls comptent la qualité et le prix. Dans les nouvelles chaînes de valeur mondiales qui se développent rapidement, le secteur privé apparaît comme un acteur majeur dans la mise en relation des gros producteurs commerciaux avec les marchés (agriculture contractuelle et supermarchés), mais il s'intéresse moins aux petits producteurs à titre individuel et est moins à même de traiter avec eux. Ces derniers devront s'organiser pour surmonter ces problèmes et exploiter les nouvelles possibilités qu'offrent ces changements, faute de quoi ils risquent de perdre leur accès aux marchés (Vorley et Fox, 2004).

Nombreux sont ceux qui pensent maintenant que la meilleure façon d'améliorer l'accès aux marchés pour les petits producteurs est de les regrouper au sein de fédérations bien structurées, capables de défendre leurs intérêts dans toutes sortes de négociations portant sur la stratégie et les programmes et de faire en sorte que les services nécessaires soient disponibles. À la différence des anciennes coopératives d'État, généralement discréditées en raison de leur manque d'efficacité et de leur coût élevé, les nouvelles organisations de producteurs doivent être volontaires, économiquement viables, financièrement autonomes, autogérées, transparentes et attentives aux besoins de leurs membres. Les fonctions de ces associations doivent notamment consister à établir des systèmes d'information et des connexions avec les marchés nationaux et mondiaux, élaborer des pratiques de bonne gouvernance et mettre en place une infrastructure permettant de relier les petits exploitants aux systèmes de financement et de fourniture d'intrants. Ces associations peuvent aussi jouer un rôle dans l'établissement de nouvelles formes d'assurance de la production, protégeant les producteurs contre les « fluctuations » de prix et développant de nouvelles formes de partenariats publics et privés.

Encadré 13.5. Subventionnements judiciaires

Les défaillances généralisées et insidieuses du marché, en particulier dans les pays qui en sont aux premiers stades de leur développement économique, peuvent justifier une intervention plus directe de l'État, notamment le recours à des subventions pour favoriser la création et de l'édification de marchés en vue de déclencher des gains de productivité. Les subventions en faveur des engrais et de l'irrigation peuvent créer des distorsions sur le marché et générer des rendements décroissants au fur et à mesure de l'élévation de la productivité et des niveaux globaux de développement; elles exigent de la part de l'État, des degrés de capacité et de gouvernance qui peuvent faire défaut. Par ailleurs, les systèmes de subventions sont hautement politisés et peuvent être difficiles à démanteler une fois qu'ils sont en place – comme en témoigne l'expérience actuelle en Inde. Les subventions confrontent donc les pouvoirs publics à des dilemmes lorsqu'il s'agit de justifier leur utilisation pour surmonter des perceptions initiales de risque commercial ou le coût élevé de l'activité sur des marchés faibles et peu étoffés.

Les subventions ou les garanties doivent en général être offertes à titre temporaire pour s'attaquer à des obstacles précis à la participation du secteur privé sur les marchés. Le recours permanent à ces dispositifs risque d'aggraver les problèmes sous-jacents au lieu de les résoudre. Les subventions ne doivent pas servir à fournir un marché pour tous les producteurs ou à assurer un soutien général des revenus des producteurs car cela finirait par profiter de façon disproportionnée aux grands producteurs qui réussissent mieux.

Conséquences du point de vue de l'action

Les gains de productivité dans le secteur agricole – accompagnés d'un accès élargi aux marchés nationaux, régionaux et internationaux – sont un élément clé dans une stratégie de croissance pro-pauvres assurant une amélioration durable des conditions d'existence des ménages pauvres. Cependant, les politiques et les investissements nécessaires pour débloquer le potentiel productif des ménages pauvres sont souvent décidés en l'absence d'informations suffisantes au sujet des contraintes et ne tiennent pas compte de toute une série de facteurs environnementaux, physiques, institutionnels, sociaux et politiques qui sont liés les uns aux autres et qui piègent ces ménages dans un cadre de croissance nulle. Il faut donc trouver des réponses appropriées, fondées sur un diagnostic sain de la pauvreté rurale, sur une bonne compréhension des réalités locales dans les différents mondes ruraux et sur la dynamique de la diversification professionnelle et la mobilité géographique.

Pour renforcer la productivité du secteur agricole, il faut une politique et un cadre réglementaire stables et d'accompagnement afin de supprimer les distorsions du marché, d'offrir des conditions propices à la participation sur le marché et à l'esprit d'entreprise et de stimuler l'innovation. Il est nécessaire de prendre certaines mesures de base, notamment promouvoir l'investissement dans des technologies propres à rehausser la productivité, reconnaître la valeur des femmes comme celle des hommes dans la production, améliorer les services de transport, renforcer la gestion intégrée des ressources en eau et mettre en place d'autres infrastructures afin d'établir des liens entre les marchés et de réduire les coûts de transaction, élargir l'accès à l'information et au financement, et accroître la capacité des ménages agricoles et de leurs associations d'exprimer leurs besoins et d'échanger leur savoir et améliorer la durabilité des actifs d'infrastructure.

Les nouveaux cadres stratégiques et juridiques doivent en priorité assurer l'accès des pauvres à des actifs tels que les terres et les ressources en eau – pour tous les producteurs

ruraux, y compris ceux qui ont besoin de diversifier leurs activités hors du secteur agricole et de quitter les zones rurales – développer des technologies de gestion des ressources naturelles et des cadres administratifs et renforcer les institutions qui facilitent les droits de propriété informels. Les associations qui s'occupent de l'utilisation des terres, de la gestion de l'eau, de l'irrigation ou de l'exploitation des forêts peuvent travailler avec les autorités gouvernementales afin de superviser la gestion des ressources naturelles.

Au cours de la décennie passée, de nombreux pays ont promulgué des textes novateurs en matière de droit foncier et ont engagé des réformes institutionnelles afin de renforcer la sécurité des droits d'occupation des terres et d'en faciliter le transfert entre les utilisateurs. Des pays aussi divers que le Brésil, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud ont commencé de mettre en œuvre des programmes en vue d'étendre, de compléter ou de parachever les efforts de réforme foncière entrepris dans le passé. Il est maintenant reconnu que, faute de prêter l'attention requise à l'inégalité foncière, elle risque de s'aggraver et de provoquer des conflits beaucoup plus importants. Dans bien des contextes, de l'Afghanistan à la Colombie, au Timor oriental et au Soudan, les questions foncières apparaissent comme des éléments centraux pour un règlement pacifique des conflits. Des efforts similaires sont en cours afin d'améliorer les lois et les systèmes régissant l'utilisation de l'eau et d'en renforcer l'application.

Le fait que les ménages agricoles dans leur grande majorité sont mal placés pour accéder aux connaissances nouvelles sur les pratiques améliorées, les analyser et les utiliser limite les possibilités d'accroissement de la productivité. L'action des pouvoirs publics peut renforcer les liens entre les chercheurs et la vulgarisation, permettre la participation des producteurs à la fixation des besoins et des priorités de la recherche et rehausser la capacité des ménages d'adopter et d'adapter les pratiques appropriées qui améliorent la productivité. L'on peut faire appel à un mélange de services de vulgarisation du secteur public, des ONG et du secteur privé pour mieux répondre aux besoins des ménages ruraux.

Le soutien aux organisations de producteurs est aussi important, en particulier pour la fourniture de services centrés sur le client, l'amélioration de la qualité et de la rapidité de la production et la mise en relation des petits producteurs avec l'industrie de la transformation alimentaire, les supermarchés et les autres débouchés agroalimentaires. Renforcer ces organisations peut aussi aider grandement à soutenir et à renforcer le développement local et la décentralisation.

L'optique hommes-femmes

Les femmes sont nettement désavantagées du point de vue de l'accroissement de leur productivité et de l'amélioration de leur accès aux marchés. Plusieurs études montrent les difficultés d'accès des femmes aux ressources nécessaires pour répondre aux signaux du marché. Des droits fonciers garantis sont peut-être l'élément le plus important pour les interventions proposées ici. En outre, les femmes entrent généralement sur le marché du travail à des conditions inférieures et consacrent leur temps limité à des activités qui sont faciles d'accès et peu lucratives.

Il existe maintenant une grande masse de données prouvant que l'inégalité hommes-femmes limite la croissance économique tant directement qu'indirectement, en Afrique en particulier, et nuit à l'efficacité des initiatives de réduction de la pauvreté. Gelb (2001) parle d'un « potentiel occulté en Afrique ». Il est indispensable d'améliorer la situation des productrices agricoles et leur productivité si l'on veut mettre en place en Afrique

subsaharienne une stratégie de croissance pro-pauvres fondée sur l'agriculture. Les éléments essentiels de cette stratégie sont la sécurité de l'occupation des terres et le contrôle des autres actifs productifs ainsi qu'un accès accru aux services financiers, aux technologies, aux engrais et aux services de vulgarisation. Il faut réaliser simultanément des investissements dans des technologies nationales qui permettent d'économiser du travail et des investissements d'infrastructure qui permettent aux femmes de prendre part à des activités à productivité plus élevée et d'accéder aux marchés. Pour étayer cette action, il faut continuer de centrer l'effort sur l'éducation des filles, et investir dans de meilleurs services de santé qui répondent aux besoins des femmes.

La levée des obstacles à la croissance qui sont liés à l'inégalité hommes-femmes contribuera grandement à la réalisation du potentiel de croissance de l'Afrique. Réduire les inégalités hommes-femmes dans l'accès aux ressources essentielles et au contrôle de ces ressources est un moyen concret d'accélérer et de diversifier la croissance, en la rendant plus durable et en faisant en sorte que les pauvres y contribuent et en bénéficient (Blackden et Canagarajah, 2003).

Gros plan sur l'Afrique subsaharienne

Rehausser la productivité du secteur agricole et accroître les débouchés de marché

Pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'expansion agricole offre manifestement le moyen le plus prometteur d'assurer une croissance pro-pauvres. Le continent dispose de ressources naturelles en abondance, et l'agriculture est le principal moyen de subsistance pour 60 pour cent de la population, proportion bien plus forte qu'en Asie et en Amérique latine. Par ailleurs, la place des femmes dans la production est aussi nettement plus importante en Afrique subsaharienne que sur aucun autre continent. L'urbanisation y est rapide et, d'ici à 2020, près de la moitié de la population africaine vivra dans les zones urbaines (Rosegrant et autres, 2001). Les producteurs et les chefs d'entreprise africains disposent donc d'importantes possibilités nouvelles de diversification vers l'agro-industrie, le commerce de gros de denrées alimentaires et les produits à plus haute valeur ajoutée.

Il ne faut cependant pas oublier que l'effort doit rester axé sur la production d'aliments de première nécessité. La plupart des Africains pauvres qui dépendent de l'agriculture sont enfermés dans ce type de production à faible rendement et à risque élevé, notamment la culture du maïs et du manioc. Pour faire reculer la pauvreté, une stratégie de croissance pro-pauvres doit mettre l'accent sur l'élévation de la productivité du travail et des terres pour ces cultures, tout en reconnaissant la dynamique qu'entraîne une production accrue pour les marchés locaux, régionaux et nationaux.

La croissance agricole en Afrique subsaharienne a été décevante ces trente dernières années. Depuis 1990, l'offre de denrées alimentaires par habitant y a décliné de 3 pour cent, en contraste marqué avec une progression de plus de 30 pour cent en Asie et de 20 pour cent en Amérique latine.

Plusieurs facteurs expliquent les médiocres résultats de l'Afrique au cours des dernières décennies. Des politiques inappropriées, des institutions faibles et une infrastructure insuffisante en sont les principales causes, ainsi que l'épidémie de VIH/sida et la dégradation des termes de l'échange. L'accroissement de la production a résulté principalement d'une extension des superficies cultivées et non d'une augmentation des rendements, ce qui n'est guère surprenant compte tenu du très faible taux d'utilisation d'engrais et de la très faible proportion de terres irriguées.

Si l'on veut que l'agriculture serve de principal moteur de la croissance pro-pauvres en Afrique subsaharienne, il faut réorienter radicalement les politiques et les pratiques actuelles, et adopter notamment une stratégie privilégiant l'égalité hommes-femmes – et envisager cet effort sur le long terme. L'accroissement de la productivité du secteur et l'élargissement des débouchés de marché seront les deux axes de cet effort. Il faut donc privilégier des choix technologiques qui puissent faire une différence pour la productivité,

tant des terres que du travail, et des politiques et des programmes qui améliorent l'accès aux marchés et abaissent les coûts de transaction.

Rehausser la productivité du secteur agricole

Les systèmes d'exploitation agricole en Afrique subsaharienne sont très divers, en raison de l'immense disparité des conditions tant agro-écologiques que socio-économiques. Dans beaucoup de régions, la pression sur les ressources s'est fortement accentuée; avec le net raccourcissement des périodes de régénération des jachères, des parcours et des forêts, la productivité des systèmes traditionnels baisse, les éléments nutritifs du sol sont exploités de façon excessive et la couverture du sol est détruite. Pourtant, paradoxalement, comme le notent la FAO et la Banque mondiale (2001), il subsiste en Afrique subsaharienne d'immenses zones dont le potentiel est inexploité, et où il serait possible d'accroître la productivité des terres non irriguées et de développer l'irrigation. Pour plusieurs des principales cultures aussi – maïs, manioc et riz en particulier – il existe déjà des variétés améliorées sur lesquelles fonder cette exploitation.

Toute tentative faite pour exploiter ces potentiels en vue d'améliorer la production doit cependant, avant tout, tenir compte de la diversité de l'Afrique. Des recommandations de type unique concernant les techniques d'intensification, du genre de celles qui ont propagé la Révolution verte à de vastes superficies de rizières/terres à blé en Asie du Sud, ne trouvent généralement d'écho qu'auprès de producteurs dispersés en Afrique subsaharienne – souvent ceux-là seuls, principalement dans les mondes ruraux 1 et 2, qui sont bien reliés aux marchés et qui peuvent accéder facilement aux services financiers. Pendant de longues années encore, la seule façon d'aller de l'avant pour les producteurs et les travailleurs pauvres des mondes ruraux 2, 3 et 4, et la base de toute nouvelle amélioration technique, sera sans doute de commencer par une meilleure gestion des ressources naturelles d'ores et déjà disponibles. Il faut élaborer de nouvelles formes d'utilisation durable qui puissent remplacer les systèmes de jachères et de pâturages de transhumance qui, dans le passé, assuraient la subsistance de populations moins denses. Du fait de la diversité des systèmes et de la multiplicité des problèmes actuels et de leurs origines, les solutions techniques seront beaucoup plus spécifiques aux lieux et aux clients que dans les autres régions.

Les politiques mises en œuvre pour amorcer ces formes de changement doivent suivre trois axes principaux : assurer la sécurité de l'accès aux ressources; amener les utilisateurs des ressources à concevoir et diffuser eux-mêmes de nouveaux systèmes de production; partager les coûts de la transition avec les utilisateurs des ressources.

Il faut du temps pour engager la spirale de hausse de la productivité et de renforcement de la durabilité en se fondant sur des processus biologiques – agriculture écologique pour limiter l'érosion et améliorer la fertilité grâce au paillage et à la réduction des labours, lutte intégrée contre les ravageurs ou gestion intégrée de la fertilité des sols, par exemple. Les stratégies mises en œuvre doivent assurer aux producteurs susceptibles d'adopter ces pratiques un accès fiable à leurs terres, soit en tant que propriétaires privés, soit en tant qu'exploitants fermiers à moyen terme ou conformément au droit coutumier.

Eu égard à la diversité des modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter aux pratiques, il n'est pas possible de recourir uniquement aux modèles d'organisation qui font appel à des compétences techniques externes pour opérer les changements. Ce sont les producteurs eux-mêmes qui en savent le plus sur les ressources et les risques locaux et sur

les modifications techniques qui sont, ou ne sont pas, compatibles avec les conditions de vie locales. Les méthodes appliquées doivent se fonder sur la participation afin de communiquer les exigences du terrain à ceux qui fournissent un soutien sous forme de recherche et de vulgarisation. Les producteurs doivent eux-mêmes évaluer, aider à améliorer et diffuser les technologies adaptées à l'échelon local. Pour étayer ces approches fondées sur la participation, il faut de nouveaux types d'organismes de recherche et de vulgarisation, avec des agents préparés, par leur formation et par des systèmes réformés d'enseignement agricole, à accepter comme partenaires des membres ou des représentants des communautés locales et à coopérer avec eux.

À elles seules, toutefois, des politiques visant simplement à assurer l'accès aux ressources et la participation à la recherche et au développement n'aideront guère les pauvres d'Afrique, qui sont obligés d'épuiser les ressources pour survivre. Pour avoir un effet, ces politiques devront s'accompagner d'incitations à l'évolution technologique.

Élargir les débouchés de marché

Les nouvelles technologies agricoles, à plus forte intensité d'intrants, ne peuvent réussir que lorsque de petites exploitations produisent pour le marché accessible. Avec des coûts de transactions aussi lourds dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, produire pour le marché peut comporter des risques élevés. Cependant, une fois que les marchés se développent, les coûts de transport et de transaction baissent généralement de façon considérable, ce qui rend la production plus attractive.

En Afrique, les réformes du marché visant à réduire les risques et à renforcer l'efficacité sont, depuis quelque temps, considérées comme nécessaires pour stimuler une croissance fondée sur l'agriculture. Trop souvent, toutefois, ces réformes n'ont pas produit la réaction escomptée de la part de l'offre. Elles n'ont pas non plus supprimé bon nombre des distorsions de prix qui existent sur ces marchés. Les réformes n'ont donc guère bénéficié aux petits producteurs, surtout ceux des régions plus isolées et mal desservies. Les rendements des principales cultures de première nécessité diminuent notablement et l'utilisation d'intrants agricoles baisse fortement au fur et à mesure que l'on s'éloigne des marchés. En l'absence d'accès à de nouveaux marchés, l'accroissement de la production ainsi obtenu se traduit souvent par des baisses de prix marquées en raison de l'inélasticité de la demande locale.

L'absence de marchés reflète peut-être, plus que toute autre chose, le manque d'infrastructure dans de nombreuses régions rurales d'Afrique subsaharienne. Avec le réseau routier africain, qui ne représente aujourd'hui qu'une fraction de celui que l'Inde possédait il y a des décennies (Spencer, 1994), environ 70 pour cent des producteurs sont mal reliés aux marchés. Beaucoup d'entre eux ne peuvent ni se procurer les engrais et les autres intrants à des prix abordables ni commercialiser leurs propres produits de manière efficace. L'insuffisance de l'infrastructure de télécommunications maintient aussi les producteurs dans l'isolement. De même, la faiblesse des investissements dans des services essentiels comme la santé et l'éducation réduit la productivité du secteur agricole.

Les faibles densités de population de l'Afrique font que les investissements en infrastructure et en services essentiels sont difficiles à financer. Pour atteindre des niveaux raisonnables d'infrastructure, il faudra augmenter considérablement l'investissement public. Cet investissement dans les régions rurales a baissé dans de nombreux pays d'Afrique au cours des dernières décennies en raison des pressions budgétaires imposées

par les programmes d'ajustement structurel et d'une diminution de l'aide des donateurs en faveur des investissements en infrastructure (Fan et Rao, 2003).

Cette tendance doit être inversée. Il faudra aussi inverser la réduction excessive de la taille des institutions publiques qui fournissent des biens et services publics essentiels comme la recherche et la vulgarisation agricole. Ces institutions ont un rôle clé et doivent être réhabilitées et renforcées afin de remplir leurs fonctions d'une manière qui soit efficace par rapport à son coût et qui réponde à la demande.

Développer les échanges

L'Afrique importe actuellement 25 pour cent de ses céréales alimentaires, ce qui offre des possibilités de meilleure intégration des marchés nationaux et intra régionaux des céréales vivrières en Afrique et d'expansion des échanges entre pays d'Afrique. Cette intégration est limitée par l'insuffisance de l'infrastructure régionale, des institutions, de la coordination sur les marchés et de la concurrence des importations à bas coût et souvent subventionnées en provenance des pays de l'OCDE. Pour tirer profit d'une expansion des possibilités commerciales, les producteurs africains doivent être en mesure de satisfaire à des exigences plus strictes en matière de normes de calibrage et de qualité et de sécurité des aliments. Il faudra pour cela renforcer les services d'appui du marché, surtout les services financiers, et améliorer l'infrastructure rurale, surtout les routes, la technologie de l'information et de la communication et les télécommunications. Il faudra aussi veiller à renforcer les institutions responsables des normes et du contrôle de la qualité, du contrôle de l'application des contrats et de la communication d'informations relatives aux marchés. Les donateurs reconnaissent que les effets potentiels de l'aide alimentaire sur la production agricole nationale sont largement examinés dans d'autres instances [FAO, OCDE, le Programme alimentaire mondial (PAM)] et ne jugent pas utile d'ajouter à ces travaux dans le présent document.

Diversifier les moyens de subsistance

De nombreux ménages des régions rurales d'Afrique subsaharienne, en particulier les ménages pauvres, tirent une part importante de leur revenu d'autres activités, auxquelles ils consacrent une grande part de leurs actifs (surtout le travail). Les études les plus récentes consacrées à ce phénomène (Bryceson, 1999) révèlent une dépendance croissante à l'égard d'autres sources de revenu, dont la contribution au revenu total dépasse largement 50 pour cent dans certaines régions.

L'expansion du secteur agricole, avec ses liens forts en aval et en amont avec l'économie locale, peut offrir de nombreuses possibilités nouvelles de revenu pour les ménages qui dépendront de plus en plus d'autres sources. Cependant, d'autres mesures peuvent aider les ménages à tirer des rendements plus élevés d'autres activités. Le développement des qualifications est parfois de la plus haute importance pour beaucoup de ménages pauvres. D'autres facteurs décisifs sont l'accès aux ressources financières pour créer une entreprise et un cadre réglementaire qui facilite le démarrage et l'exploitation d'entreprises.

PARTIE III

Chapitre 14

**Promouvoir la diversification
des activités rémunératrices**

La hausse de la productivité liée à la production est certes indispensable à l'instauration d'une croissance pro-pauvres par le biais de l'agriculture, mais les ménages ruraux pauvres sont également tributaires de tout un éventail d'activités économiques non agricoles qui s'inscrivent dans leurs stratégies de subsistance. La diversification des activités rémunératrices pratiquées par les membres de ménages agricoles progresse, offrant d'autres possibilités de rémunération que celles provenant de la production agricole. Or ces possibilités sont autant de solutions cruciales sur la voie de la réduction de la pauvreté.

La mobilité et la croissance dans les secteurs agricole et non agricole sont bénéfiques pour les ménages agricoles. Ceux-ci tirent avantage de l'accroissement de la demande de produits alimentaires plus diversifiés et à plus forte valeur, des possibilités de revenu et d'emploi qu'offre un secteur agro-alimentaire rural en expansion, des transferts de fonds qui peuvent être investis dans l'amélioration des pratiques, d'une amélioration des compétences et de la connaissance des marchés grâce à ceux qui sont allés voir ailleurs, et de la possibilité d'inverser la tendance au morcellement des exploitations par le rachat ou la location de terres.

La diversification des activités rémunératrices est en partie fondée sur le capital humain (qu'à son tour elle renforce) intégré dans les compétences, l'expérience et la volonté d'innover. Elle est source de revenus et de transferts de fonds qui modifient les choix ouverts aux ménages en leur fournissant des ressources de trésorerie souples d'utilisation. Elle atténue les risques et réduit les effets défavorables de la saisonnalité sur la consommation. Ainsi la diversification améliore-t-elle les moyens de subsistance d'une manière générale.

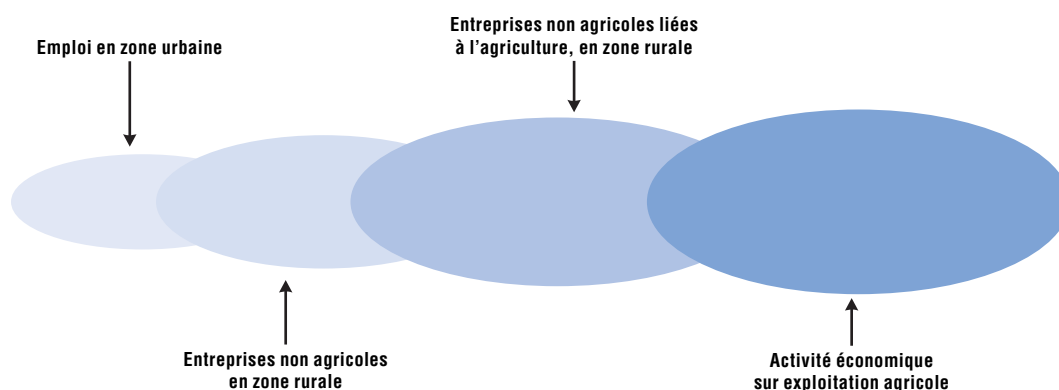
Certes, la diversification économique non agricole en zone rurale ou urbaine renvoie aux « mondes ruraux » 1 à 4, mais ce sont les mondes ruraux 3 et 4 qui feront l'objet d'une attention particulière dans le présent chapitre. Du fait de l'excédent de main-d'œuvre et du faible niveau des stocks d'actifs qui les caractérisent, ces deux mondes sont à la fois incités et freinés dans leur recherche de moyens d'existence non agricoles.

Sources de diversification des activités rémunératrices

Pour les ménages agricoles des pays en développement, l'activité économique de base se situe sur le lieu de production (l'exploitation agricole) et peut être intensifiée par l'augmentation de la productivité et un plus large accès aux marchés (chapitre III.13). En dehors de leurs propres activités de production agricole, les ménages agricoles ont la possibilité de diversifier leurs moyens de subsistance dans trois grandes sphères d'activité économique (extra-agricole) (graphique 14.1) :

- Activité non agricole liée à l'agriculture en zone rurale.
- Activité non agricole en zone rurale.
- Emploi en zone urbaine.

Graphique 14.1. **Trois sphères de possibilités de moyens d'existence diversifiés pour les ménages agricoles**



Généralement exercée dans une ville rurale, l'activité non agricole liée à l'agriculture en zone rurale inclut la transformation et la commercialisation de produits agricoles, la fourniture d'intrants ainsi que les services et secteurs d'activité connexes. Elle représente les liens amont et aval avec l'industrie agro-alimentaire, le secteur des services et du commerce ainsi que le reste de l'économie. De tout temps, cette activité a été sous-estimée lorsqu'on évaluait la contribution de l'agriculture au développement économique étant donné que l'agriculture se mesure au moyen de données sur les récoltes et la vente de matières premières. Selon une étude portant sur huit pays d'Amérique latine, les statistiques officielles, qui s'appuient sur les indicateurs traditionnels, montrent que l'agriculture ne représentait guère que 7 % du PIB en 1997 alors que l'agriculture « élargie » (intégrant les activités agricoles et non agricoles liées à l'agriculture) représentait 30 % environ du PIB (IICA, 2004). Dans les pays en développement, la plupart des entreprises exerçant ce type d'activité sont de petite taille et emploient une nombreuse main-d'œuvre, fournissant ainsi des possibilités considérables de revenu et d'emploi à la population rurale. En Inde, par exemple, les entreprises agro-industrielles employaient 22 millions de travailleurs sur les 33 millions que comptait le secteur manufacturier au début des années 90 (Chadha et Gulati, 2002).

En zone rurale, les entreprises non agricoles relèvent principalement de l'économie informelle. Celle-ci génère un certain volume de revenus au travers de très nombreuses entreprises adaptables, faciles à intégrer et à quitter, et dont les coûts de transaction sont faibles. Elle constitue une source importante d'activités rémunératrices, en particulier pour les femmes (ASDI, 2003). Exigeant peu de capitaux et de compétences, bon nombre d'activités non agricoles s'exercent sur des marchés extrêmement localisés et s'appuient sur le travail indépendant. L'entreprise non agricole en zone rurale constitue généralement une passerelle entre, d'un côté, la production agricole axée sur les produits et, de l'autre, les activités rémunératrices exercées dans les secteurs modernes de l'industrie et des services des centres urbains (Timmer, 2005). L'Agence suédoise de coopération internationale (ASDI) (2004) estime que les ménages ruraux pauvres d'Afrique subsaharienne et d'Asie tirent entre 30 et 50 % de leur revenu d'activités non agricoles (en zone rurale ou urbaine).

L'emploi en zone urbaine par le biais de migrations temporaires ou de navettes quotidiennes constitue désormais une composante ordinaire des stratégies de subsistance des ruraux pauvres. La mobilité de la main-d'œuvre entre zones rurales et urbaines s'est

accrue du fait de l'amélioration des routes et des réseaux de communication. Certes, la majorité de cette population est employée dans le secteur informel et non structuré des villes, mais elle peut ainsi gagner plus que si elle exerçait son activité dans l'agriculture traditionnelle ou dans la production agricole marginale (Deshingkar, 2004). La part représentée par les transferts de fonds provenant de cette forme d'emploi varie en fonction de la proximité des centres urbains. Un examen portant sur 25 cas répertoriés en Afrique révèle que les rémunérations résultant de la migration (soit d'une zone rurale à une autre, soit entre zone rurale et zone urbaine) ne constituent guère que 20 % du revenu total non agricole dans les villages éloignés des grandes villes, alors que cette part passe à 75 % dans les villages proches des grandes agglomérations (Reardon, 1997). D'après des données d'observation concernant l'Inde, dans les villages forestiers non irrigués du *Madhya Pradesh*, les rémunérations résultant des migrations représentent la moitié des rémunérations annuelles des ménages (Deshingkar et Start, 2003).

Il ne faudrait pas sous-estimer les liens entre économie rurale agricole et non agricole en zone rurale. Un secteur agricole prospère s'appuyant sur une productivité en hausse et de plus larges marchés tirera et étoffera l'économie rurale non agricole, et influera sur les salaires réels et la sécurité alimentaire (Dorward et autres, 2004). On voit bien là l'importance de la relation entre les mondes ruraux 1 et 2 d'une part, et les mondes ruraux 3 et 4, d'autre part, en ce sens que les producteurs commerciaux créent une demande et des opportunités d'emploi. Les petits commerçants font beaucoup pour tisser des liens entre l'économie rurale agricole et non agricole.

Pour les pauvres, conjuguer des moyens d'existence ruraux et urbains présente un double avantage. Le travail de la terre et la production agricole marginale constituent d'importants filets de sécurité lorsque l'emploi en zone urbaine s'exerce principalement dans le secteur informel (Deshingkar, 2004).

Des études empiriques portant sur l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine ont bien montré que la diversification professionnelle est plus forte et plus complexe que ne le laisseraient penser les statistiques officielles. Selon Ellis (2004), la contribution des sources de revenu non agricoles représente, en moyenne, 60 % environ du revenu des ménages ruraux en Asie du Sud, 50 % en Afrique subsaharienne et 40 % en Amérique latine.

Nature de la diversification dans les zones rurales

La diversification des activités rémunératrices est un processus adaptatif permanent par lequel les ménages ajoutent de nouvelles activités et poursuivent celles qu'ils exerçaient déjà ou en abandonnent d'autres, maintenant ainsi un portefeuille d'activités varié et évolutif. Cette diversité des sources de revenu vaut pour l'ensemble de l'échelle des revenus, bien qu'elle soit de nature différente selon que le ménage est aisé ou pauvre. Chez les ménages aisés, la diversification s'oriente généralement vers des activités commerciales non agricoles (négoce, transport, petit commerce, briqueterie) ou vers l'emploi salarié. De leur côté, les pauvres diversifient leurs activités en se livrant à des travaux salariés occasionnels, surtout dans d'autres unités de production agricole que la leur, tout en demeurant fortement tributaires des produits de cultures de subsistance. On peut donc dire que la diversification tend à maintenir les pauvres dans une relation de dépendance étroite par rapport à l'agriculture, alors que les ménages aisés s'affranchissent en partie de cette dépendance.

Graphique 14.2. **Composition du revenu total, par profil de revenu : Tanzanie**

Une étude de cas sur les ménages agricoles de Tanzanie illustre la manière dont les schémas de diversification varient selon la fourchette de revenu à laquelle ils appartiennent (graphique 14.2). La dépendance relative par rapport à l'agriculture diminue à mesure que le revenu augmente, passant de 68 % pour le quartile des plus pauvres à 43 % pour les plus riches. L'analyse de la nature du revenu agricole révèle que la part du bétail dans la composition du revenu du quartile supérieur est égale à plus du double de celle du quartile inférieur. Par conséquent, tout indique que la diversification dans la production agricole et les activités non agricoles réduit la pauvreté chez les ménages agricoles.

On pourrait penser qu'en privilégiant les activités extra-agricoles, les ménages aisés finiraient par négliger leurs activités de production agricole et afficher de médiocres résultats sur ce plan, mais il n'en est rien. D'après les données relatives à quatre pays d'Afrique subsaharienne, la productivité agricole par hectare monte en flèche à mesure que les revenus augmentent. La production agricole nette par hectare du quartile des ménages affichant le revenu le plus élevé est entre trois et six fois supérieure à celle du quartile des ménages ayant le revenu le plus faible (Ellis et Freeman, 2004).

Les possibilités pour les pauvres des deux sexes de diversifier leurs activités rémunératrices varient considérablement selon le lieu, la confession religieuse et le groupe ethnique. Il ne faudrait pas pour autant considérer que les obstacles culturels à la présence des femmes sur le marché du travail sont figés et immuables : ils évoluent et, parfois, disparaissent assez soudainement. En Afrique subsaharienne, les femmes, les vieillards et les enfants demeurent généralement sur le lieu d'exploitation agricole tandis que les hommes circulent pendant des périodes plus ou moins longues. Ailleurs, la demande croissante de personnel de maison a longtemps dominé les mouvements migratoires en Amérique latine, comme c'est le cas aujourd'hui des migrations du Bangladesh, des Philippines et du Sri Lanka à destination du Golfe persique.

Les femmes occupent une place prépondérante dans les activités économiques extra-agricoles dont le développement n'est jamais aussi rapide que pendant les périodes d'ajustement structurel. Il s'agit d'activités comme la transformation et la préparation des aliments, le petit commerce et de nombreux autres services. Les femmes sont donc des acteurs clés de la transition économique que connaît l'économie rurale au sens large (ASDI, 2004).

Pourquoi y a-t-il diversification?

La diversification contribue à réduire les risques, notamment ceux liés à la saisonnalité dans l'agriculture pluviale. Elle peut aussi s'inscrire dans une stratégie visant à conjuguer (successivement ou en parallèle) des activités contribuant à l'accumulation de richesse à différents stades du cycle de vie des ménages.

Réduire sa dépendance à l'égard de la production agricole est un des aspects du processus visant à accéder à une plus grande aisance financière. Pourtant, même si les pauvres et les gens aisés diversifient leurs activités dans les mêmes proportions, le revenu non agricole absolu des seconds est plusieurs fois supérieur à celui des premiers. Cependant, si l'on en croit les observations faites en Asie du Sud, les choses ne seraient pas aussi tranchées. Certaines études montrent que les revenus non agricoles sont inférieurs et moins fiables que les revenus de l'agriculture, en particulier dans les régions marginales, et que le développement agricole constitue un préalable important à des formes d'emploi plus rémunératrices dans le secteur rural non agricole (Deshingkar, 2004).

La diversification permet de surmonter les risques et la saisonnalité des moyens d'existence fondés sur les ressources naturelles, mais elle témoigne aussi de l'incapacité de la production agricole à offrir des activités plus rémunératrices dans une économie libéralisée. Pauvreté et vulnérabilité vont souvent de pair avec une dépendance excessive à l'égard de la production agricole, alors que celle-ci devrait au contraire rendre plus riche et moins vulnérable. Souvent, les exploitations agricoles voient leur rendement augmenter grâce aux ressources de trésorerie produites par leurs activités non agricoles. Ainsi, contrairement à l'opinion courante, ce ne sont pas leurs activités agricoles qui sont à l'origine de leur croissance. Les politiques et les institutions minimisent l'importance des migrations, de la mobilité, de la flexibilité et de l'adaptabilité; elles n'en tiennent pas compte, et, parfois même, les entravent. Pourtant, il s'agit bien là des attributs de la diversification des activités qui contribue à renforcer les moyens d'existence et à améliorer (et non détériorer) les ressources naturelles.

De tout temps, la diversification des activités a constitué un bon moyen de remédier au problème du « lissage de la consommation » résultant de la saisonnalité des schémas de production agricole (Morduch, 1995). Dans quelle mesure faut-il recourir à une telle stratégie pour obtenir ce résultat? Toute la question est de savoir si la base agricole sur laquelle reposent les moyens d'existence des ménages est solide, à quel degré ces ménages peuvent tirer des revenus monétaires de la vente de leurs produits sur le marché et jusqu'à quel point ils peuvent compter sur les marchés pour leur fournir des ressources alimentaires à des prix raisonnables pendant la morte saison.

Pour les ménages courant des risques d'ordre alimentaire, le départ de certains membres pendant la saison où le déficit vivrier atteint son maximum peut être indispensable à la survie de ceux qui restent, en réduisant le nombre de bouches à nourrir (Toulmin, 1992; Devereux, 1993).

Les mêmes considérations valent pour les risques justifiant la diversification. Pour les ménages ruraux, les risques sont avant tout liés aux chocs naturels (inondations, sécheresse). Pour les ménages urbains, les risques sont généralement liés à la précarité de l'emploi. Qu'ils soient ruraux ou urbains, tous les ménages sont exposés aux chocs individuels que sont la maladie chronique, les accidents et la mort. On réduit les risques en diversifiant ses moyens de subsistance, et la mobilité est le principal moyen d'y parvenir (même s'il n'est pas le seul).

L'urbanisation est un puissant moteur de migrations et de déplacements quotidiens du fait des possibilités économiques que les zones urbaines offrent à la population rurale : emplois mieux rémunérés, nouvelles compétences et mutations culturelles. Ces possibilités peuvent être particulièrement bénéfiques pour les groupes de tout temps défavorisés comme les populations tribales, les personnes appartenant aux castes inférieures (en Asie du Sud) et les femmes. Contrairement aux idées reçues concernant l'urbanisation et les migrations, les taux de migration (permanente et temporaire) vers les zones urbanisées ne baissent pas, bien que beaucoup de migrants vivent dans des conditions effroyables et travaillent dans le secteur informel, où l'emploi est précaire et sous-payé. Pourquoi? Parce que les marchés du travail urbains offrent des possibilités sans pareilles de passer rapidement d'un emploi à un autre, de diversifier ses sources de revenu et de s'élever dans l'échelle sociale en partant d'un niveau très bas de patrimoine et de compétences.

Selon les tenants de la « désagrarianisation », une part importante et croissante des habitants des zones rurales ne peut plus compter sur l'agriculture pour lui fournir des moyens de subsistance suffisants. La production agricole se trouve donc reléguée au rang d'activité à temps partiel, résiduelle ou de repli (Bryceson et Bank, 2001; Bryceson, 2002). En l'occurrence, certains des facteurs en jeu sont les tendances démographiques et économiques à long terme, d'autres étant liés aux politiques économiques :

- Diminution de la taille des exploitations agricoles provoquée par les partages lors des successions.
- Incapacité croissante des jeunes à accéder à une superficie suffisante pour exercer une activité d'agriculteur à temps plein.
- Médiocrité des résultats des exploitations et baisse des rendements provoquée par la diminution de la fertilité des sols et la dégradation des environnements naturels.
- Amplification du changement climatique, créant des extrêmes plus marqués au fil des saisons et des années.
- Baisse du rendement de l'activité agricole.
- Impact du VIH/sida venant se surajouter aux autres handicaps.

Les schémas de subsistance en zone rurale observés un peu partout dans le monde éclairent la dynamique de la vulnérabilité des populations rurales (chapitre III.15). En Afrique subsaharienne, les plus pauvres et les plus vulnérables sont ceux qui sont le plus fortement tributaires de la production agricole et les plus prisonniers d'une agriculture de subsistance. En outre, cette même catégorie de ruraux pauvres est généralement contrainte d'aller travailler sur l'exploitation agricole d'autrui pour combler le déficit vivrier du ménage. Cela ne diminue pas mais, au contraire, accroît sa vulnérabilité pour deux raisons : premièrement, le fait de travailler chez les autres peut amener un ménage à négliger les bonnes pratiques culturelles sur ses propres terres (Alwang et Siegel, 1999). Deuxièmement, travailler sur d'autres exploitations que la sienne est un mécanisme régulateur peu fiable lorsque des phénomènes naturels défavorables affectent l'ensemble de la production agricole d'une zone géographique.

Mobilité de la main-d'œuvre

La circulation des capitaux, des biens et des services entre les zones rurales et urbaines peut créer un cercle vertueux de développement économique local en accroissant la demande de produits agricoles locaux, en stimulant l'économie rurale au sens large et en absorbant l'excédent de main-d'œuvre (Tacoli, 2004). Mais cela dépend de l'accès à

l'infrastructure, des relations commerciales et des marchés ainsi que de l'accès à l'information sur les marchés.

L'utilité de l'investissement dans les infrastructures pour lutter contre la pauvreté ne fait aucun doute (Fan, 2004). Mais s'agissant des autres conditions préalables, il est plus problématique de trouver des solutions faciles en raison des imperfections généralisées des marchés telles que l'imbrication des marchés du crédit, des produits agricoles et des intrants. Ces imperfections jouent généralement contre les ruraux pauvres, surtout dans les régions marginales, de sorte qu'ils achètent cher et vendent à bas prix. L'accès à l'information sur les marchés est, elle aussi, problématique car une certaine élite se l'approprie tout comme elle s'approprie d'autres actifs et ressources indispensables à la diversification. Les pauvres participent donc au marché à leur détriment, et ne sont pas les acteurs libres et rationnels que les théories néoclassiques auraient tendance à supposer. L'enjeu pour les donateurs et les gouvernements est de veiller à ce que les marchés opèrent dans l'intérêt des ruraux pauvres (chapitre III.13).

Les schémas de mobilité sont très révélateurs des marchés du travail qui les engendrent. Dans les contextes agraires, une part considérable de l'activité économique est saisonnière car elle correspond aux pics de culture et de récolte de différents produits végétaux à différents endroits. Ce phénomène peut provoquer des mouvements saisonniers vraiment massifs de main-d'œuvre comme, par exemple, le déplacement d'ouvriers agricoles des États pauvres de l'Inde vers le Bengale occidental pour la récolte du riz (Rogaly et Rafique, 2003).

Mais tout comme les pics de demande de main-d'œuvre dans l'agriculture incitent les travailleurs aussi bien urbains que ruraux à se rendre sur les lieux où ces pics sont enregistrés, la saison creuse dans l'agriculture crée les conditions qui poussent les travailleurs ruraux à chercher des emplois temporaires dans les économies urbaines, industrielles ou de services. Ce type de migrations circulaires existe dans de nombreuses régions du monde et est bien documenté. Nous en voulons pour exemple les déplacements de l'intérieur vers les zones côtières pendant la saison creuse dans l'agriculture en Afrique occidentale (David, 1995) et les migrations de travailleurs pauvres accompagnés de leur famille à destination des briqueteries de Delhi (Gupta, 2003).

La mobilité témoigne de l'inadéquation à la fois spatiale et temporelle entre le lieu de résidence des individus et des ménages, d'une part, et l'emplacement et la dynamique des marchés du travail, d'autre part. Dans les sociétés à prédominance agraire, la saisonnalité à elle seule compte pour beaucoup dans l'explication du phénomène de mobilité. Il en va de même de l'atténuation des risques (chapitre III.15). Une nouvelle façon de penser étayée par une multiplicité d'arguments en faveur de la mobilité met en exergue la nécessité de faciliter les migrations et d'améliorer les conditions sociales dans lesquelles elles s'opèrent plutôt que de créer des obstacles qui entraveraient ce phénomène. Cette vision des choses va à l'encontre des doctrines antérieures sous-tendant les politiques de développement, qui s'opposaient aux migrations et qui tendent à resurgir dans des documents stratégiques comme les Stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP), révélant des prises de position peu constructives en matière de lutte contre la pauvreté.

Un régime foncier sûr facilite la participation de membres des ménages agricoles aux économies rurales et urbaines de production non agricole. Faute de protection de leurs droits, les propriétaires fonciers sont moins enclins à mettre leurs terres en location, ce qui

compromet leur capacité et leur volonté de s'investir dans l'emploi lié à la production non agricole ou dans les migrations des zones rurales vers les zones urbaines (Deiniger, 2004).

Les migrations temporaires et les navettes quotidiennes vers les zones urbaines

Les migrations temporaires et les navettes quotidiennes constituent aujourd'hui une composante ordinaire des stratégies de subsistance des ruraux pauvres dans les contextes très variés qu'offrent les pays en développement. Si les déterminants des mouvements migratoires d'autrefois (comme la sécheresse) sont toujours d'actualité et toujours importants, l'accroissement de la mobilité des populations s'explique aussi par de nouveaux facteurs. Localisés, ces facteurs englobent l'amélioration des communications et des routes, les nouvelles opportunités économiques résultant de l'urbanisation ainsi que l'évolution du contexte des marchés à mesure que les économies progressent sur la voie de la mondialisation et de la libéralisation.

Le Forum mondial des donateurs pour le développement rural (2005) souligne les résultats « mitigés » des migrations. En général, les ruraux pauvres sont poussés à migrer par le manque de dynamisme du contexte agricole et rural alors que, souvent, la productivité du secteur urbain peut aussi être qualifiée de faible. Cette « migration du désespoir » fait rarement reculer la pauvreté chronique et peut même concourir à l'augmentation des coûts sociaux de la pauvreté urbaine. Toutefois, si la migration fait suite à l'industrialisation, elle peut être considérée comme un indicateur de croissance économique et de mutation structurelle. Il peut être utile d'encourager l'exode rural quand les villes peuvent offrir des emplois urbains de qualité (encadré 14.1), mais il est alors indispensable de mettre en balance le coût de la misère humaine à la périphérie des grandes agglomérations et le coût de l'investissement dans l'amélioration des conditions de vie en zone rurale.

Théoriquement, il pourrait être intéressant de distinguer les mouvements circulaires, et temporaires, des individus de ceux qui se produisent en permanence du fait des changements économiques structurels. Mais ni les données, ni les réalités des migrations ne permettent d'établir une dichotomie aussi tranchée. D'une part, au niveau des individus ou des ménages, plusieurs mouvements temporaires consécutifs peuvent aboutir, à terme, à une réinstallation plus permanente. D'autre part, au niveau sectoriel, la création de sous-secteurs manufacturiers à croissance rapide peut aussi dépendre de migrations circulaires de la main-d'œuvre : c'est le cas, par exemple, des usines de textiles de Mumbai et Shanghai (Davin, 1999), ou des zones franches industrielles au Mexique.

On constate de plus en plus souvent l'importance des transferts de fonds dans la consolidation des moyens d'existence de ceux qui restent quand certains membres des ménages migrent. En Afrique subsaharienne, ces transferts représentent, en moyenne, 15 % du revenu rural. Les migrations circulaires vers le Golfe persique au départ des zones rurales du Sri Lanka ont même représenté 25 % de ce revenu (von Braun et Pandya-Lorch, 1991).

Les navettes quotidiennes sur de longues distances, notamment par autobus et par train, sont devenues un trait caractéristique des plus grandes villes d'Asie. Pour bien des gens, les navettes quotidiennes ou les migrations saisonnières permettent de conjuguer le meilleur de l'existence en milieu villageois rural et les opportunités qu'offre la ville (encadré 14.2). Dans ce contexte, l'amélioration de la communication entre les migrants et leur famille permet de préserver le capital social et rend les migrations temporaires plus faciles à gérer pour les ménages.

Encadré 14.1. **En Chine, les hommes vont vers les villes tandis que les femmes vivent encore sur les exploitations agricoles**

Du fait de la rapidité de la croissance économique chinoise, la demande de main-d'œuvre est montée en flèche. Et de nombreux producteurs de sexe masculin migrent vers les zones industrielles urbaines.

Compte tenu de la situation actuelle des ménages ruraux, il est difficile pour tous les membres d'un même ménage de migrer car il est pratiquement impossible d'obtenir un permis de séjour permanent dans les villes. En conséquence, la plupart des migrants de sexe masculin deviennent travailleurs temporaires dans les villes, gardant l'agriculture comme une sorte d'assurance et de position de repli.

Dans les ménages, la division du travail entre les deux sexes a évolué : finie l'époque des « hommes aux champs pendant que les femmes tissent ». Désormais ce sont « les femmes aux champs et les hommes à l'usine ». Ce nouveau modèle peut être résumé de la façon suivante : « les hommes régissent le monde extérieur, les femmes le monde intérieur ». Autre nouveauté: le « monde intérieur » sur lequel les femmes ont prise s'étend désormais à l'agriculture.

Cette nouvelle division du travail entre les sexes a entraîné une féminisation de l'agriculture : les femmes représentent environ 80 % de la population active rurale. Dans les provinces du Sud-Ouest plutôt pauvres et marginales que sont le Guangxi, le Yunnan et le Guizhou, les femmes constituent plus de 85 % de la population active agricole, voire 90 % environ dans certaines régions montagneuses isolées.

Source : Song, 1999.

Encadré 14.2. **Pourquoi préfère-t-on la mobilité temporaire?**

Saisonniers ou quotidiennes, les migrations offrent un moyen de diversifier les activités en dehors de la production agricole, en effectuant un travail comme on en trouve rarement dans les petits villages isolés, ce qui aide à répartir les risques. Mais l'emploi dans le secteur urbain non organisé est précaire, ce qui fait que nombreux sont ceux qui préfèrent conserver la possibilité d'une activité en milieu rural. Les travaux agricoles et la production agricole marginale demeurent donc d'importants filets de sécurité pour les pauvres et la population vulnérable.

Subvenir aux besoins d'un ménage dans un village est moins coûteux, surtout si le chef de famille gagne sa vie dans une petite ou une grande agglomération. Dans les régions dotées de routes et de services de transport de bonne qualité, on peut rentrer chez soi facilement pour les pointes agricoles saisonnières, les fêtes et les cérémonies.

Obstacles à la diversification

Quand elles se conjuguent avec de faibles niveaux de capital humain, physique, naturel et social, les nombreuses défaillances des services et des institutions engendrent des handicaps qui se renforcent mutuellement, et qui ont été définis comme un « dédale d'impasses créées par les handicaps » (De Haan et Lipton, 1998). Cette situation entrave considérablement les efforts déployés pour améliorer les revenus agricoles et promouvoir la diversification dans des activités ne relevant pas de la production agricole. Peut-être aussi faut-il y voir la raison pour laquelle les pauvres vivant dans des zones marginales vont chercher des emplois en zone urbaine.

De nombreux obstacles, définis comme des seuils associés à des « trappes à pauvreté » (Barrett et Swallow, 2005) empêchent les pauvres de prendre pied sur des marchés du travail plus rémunérateurs. Les personnes ayant le niveau de revenu le plus faible doivent consentir d'énormes efforts pour accéder aux opportunités et au rendement du travail permettant à un ménage de se hisser hors de la trappe à pauvreté. Mais lorsque le niveau de revenu est légèrement supérieur, soit juste au-dessus du seuil de pauvreté, il devient beaucoup plus facile de s'engager dans une spirale vertueuse pouvant aboutir à un niveau de revenu plus élevé et à des conditions d'existence moins précaires. L'élément décisif pour s'affranchir de ces trappes et de ces seuils est la situation patrimoniale des ménages, en particulier du point de vue du capital humain (éducation et compétences) et de l'existence d'actifs flexibles pouvant être assez rapidement convertis en liquidités ou en d'autres biens (capital, crédit, bétail).

Plus un individu est pauvre, plus il lui est difficile de franchir les obstacles que le secteur public dresse sur la voie à emprunter pour sortir de la pauvreté (Wood, 2003). Dans les pays à bas revenu, l'environnement institutionnel local peut constituer une entrave et l'on ne sait pas très bien si la décentralisation des administrations locales, prônée avec enthousiasme par les donateurs au cours des dix dernières années, a amélioré les choses à cet égard. Il se pourrait même que ce soit l'inverse. Voici quelques pratiques couramment observées :

- *Densité du maquis de la fiscalité locale* : dans presque tous les cas, la participation aux marchés se solde par une forme ou une autre d'imposition (droits de transit, taxe de marché, taxes sur les produits, permis de circuler, taxes sur les bicyclettes), décourageant la participation à l'économie monétaire et réduisant le volume global des échanges (Fjeldstad, 2001, 2002).
- *Permis d'exploitation d'entreprise* : d'ordinaire, toutes les entreprises, même les tout petits ateliers de réparation de bicyclettes n'employant qu'une personne, sont soumises à l'obligation d'obtenir une licence, d'accomplir certaines formalités, d'acquitter une taxe sur le chiffre d'affaires, etc. Presque partout, l'enregistrement d'une entreprise est considéré comme une occasion de faire rentrer des recettes et non comme un moyen de créer un climat permettant aux entreprises de prospérer.
- *Multiplication des ponctions* : la relation de prédation « informelle » entre le représentant de l'État et le citoyen peut comporter une multiplicité de redevances, d'amendes et d'interdictions (Freeman et autres, 2004).
- *Obstacles aux migrations* : les migrations peuvent être entravées par la législation relative aux titres de séjour, le harcèlement pendant le transit, la perte des droits à certains services sur les lieux de destination, la perte du droit de saisir les tribunaux en cas d'injustice, les mesures actives de dissuasion prises par les municipalités, le retour forcé par la destruction des taudis, etc.

Questions relevant des pouvoirs publics

En général, il y a tout intérêt à laisser aux acteurs privés le soin de décider de ce qu'il faut produire et où produire. De leur côté, les gouvernements, les donateurs et les ONG peuvent contribuer à instaurer un climat général propice à la prise de décision au niveau individuel. Cela suppose que l'on appuie et que l'on encourage les politiques internes visant à améliorer les échanges, la mobilité, la communication, l'information et les infrastructures, et que l'on déconseille les politiques internes entraînant les effets

inverses. Parmi les mesures qui créent des conditions favorisant davantage le développement du secteur privé au service des ménages ruraux, citons :

- La fiscalité locale progressive ou neutre conçue de façon que ceux qui vivent en limite ou en dessous du seuil de pauvreté échappent au filet fiscal.
- L'enregistrement des entreprises conçu pour offrir des services de soutien aux jeunes entreprises et non pour les pénaliser par des taxes et autres coûts.
- L'incitation à la mobilité pour élargir les possibilités de choix de destination géographique et encourager les processus de croissance.
- L'abolition générale des faux obstacles que dressent ceux dont le pouvoir émane de leurs fonctions officielles sur le passage des individus cherchant des moyens de gagner leur vie.

Souvent, le régime foncier ancestral maintenu en vigueur constitue un obstacle majeur à une évolution économique positive de l'agriculture. Les régimes fonciers qui ne laissent pas place à des marchés de la vente ou de la location de terres réduisent la mobilité, freinent la restructuration rurale et figent la taille des unités de production agricole peu rentables. Les régimes fonciers traditionnels ou étatisés sont souvent fondés sur des considérations d'équité mais, dans les zones à forte densité de population où la terre est extrêmement morcelée, il n'est pas certain que quiconque ait beaucoup à gagner de l'absence de marché foncier ou de la précarité du statut de propriétaire ou de fermier. En outre, de nombreux régimes fonciers en vigueur sont profondément sexistes, qu'ils s'appuient sur la coutume ou sur le droit, ce qui engendre de graves dysfonctionnements au niveau du contrôle, de la prise de décision et de l'utilisation des terres en tant que ressource.

La situation actuelle des femmes au regard des droits fonciers est un argument supplémentaire pour encourager les pouvoirs publics à intervenir effectivement. Bien que les femmes jouent un rôle non négligeable dans l'agriculture de la plupart des pays du monde, le régime foncier en place exerce fréquemment une discrimination à leur égard. Dans de nombreuses sociétés, les femmes ne peuvent être propriétaires (notamment de terres) ou ne jouissent pas des mêmes droits que les hommes. Dans le mariage comme au sein de la famille, le droit de propriété de la femme est souvent subordonné à l'autorité de son mari ou de son père. Pendant la période coloniale mais aussi après l'indépendance, la délivrance des titres de propriété, l'inscription au registre foncier et la privatisation de la terre ont souvent entraîné une dégradation de la condition de la femme. Elle s'est ainsi retrouvée dans une situation encore plus précaire, avec moins de perspectives d'accès à la terre. L'effondrement de systèmes comme les conseils des sages et les clans locaux a rendu encore plus incertaine la possession de terres par les femmes, d'où une moindre possibilité pour elles d'obtenir des moyens de subsistance pour elles-mêmes et pour leurs enfants (Tripp, 2004).

Source d'emplois pour les ménages ruraux et de valeur ajoutée pour la production agricole, le développement agro-industriel risque cependant de dégrader l'environnement naturel par la pollution. Des politiques et une législation de protection de l'environnement naturel s'imposent pour permettre un développement industriel durable.

Au niveau des politiques macroéconomiques, les SLP de deuxième génération devraient reconnaître très largement l'importance de la diversification des activités rémunératrices, de la mobilité et des interdépendances transsectorielles :

- Il importe que les SLP, qui accordent actuellement une place de choix au secteur social, trouvent un meilleur équilibre dans leurs dispositions en matière de soutien à l'économie rurale.

- Il faudrait supprimer les entraves artificielles et inopportunes empêchant les gens de gagner leur vie correctement, où qu'elles se situent, au niveau soit de l'administration centrale ou locale, soit des organisations privées.
- Il faudrait à l'évidence remplacer l'opposition à la notion de migration exprimée dans de nombreuses SLP par une approche favorable au choix et à la mobilité pour raisons économiques des individus. Les SLP devraient admettre que l'urbanisation rapide peut engendrer une dynamique de croissance bénéfique pour les économies tant urbaines que rurales.

En l'occurrence, le principal enjeu consiste à provoquer un revirement d'opinion concernant la mobilité pour améliorer le cadre politique et social dans lequel évoluent les migrants. À l'heure actuelle, les migrants qui passent d'un territoire à un autre n'ont généralement pas la possibilité de se tourner vers les pouvoirs publics pour obtenir un soutien. Les collectivités locales des régions de départ ne se soucient guère de suivre les mouvements de leurs administrés qui s'en vont (d'ailleurs, elles n'en ont pas vraiment les capacités). Quant aux administrations des régions d'accueil, elles considèrent trop souvent les arrivants comme un véritable fléau contre lequel il faut résister, ou dont il faut se débarrasser.

Dès lors que l'on admet la complexité de la diversification des activités rémunératrices rurales, il importe de fonder les programmes de développement économique agricole et rural des SLP sur une compréhension globale de l'ampleur et de la nature de cette diversification au plan national et infranational. Pour ce faire, il faut intensifier la collecte de données et renforcer les capacités d'analyse des institutions publiques chargées d'élaborer les politiques de développement agricole et rural. Ce n'est qu'en appréhendant bien la question que l'on peut cibler les processus d'aide visant à lutter contre la pauvreté de manière durable dans les zones rurales.

Gros plan sur les chaînes de valeur mondiales Les petits producteurs ont-ils encore leur place?

Présentée comme une solution doublement gagnante en matière de croissance et d'équité, l'agriculture à petite échelle a suscité un regain d'intérêt dans le débat sur la lutte contre la pauvreté. Mais l'argument selon lequel la production agricole à petite échelle est efficiente a toute chance d'être battu en brèche : en effet, si la productivité de la main-d'œuvre et de la terre est plus élevée dans les petites unités de production, cet atout est neutralisé par le niveau plus élevé des coûts de transaction avec les filières alimentaires mondiales caractérisées par de nouvelles formes de gouvernance du secteur privé. Les risques correspondants sont la polarisation entre le secteur agroalimentaire et les systèmes agricoles à petite échelle, et une diminution des avantages de la libéralisation du fait de problèmes de structure des marchés.

Un examen attentif des filières alimentaires mondiales constitue un volet important de tout « nouveau programme gouvernemental » en faveur de l'agriculture. Il y a plusieurs raisons à cela. Dans l'agro-alimentaire, les stratégies du secteur privé – en particulier dans la distribution à l'échelle mondiale – évoluent rapidement sous le regard attentif des décideurs politiques. Si élaborer des politiques consiste à prévoir les évolutions, il est impératif de mieux comprendre ces évolutions (et leurs implications pour les producteurs ruraux). Et si, jusqu'à présent, les pays en développement ne sont pas parvenus à pénétrer de manière significative les marchés agricoles des pays riches, on fonde de grands espoirs sur l'idée d'une « mise à niveau » des petits producteurs qui intégreront alors les filières alimentaires mondiales régies par les acheteurs afin d'échapper au rétrécissement des marges de la production de produits de base.

Dans l'intervalle, on s'inquiète de plus en plus des distorsions du marché résultant de la concentration excessive d'entreprises dans le négoce, la transformation, la fabrication et la vente au détail. Faute de fonctionnement concurrentiel des marchés agricoles, la libéralisation des échanges n'apportera pas les avantages escomptés. Et comme les entreprises se développent et se regroupent en partant du principe que ce sont les plus gros acheteurs qui sont en mesure d'obtenir des fournisseurs les conditions les plus favorables, il se pourrait que la part de valeur des acteurs ruraux de la filière alimentaire – travailleurs de l'agriculture et de la transformation des produits et producteurs primaires – s'amenuise. Ainsi risque de se trouver compromise la possibilité qu'offre l'agriculture d'aider efficacement les petits producteurs à sortir de la pauvreté et à bénéficier de la croissance économique au sens large, notamment quand les marchés de l'alimentation sont déjà déprimés. En outre, l'aptitude des acheteurs à fixer des normes de produit et de procédé et leurs exigences de traçabilité peuvent exclure certaines catégories de producteurs des chaînes d'approvisionnement et, partant, aggraver les inégalités (Vorley et Fox, 2004).

Les chaînes de valeur et le monde rural

Les filières alimentaires mondiales pénètrent les marchés des pays en développement en même temps qu'elles étendent leurs ramifications vers l'extérieur. Il est possible de restructurer les marchés nationaux et régionaux dans la mesure où ceux-ci ne constituent plus un refuge pour les petits agriculteurs et industriels de la transformation, les marchés étant envahis par des produits d'exportation bon marché en provenance d'économies plus compétitives. Face à la libéralisation et à la déréglementation de l'agriculture, le monde rural 1 évolue. Alors que, naguère, tel groupe prônait la protection et les subventions de l'État (et en bénéficiait), il se compose aujourd'hui d'entreprises agroalimentaires davantage axées sur la liberté des marchés, ayant noué de puissantes relations de collaboration et d'association en aval, avec les industriels de la transformation et les détaillants. Cette nouvelle minorité de producteurs et d'entrepreneurs commerciaux est en prise sur l'économie alimentaire mondiale par le biais de contrats passés avec une industrie du transport et de la transformation de produits agricoles qui s'unifie rapidement, voire de contrats passés directement avec les distributeurs de produits alimentaires. Ces producteurs sont devenus une composante essentielle du secteur agro-industriel, et la démarcation entre le monde rural 1 et l'agro-industrie s'estompe de plus en plus.

Les acteurs du monde rural 2 se trouvent en position de fournisseurs de dernier recours des fournisseurs des détaillants, des grossistes ou des fournisseurs les moins chers approvisionnant les marchés des produits agricoles non transformés. C'est ainsi que, souvent, ils sont de plus en plus tributaires des revenus extra-agricoles. Ce monde rural 2 doit affronter la concurrence des producteurs du secteur primaire pratiquant les coûts les plus bas, se « mettre à niveau » par rapport à des chaînes de valeur plus élevées, passer par une phase de rendements décroissants et s'acheminer vers une production de subsistance, ou abandonner purement et simplement la production agricole.

Parce que seules les entreprises les mieux dotées en capital et gérées de la manière la plus rigoureuse ont répondu aux spécifications strictes des pays importateurs ou des secteurs de la transformation et de la vente au détail, on se montre très attentif aux modalités organisationnelles, techniques et institutionnelles permettant aux petits producteurs du monde rural 3 de réaliser des économies d'échelle, de faire face aux exigences des chaînes régies par les acheteurs et, partant, de nouer des relations avec les clients en aval et d'ajouter de la valeur grâce à des produits différenciés (démarchandisés). La réorientation des acteurs du monde rural 3 ayant quitté l'agriculture à petite échelle pour devenir une main-d'œuvre pour le monde rural 1 explique aussi le regain de popularité, dans les pays du Sahel par exemple, du débat sur la « modernisation » et la « compétitivité » de l'agriculture en cette période de mondialisation des chaînes agroalimentaires.

Du point de vue économique, l'agro-industrie a tout intérêt à externaliser la production primaire et non à se l'approprier. En fait, les grandes entreprises de transformation se sont lancées dans la désintégration verticale, en externalisant la production primaire et les coûts et risques qui s'y attachent. Il existe cependant une exception, celle de l'élevage industriel du bétail dans lequel l'intégration verticale et la propriété de la filière agroalimentaire « de la ferme à la fourchette » sont très courantes.

« L'inversion de la chaîne de commercialisation » peut aussi être avantageuse pour les consommateurs. Ce n'est pas un hasard si au Royaume-Uni, où la puissance des grandes surfaces progresse de façon fulgurante, l'aversion des consommateurs pour la technologie de la modification génétique s'est traduite par des programmes, inspirés par les

détaillants, visant à retirer des chaînes d'approvisionnement les produits de la marque de l'entreprise comportant des ingrédients transgéniques.

L'agriculture contractuelle peut aussi être source d'avantages significatifs pour les producteurs : le producteur est sûr de trouver un acheteur, le risque lié au prix est limité, le contrat peut éventuellement comporter des conditions de crédit intéressantes, et les coûts de commercialisation sont plus faibles. Les producteurs ayant conclu de tels contrats obtiennent souvent des conditions plus intéressantes que leurs voisins qui cultivent un produit de même qualité, mais n'opèrent pas sous contrat. Néanmoins, dans le pire des cas, comme pour certains contrats de production de volaille, l'agriculture contractuelle mérite sa réputation de méthode transformant les producteurs en manœuvres salariés sur leur propre terre.

Les producteurs agricoles qui travaillent en dehors de ces circuits fermés, comme ceux dont l'échelle de production est insuffisante pour leur permettre de vendre directement (situation classique des acteurs du monde rural 2), peuvent se trouver relégués en position de fournisseurs de dernier recours ou de complément, ou bien de fournisseurs d'un marché de gros qui se contracte.

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 infrastructuraux 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 gommant 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

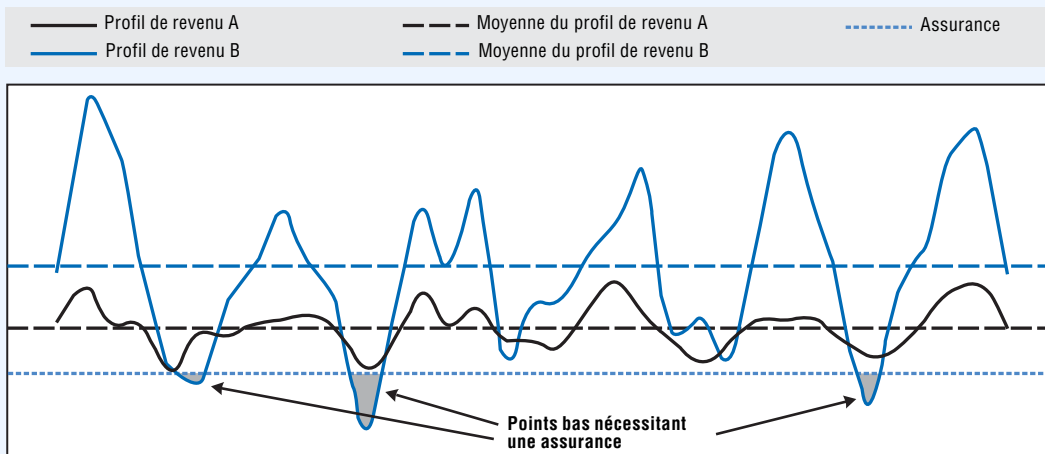
Lorsque toutes leurs tentatives de s'en sortir échouent, les ménages ruraux pauvres ont besoin de filets de protection sociale susceptibles de les aider à faire face à des chocs soudains. Ces systèmes prennent la forme de transferts sociaux et d'aides d'urgence en espèces ou en nature. Les programmes 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.

PARTIE III
Chapitre 16

**Vers une mise en œuvre
du nouveau plan d'action**

Le contexte présidant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles a radicalement changé au cours des récentes décennies. Sur les marchés, certains facteurs importants pour les producteurs pauvres se sont dégradés, en partie sous l'effet des mesures protectionnistes prises par les pays développés. Le cadre d'action orientant les choix publics d'investissement en faveur de l'agriculture a été rénové. En outre, de nouvelles crises sanitaires et d'autres formes de choc modifient la démographie des zones rurales et ont des conséquences majeures sur les capacités productives. Enfin, les ressources naturelles sur lesquelles repose l'agriculture sont soumises à des contraintes liées à l'évolution de l'environnement.

Ces changements appellent l'établissement d'un nouveau plan d'action, incluant de nombreuses approches traditionnelles de l'agriculture – mais les aménageant de manière à favoriser une croissance pro-pauvres en agriculture. Certaines dispositions de ce nouveau plan d'action concernent la mise en place d'éléments économiques de base négligés, comme les infrastructures et le développement de nouvelles technologies, ainsi que les besoins et contributions spécifiques des femmes producteurs. Définies à partir d'une typologie décrivant cinq mondes ruraux, d'autres dispositions portent sur des mesures, institutions et investissements visant à accroître la productivité des ménages appartenant à ces cinq mondes ruraux. D'autres propositions encore ont pour objet le soutien à la diversification des activités de subsistance extra-agricoles. Enfin, une partie du nouveau plan d'action traite de la réduction des risques et des vulnérabilités.

Pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau plan d'action, les décideurs publics devront apprendre à mieux savoir en quoi consistent les moyens de subsistance des ménages ruraux pauvres et travailler en liaison plus étroite avec d'autres secteurs. Il leur faudra identifier et mettre au point de nouveaux dispositifs institutionnels tirant au mieux parti des atouts des secteurs public et privé pour combler les défaillances du marché ayant des incidences notables sur les activités agricoles exercées par les ruraux pauvres. Il leur faudra également avoir une vision claire et ambitieuse de l'agriculture de leur pays et veiller à ce qu'elle soit placée au cœur des stratégies nationales. Quant aux donateurs, ils pourront faciliter la participation des acteurs du monde rural à la définition de ces mesures, institutions et investissements, afin que ceux-ci répondent effectivement aux besoins et favorisent l'instauration d'une croissance pro-pauvres.

Les principes du nouveau plan d'action

Compte tenu des observations énoncées ci-dessus, ce chapitre met en évidence les quatre grands principes d'engagement vis-à-vis des pays en développement partenaires. Ces principes, qui sont essentiels pour définir comment promouvoir le nouveau plan d'action pour l'agriculture et comment articuler les différentes mesures d'action et d'investissement proposées, sont les suivants :

- Adapter les approches à la diversité des contextes.
- Mettre en place des institutions et responsabiliser les parties prenantes.

- Soutenir les actions internationales en faveur des pauvres.
- Encourager les partenariats pilotés par les pays.

Adapter les approches à la diversité des contextes

Le monde rural d'aujourd'hui comprend un très large éventail d'acteurs pratiquant diverses activités agricoles – sachant qu'il existe de fortes disparités au niveau de leurs actifs et de leur accès aux marchés, ainsi que de la manière dont leurs intérêts sont favorisés ou entravés par les institutions en place. Pour pouvoir répondre aux besoins des ménages ruraux pauvres, l'action publique doit prendre en compte la dynamique des processus à l'œuvre, ce qui nécessite de comprendre la place de l'agriculture dans l'économie rurale et dans les stratégies de subsistance des individus, dans le potentiel productif des facteurs terre et travail impliqués dans la production agricole, ainsi que dans les débouchés ouverts aux entreprises agricoles.

La définition d'une typologie décrivant cinq « mondes ruraux » aidera les décideurs publics à appréhender les divers systèmes et dynamiques agricoles et ruraux et à élaborer en conséquence des mesures pro-pauvres. Les catégories ainsi définies ne sont pas mutuellement exclusives. Une analyse plus fine établie à partir des moyens de subsistance utilisés fait clairement apparaître que la pauvreté est inégalement répartie entre les populations rurales et au sein de ces dernières, que les politiques agricoles en faveur de l'agriculture n'ont pas les mêmes effets sur les différents groupes et que les actions de tel groupe rural peuvent améliorer ou dégrader les moyens de subsistance des autres. Il ressort en effet de ces analyses que l'objectif premier des politiques devrait être d'encourager, et non d'imposer, des actions permettant aux individus d'améliorer leur propre stratégie, ainsi que leur qualité de vie.

Les contextes locaux varient aussi bien du point de vue de leurs potentialités agro-écologiques que de celui de leur transformation économique concomitante – l'agriculture, importante aux premiers stades du développement, voit son importance diminuer à mesure que l'économie se diversifie et que d'autres secteurs prennent de l'ampleur. Il serait judicieux que les choix publics concernant l'agriculture soient adaptés, d'une part, aux potentialités du pays considéré et, d'autre part, à son stade de transformation. Les politiques mises en place doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées en fonction des succès obtenus et permettre des transferts de ressources vers d'autres secteurs d'activité. Le recul de la pauvreté sera d'autant plus sensible que l'action publique sera à même de favoriser les gains de productivité des petites exploitations à forte intensité de main-d'œuvre en reconnaissant la division du travail entre hommes et femmes au niveau des activités agricoles. Dans d'autres contextes, il faudra davantage mettre l'accent sur la création d'emplois par les grandes exploitations commerciales.

Mettre en place des institutions et responsabiliser les parties prenantes

Pour l'essentiel, l'incapacité de l'agriculture à réaliser son potentiel tient aux institutions. En effet, non seulement l'aide accordée par l'État a été largement discréditée, mais elle est loin d'avoir répondu aux besoins des producteurs et des pauvres. Elle s'est révélée inefficace sur le plan de la commercialisation des productions agricoles, ce qui a parfois empêché l'établissement spontané de marchés pour les producteurs. Il convient donc de rendre les institutions publiques mieux à même de définir une combinaison appropriée de mesures, cadres réglementaires et investissements propices à une relance du secteur agricole. Parallèlement, il faut renforcer le rôle des institutions privées, afin de

Encadré 16.1. **Les mesures spécifiquement agricoles et en faveur de l'agriculture**

Les politiques agricoles, qui ont pour objectif de promouvoir et réglementer directement le secteur agricole, portent sur la recherche, la vulgarisation, l'éducation des producteurs, les intrants et le crédit, la transformation des produits agricoles et les marchés. Alors qu'elles sont au cœur du développement agricole, elles forment un ensemble cohérent avec d'autres politiques ayant une influence nette, bien qu'indirecte, sur le secteur agricole. On peut donc les qualifier de politiques « en faveur de l'agriculture » – par opposition aux politiques « spécifiquement agricoles ». Les politiques « en faveur de l'agriculture » concernent l'éducation, les infrastructures de transport et de communication, et le développement du secteur privé. Elles doivent permettre aux potentialités libérées par de judicieuses « politiques spécifiquement agricoles » de se traduire par une croissance pro-pauvres efficace et durable. Si elles ne sont pas soutenues et accompagnées par des politiques « en faveur de l'agriculture », les « politiques spécifiquement agricoles » ne permettront pas d'atteindre les objectifs de développement en faveur des pauvres.

les aider à remédier à tout un éventail de difficultés, en particulier l'accès limité aux services financiers, et plus particulièrement aux instruments de crédit et de gestion des risques, aux principaux intrants, tels que les semences et engrais, et aux marchés des produits. Lorsque les producteurs agricoles sont des femmes, ces obstacles sont majorés.

Toute stratégie de renforcement des institutions doit également avoir pour objectif de permettre aux producteurs ruraux pauvres d'améliorer leurs compétences, leurs aptitudes et leurs modes d'organisation, afin qu'ils puissent prendre une part optimale au processus décisionnel et, après analyse, d'exprimer clairement quelles sont les conditions indispensables pour que l'agriculture favorise l'instauration d'une croissance pro-pauvres. L'élaboration de l'action publique pourra alors se focaliser non sur les revendications de groupes d'intérêt, qui désavantagent fréquemment les pauvres, mais sur un dialogue davantage basé sur des données concrètes. Le poids ainsi acquis par les pauvres devrait également imposer à l'État une plus grande transparence envers ceux qui représentent leurs intérêts. Il faut à l'évidence mettre au point des solutions innovantes exploitant les atouts des secteurs public et privé et donner des moyens d'action aux ruraux par le biais des organisations de producteurs, des associations et des ONG, notamment celles représentant les besoins particuliers des femmes producteurs.

Parmi les grands défis à relever, notamment dans les services publics de recherche et de vulgarisation, figure la capacité des institutions elles-mêmes d'apporter un véritable service aux ménages relevant des mondes ruraux 2 et 3. De fait, ces institutions, considérablement affaiblies par des années d'insuffisance budgétaire et de relative négligence, ont du mal à s'adapter au nouveau contexte agricole, qui appelle une démarche fondée sur la demande plutôt que sur l'offre. Les associations de producteurs peuvent améliorer les aptitudes des ménages agricoles en accroissant leur niveau d'éducation et en favorisant la diffusion de technologies adaptées aux conditions locales.

Soutenir les actions internationales pro-pauvres

Trois processus majeurs peuvent avoir des répercussions significatives sur le succès de la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Il s'agit en premier lieu **des négociations commerciales internationales** visant à réduire les subventions agricoles, une des grandes priorités de la majorité des pays en développement et, en

deuxième lieu, des perspectives, en particulier depuis le Sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles, d'une **augmentation substantielle de l'aide** dans l'optique d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Le troisième processus en jeu concerne l'engagement multi-donneurs destiné à **améliorer l'efficacité de l'aide**, conformément aux termes de la Déclaration de Paris adoptée en 2005. Le cours que prendront ces processus à court et moyen terme aura une influence notable sur les conditions d'instauration d'une croissance pro-pauvres grâce à l'agriculture – et sur les possibilités de réaliser l'objectif de développement consistant à « réduire l'extrême pauvreté et la faim ».

La récente Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tenue à Hong-Kong a permis quelques avancées dans le domaine des subventions agricoles et de la fourniture de « l'aide pour le commerce », mais n'est sans doute pas parvenue à donner l'impulsion nécessaire pour dégager un consensus sur un accès effectif aux marchés pour les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés. Les ministres sont parvenus à un accord sur l'élimination, d'ici à la fin 2013, de toutes les subventions aux exportations agricoles, ainsi que des mesures à l'exportation ayant un effet équivalent, comme l'aide alimentaire et d'autres formes de crédit à l'exportation ou de pratiques de commerce d'État. Les subventions à l'exportation destinées spécifiquement au secteur du coton seront supprimées fin 2006, ce qui pourrait avoir des retombées non négligeables pour les producteurs pauvres d'Afrique de l'Ouest. La réduction des subventions nationales sera plus sensible et plus rapide que pour les autres produits agricoles. Par ailleurs, l'aide au secteur cotonnier fera l'objet d'efforts accrus et d'une meilleure intégration dans le cadre de la consultation spéciale en cours. Toutefois, la valeur et l'impact de ces décisions pour l'agriculture des pays en développement seront logiquement fonction de bien d'autres facteurs, notamment des réformes internes et des mesures de maîtrise de l'offre.

Ainsi qu'il a été noté lors du Sommet du G8 de Gleneagles, les pays membres de l'OCDE se sont engagés à augmenter le volume de l'aide de près de 50 milliards d'USD par an d'ici 2010, afin d'intensifier la lutte contre la faim et la pauvreté. En ce qui concerne l'Afrique, l'aide doublera au cours de cette même période. Pour l'agriculture, les chefs d'État et de gouvernement du G8 sont convenus de « soutenir une série globale d'actions pour augmenter la productivité agricole, consolider les liens entre villes et campagnes et rendre les pauvres maîtres de leur destin », sur la base d'initiatives nationales et en coopération avec le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) de l'UE/NEPAD et d'autres initiatives africaines. Les pays africains ont reconnu la nécessité d'accroître les investissements dans l'agriculture durable, « secteur économique le plus important pour la plupart des pays africains » et se sont engagés à investir 10 % de leurs budgets nationaux dans ce secteur.

La mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture est résolument inspirée du programme sur l'efficacité de l'aide, que les donateurs ont jugé être une bonne base dans la Déclaration de Paris adoptée à l'occasion du deuxième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu du 28 février au 2 mars 2005. La Déclaration de Paris définit une feuille de route très précise pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. Elle met avant tout l'accent sur la nécessité d'un effort collectif pour renforcer les engagements des partenaires, aligner l'aide apportée par les donateurs concernant les stratégies, institutions et procédures de développement des pays partenaires, harmoniser les actions des bailleurs de fonds autour des stratégies de développement des pays partenaires dans l'optique de réduire au minimum les coûts de transaction, de gérer les

ressources en privilégiant les résultats en termes de développement, et d'améliorer la responsabilité mutuelle des pays concernant ces résultats (encadré 16.2).

Encourager les partenariats pilotés par les pays

Le Programme relatif à l'efficacité de l'aide présenté dans la Déclaration de Paris appelle une réforme ambitieuse des modalités de gestion de l'aide et recommande aux donateurs d'appliquer les principes énoncés pour les actions ayant pour objectif d'aider les pays à exploiter les potentialités de leur agriculture pour favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, dont relève essentiellement la réalisation effective, à l'échelon national, des objectifs concernant l'efficacité de l'aide, sont déterminantes pour la mise en œuvre du nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture. Or l'agriculture et le développement rural ont été négligés dans les précédentes stratégies, en grande partie faute d'une prise en compte appropriée de la composante agricole et rurale de la pauvreté. Il conviendra donc notamment de remédier à ce déséquilibre – en l'occurrence, de mettre davantage en avant les secteurs productifs en général, et l'agriculture en particulier.

Il faut notamment se focaliser davantage sur le rôle que peuvent jouer des cadres de suivi efficaces pour favoriser l'amélioration du processus décisionnel, la flexibilité de la mise en œuvre et une plus grande transparence des choix publics à l'égard de l'ensemble des acteurs des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Le développement résulte des relations entre pouvoir, savoir et information : la mise en place de cadres de suivi ouverts peut contribuer à encourager la participation de tous les acteurs des stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment les producteurs ruraux et leurs organisations, à l'élaboration de mesures et aux choix d'investissements visant à influencer et, au final, à réorienter leur mise en œuvre. Cela suppose, pour les bailleurs de fonds, de trouver comment collaborer efficacement avec leurs partenaires à la promotion d'un développement durable, piloté par les pays et fondé sur des programmes, qui accorde davantage d'importance à l'agriculture. Il s'agira plus particulièrement pour les donateurs de :

- *S'efforcer de recenser et de comprendre les processus locaux concernant l'agriculture*, tels que les stratégies de lutte contre la pauvreté, les cadres d'action sectoriels, les approches sectorielles, les plans d'action territoriaux et les processus de décentralisation, ainsi que les liens entre ces éléments. Intégrer dans les stratégies de lutte contre la pauvreté les domaines prioritaires définis dans le nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture nécessitera une coordination active et une hiérarchisation des priorités à l'échelon national à partir d'une analyse spécifique des forces et des faiblesses du pays considéré, ainsi que d'une stratégie nationale d'instauration d'une croissance pro-pauvres.
- Aider les pays en développement à spécifier le rôle des activités de subsistance, agricoles ou autres, au sein des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté. Il pourra s'agir de soutenir les capacités de recherche locales et d'améliorer les mécanismes de collecte et de diffusion des données, ventilées par sexe, ainsi que des analyses de la pauvreté rurale. Il est en effet important de mieux connaître les moyens de subsistance observés en zone rurale, afin de prendre systématiquement en compte les mesures arrêtées dans les stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté. Les responsables de l'élaboration des politiques agricoles doivent en effet avoir des objectifs et une stratégie d'action, et être comptables envers les acteurs concernés.

Encadré 16.2. **Le programme sur l'efficacité de l'aide**

Le programme relatif à l'efficacité de l'aide et les engagements pris à Rome et à Marrakech en 2004 portent sur quatre grands domaines : appropriation, alignement, harmonisation et gestion axée sur les résultats. Comme ces principes sont applicables aux systèmes de gestion et d'acheminement de l'aide, ils valent aussi bien pour l'agriculture et la croissance pro-pauvres que pour d'autres secteurs et, plus généralement, la coopération pour le développement.

Appropriation

Cette notion renvoie au degré selon lequel les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement, et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. Selon les principes de bonnes pratiques définis par le Comité d'aide au développement, les stratégies nationales de développement résultent d'un dialogue coopératif et ouvert entre les autorités locales, la société civile et les partenaires extérieurs concernant les objectifs communs et leurs participations respectives à la réalisation de ces objectifs communs. Les programmes et activités mis en place par chaque donneur devront ensuite être mis en œuvre dans le cadre de ces stratégies selon des modalités respectant et encourageant les engagements forts pris par les pays, leur participation, le développement de leurs capacités et leur appropriation de ces stratégies.

Alignement

Les donateurs conviennent de faire reposer l'ensemble du soutien qu'ils apportent sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Les stratégies de ces pays devront s'articuler à des programmes de dépenses pluriannuels et au budget national. Quant aux stratégies des donateurs, au dialogue sur les politiques à suivre et à la coopération, ils doivent être fondés sur les stratégies des pays partenaires et sur des examens annuels de leur avancement. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effective et mise au service des objectifs convenus accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre leurs politiques avec un souci de transparence à l'égard de la population et des instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

Harmonisation

Les donateurs, reconnaissant que la gestion de leurs différentes procédures conduisent à des coûts de transaction élevés, s'engagent à mettre en place dans les pays partenaires, lorsque cela est possible, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Cette harmonisation peut notamment être opérée en s'appuyant de plus en plus sur le soutien sectoriel et budgétaire, et moins sur des approches par projet. Les donateurs s'efforceront par ailleurs d'aller vers une division plus pragmatique du travail en fonction de leurs avantages comparatifs respectifs, afin d'éviter la fragmentation de l'aide et de mieux mobiliser les équipes dirigeantes et le personnel. Ces principes sont particulièrement importants dans le cas des États fragiles, qui peuvent attirer de très nombreux acteurs du développement et donner lieu à une multitude d'activités.

Encadré 16.2. **Le programme sur l'efficacité de l'aide** (suite)**Gestion axée sur les résultats**

Axer la gestion sur les résultats signifie principalement renforcer une utilisation performante et responsable des ressources de développement. Les pays partenaires doivent articuler leurs stratégies de développement sur des mécanismes budgétaires réalistes, tant annuels que de moyen terme et établir des cadres d'évaluation. De leur côté, les donateurs doivent s'appuyer autant que possible sur les systèmes de suivi et d'évaluation des pays partenaires. Pour accroître la responsabilité en matière de développement, il conviendra de renforcer les processus consultatifs dans les pays partenaires, ainsi que le rôle du Parlement dans l'approbation des stratégies de développement et de suivi.

- *Identifier et impliquer les acteurs et institutions à même d'enclencher le processus de changement.* Il ne peut y avoir intégration que si le nouveau plan d'action en faveur de l'agriculture devient une priorité, et cela ne sera possible qu'avec une amélioration des connaissances, de la sensibilisation et de la responsabilisation de chacun. Cette nouvelle approche doit renforcer les droits des ruraux pauvres, en particulier des femmes, et modifier leur comportement en conséquence. Le secteur privé, les producteurs et les associations les regroupant, ainsi que la société civile, doivent également prendre part au processus d'élaboration des politiques et partager les responsabilités quant aux résultats. La participation du secteur privé encouragera l'adhésion à de plus amples réformes, ainsi qu'une meilleure coordination des investissements réalisés dans les transports, les infrastructures de marché, les services, ou la recherche et vulgarisation agricoles. Quant à la participation des petits producteurs et de la société civile, elle permettra de mieux comprendre les contraintes et les défis auxquels sont confrontés les ruraux pauvres, femmes et hommes.
- *Favoriser le dialogue interministériel et les mécanismes de coordination.* Relever les défis que pose le nouveau plan d'action supposera des approches globales impliquant de nombreux secteurs de l'administration publique. En effet, ce nouveau plan d'action nécessite, outre la réforme de l'agriculture, celle des politiques macroéconomique, commerciale, fiscale, agraire, du travail et de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que de la science et de l'éducation. Certes, les relations avec le ministère de l'Économie ou des Finances sont essentielles, mais elles le sont tout autant avec le ministère chargé de la protection sociale – l'objectif étant que la sortie de la pauvreté encouragée par ces politiques soit durable.
- *Soutenir l'appropriation locale grâce à la décentralisation et à l'intégration des ministères fonctionnels.* La politique agricole est traditionnellement fortement centralisée, la stratégie sectorielle étant déterminée et mise en œuvre par le ministère concerné. Lorsqu'elles sont décentralisées, les structures administratives et la fourniture de services permettent davantage aux pauvres d'avoir leur mot à dire dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Ces structures, plus proches de la population locale et de ses besoins, peuvent être le lieu où seront discutés les investissements dans les infrastructures et les services de soutien aux activités menées par les entreprises agricoles et non agricoles implantées en zone rurale.

- *Recenser les instruments de financement prenant en compte le nouveau plan d'action.* Le secteur agricole n'est guère représenté dans les procédures politiques associées aux négociations budgétaires, et il n'est pas rare que le ministère de l'Agriculture ne puisse obtenir des crédits qui reflètent leur importance pour la lutte contre la pauvreté. Pour décider d'une modalité de financement, il conviendra, en étroite concertation avec les pouvoirs publics, d'être pragmatique et de tenir compte de ses effets. Différents mécanismes servent aujourd'hui à financer le développement agricole et rural : les approches sectorielles, l'aide budgétaire générale, l'aide sectorielle procédant par versements dans des pots communs (« basket funding ») et l'aide affectée ou aide-projet. En pratique, aucun de ces types d'aide n'est aussi clairement délimité, et le financement de la plupart des approches adoptées pour les secteurs agricole et rural fait appel simultanément à ces trois mécanismes. Une fois établies les priorités de financement, les actions pluriannuelles assorties de versements réguliers des bailleurs de fonds contribueront à une gestion efficace de l'aide octroyée.
- *Apporter un soutien aux autorités locales cherchant à élaborer des cadres de suivi ouverts et participatifs,* qui permettent aux ruraux pauvres et à leurs organisations de prendre part activement au suivi de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté et des approches sectorielles. Ce point est essentiel pour déterminer dans quelle mesure les interventions ont effectivement permis de répondre aux besoins des populations pauvres. Jusqu'ici, les stratégies de lutte contre la pauvreté et les approches sectorielles de développement agricole et rural ont davantage eu tendance à mettre l'accent sur les systèmes de gestion et de notification financière que sur les bilans qualitatifs et le suivi des effets des actions engagées.

Les priorités du nouveau plan d'action

Compte tenu des principes énoncés ci-dessus, il serait judicieux de mettre en avant les actions engagées pour développer le rôle joué par l'agriculture dans une croissance pro-pauvres, afin d'opérer un recentrage sur trois thématiques prioritaires :

- Accroître la productivité et les débouchés du secteur agricole.
- Promouvoir la diversification des activités de subsistance agricoles et extra-agricoles.
- Réduire les risques et les vulnérabilités.

Améliorer la productivité et les débouchés du secteur agricole

Si l'on veut dynamiser une économie agricole, il faut avant tout accroître la productivité du secteur et améliorer l'accès aux marchés. Les gains de productivité dépendront largement de l'existence d'un cadre réglementaire favorable et stable, qui permette d'éliminer les distorsions du marché et de créer un environnement favorable à la croissance. Pour ce faire, il faudra impérativement investir dans de nouvelles technologies améliorant la productivité et les diffuser auprès des ruraux pauvres. L'accès aux marchés supposera une amélioration des conditions physiques d'accès et une baisse des coûts de transaction, lesquelles passent en particulier par l'édification judicieuse d'infrastructures et l'amélioration des services de transport. Enfin, il sera également nécessaire d'améliorer l'information sur les marchés en facilitant l'accès aux infrastructures et services de communication et d'information. Pour y parvenir, il faudra sans doute engager des interventions ciblant les femmes, puisqu'elles sont aussi bien producteurs que travailleurs

agricoles dans de nombreux pays en développement. L'amélioration de la productivité et des débouchés du secteur agricole pourrait bénéficier des actions particulières suivantes :

- *Adapter les stratégies à la formation de grands marchés des produits agricoles de base et à la constitution de différents marchés pour les produits à haute valeur ajoutée en fonction des potentialités locales*, qu'il s'agisse de production ou de marché. Dans le domaine agricole, les stratégies ont souvent été déterminées par l'offre, normatives et restrictives, de sorte qu'elles n'ont pas véritablement reflété ces potentialités. Si l'on veut apporter un soutien stratégique à l'agriculture, il faut faciliter les voies de croissance du secteur et non leur imposer un cadre normatif, et il faut en outre moduler le soutien apporté en fonction des potentialités locales et en tenant compte de la diversité existant au sein du secteur. Les stratégies adoptées doivent également comprendre des volets correspondant aux marchés nationaux et régionaux, ainsi qu'à l'agriculture intervenant sur les marchés internationaux.
- *Mettre en place des institutions destinées à aider les petits producteurs à s'adapter à l'évolution des débouchés et à participer au processus d'élaboration de normes*. Compte tenu de l'évolution rapide de la structure des marchés nationaux et internationaux, les petits producteurs doivent faire face à davantage de risques. À titre individuel, ils ne disposent ni des informations sur les marchés, ni des capacités d'exploiter les nombreux créneaux nouveaux qui se créent. Les formes traditionnelles d'organisation rurale n'ont pas donné les résultats escomptés, d'où la nécessité d'un nouveau type d'organisation plus efficace. Des structures décentralisées et des organisations plus réellement représentatives permettront à ces producteurs défavorisés de mieux se faire entendre et d'avoir un meilleur accès aux marchés. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à la mise en place d'institutions facilitant la transmission des informations aux producteurs ruraux.
- *Développer des services financiers efficaces et durables pour les producteurs agricoles*. Les services financiers à la disposition des producteurs agricoles, en particulier des petits producteurs, n'ont jamais été très développés, et faute de crédits à court terme, ceux-ci n'ont pu investir dans des intrants essentiels tels que les semences et les engrais. Or, pour que l'agriculture puisse concrètement contribuer à l'instauration d'une croissance pro-pauvres, il faudra des services financiers adaptés aux besoins des producteurs, femmes et hommes. Gouvernements et bailleurs de fonds devront trouver des solutions innovantes tirant parti à la fois des ressources publiques et privées pour mettre au point des modèles propres à combler ces lacunes.
- *Améliorer le fonctionnement des marchés fonciers et trouver de meilleures incitations à l'investissement en instaurant un accès plus sûr à la terre*. La politique agraire a jusqu'à présent été un domaine de l'action publique relativement délaissé, et les réformes réalisées ont généralement favorisé les hommes et négligé les régimes fonciers et les droits de succession applicables aux femmes. Une des grandes priorités de l'action publique dans ce domaine devrait donc consister à garantir aux ménages ruraux pauvres un accès sûr à des actifs tels que la terre et les ressources en eau. Cette question est importante aussi pour les producteurs ruraux obligés de trouver d'autres activités de subsistance en dehors de l'agriculture et de quitter les zones rurales. En d'autres termes, il faudrait privilégier les mesures et institutions à visée environnementale et favorisant la création de droits de propriété informels sur l'eau, la terre, les forêts et les pâturages, ainsi qu'une bonne gestion du patrimoine naturel commun.
- *Prendre en compte les défis posés par la dégradation des ressources naturelles pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres durable*, en particulier lorsque les droits de propriété sont mal

définis et que les externalités négatives et autres défaillances des marchés sont fréquentes. Les nouveaux cadres d'action et les dispositifs réglementaires qui seront mis en place devront être prioritairement axés sur les nouvelles technologies de gestion des ressources naturelles améliorant la gestion des sols et la productivité de l'eau – et, par ailleurs, renforcer les institutions facilitant l'octroi de droits de propriété informels. L'adoption du cadre de gestion intégré des ressources naturelles constituera un pas important en ce sens. Les associations œuvrant dans le domaine de l'occupation des sols, de la gestion de l'eau, de l'irrigation ou de l'exploitation forestière peuvent de leur côté travailler en collaboration avec les décideurs publics pour aider à la supervision de la mise en œuvre de la gestion des ressources naturelles.

- *Améliorer le fonctionnement des systèmes nationaux d'innovation.* Les systèmes nationaux de recherche et de vulgarisation n'ont pas été à même de répondre aux besoins des producteurs, notamment des producteurs pauvres. Trop souvent, en effet, leurs programmes de recherche se préoccupent davantage des qualifications et intérêts des chercheurs que des besoins des producteurs. En outre, ces organismes ont eu tendance à imposer des stratégies de production sans tenir véritablement compte des producteurs, du potentiel productif ou de l'accès aux marchés. Or, pour améliorer la productivité, il est essentiel que la recherche agronomique mette au point des technologies susceptibles d'être adaptées et d'engendrer des risques négligeables. Recherche et vulgarisation devraient toujours être étroitement liées, le caractère pluriel des systèmes de vulgarisation leur permettant de coller à la diversité des besoins des producteurs pauvres. Il est impératif que l'action publique suscite un élargissement de l'approche de l'innovation concernant l'agriculture – en y associant les universités, la société civile et le secteur privé, et en mettant en évidence la nécessité, pour la recherche, d'inscrire dans ses axes et priorités de travail la participation des producteurs.
- *Accroître les connaissances, les qualifications et la confiance des ménages agricoles, de manière qu'ils adoptent et adaptent des pratiques améliorant durablement leur productivité.* Parce que, dans leur vaste majorité, les ménages agricoles ne sont guère en mesure d'accéder aux informations sur les nouvelles pratiques perfectionnées, de les analyser et de les mettre en œuvre, leur productivité ne peut véritablement progresser. Or, grâce aux services de vulgarisation agricole mis en place par le secteur public, les ONG et le secteur privé qui leur apportent judicieusement des informations par différentes voies, les ménages agricoles peuvent améliorer leurs compétences, par exemple avec les techniques d'irrigation et de conservation de l'eau, tandis que les organisations de producteurs peuvent renforcer leurs possibilités d'apprentissage. Il est essentiel d'étendre la politique de l'éducation afin d'accélérer l'alphabétisation dans les zones rurales pour permettre aux ménages agricoles de recourir aux services de vulgarisation. Parmi les grands défis à relever, en particulier dans les services publics de recherche et de vulgarisation, figure la capacité des institutions elles-mêmes d'apporter un véritable service aux ménages relevant des mondes ruraux 2 et 3. Ces services doivent être conçus de manière à en faciliter l'accès aux femmes producteurs, à répondre à leurs besoins et à être adaptés à leur situation. De fait, ces institutions, considérablement affaiblies par des années d'insuffisance budgétaire et de négligence par rapport à d'autres secteurs, ont du mal à s'adapter au nouveau contexte agricole, qui appelle une démarche fondée sur la demande plutôt que sur l'offre.

Promouvoir la diversification des activités de subsistance

La diversification des activités de subsistance dépend avant tout des liens entre économies rurales agricoles et non agricoles. Un secteur agricole prospère porté par une productivité sectorielle en hausse influera sur le développement de l'économie rurale, ainsi que sur la sécurité salariale et alimentaire. Traditionnellement, la politique agricole privilégie l'augmentation de la production, négligeant l'investissement dans les actifs non agricoles susceptibles d'accroître l'éventail des moyens de subsistance mis à la disposition des ruraux, tout en considérant comme socialement indésirables leurs stratégies d'exode. Elle a donc favorisé les grands producteurs prospères et, ce faisant, marginalisé les producteurs défavorisés qui, pour gagner leur vie, dépendent davantage des marchés extérieurs à l'agriculture et aux zones rurales. Il s'agira donc pour les gouvernements et leurs partenaires extérieurs de :

- *Mieux connaître les marchés du travail et la structure des flux migratoires, et en tenir compte dans les politiques nationales.* Il est essentiel que les politiques publiques prennent en compte l'importance d'un renforcement des capacités des individus à accéder à de nouveaux marchés dans une économie diversifiée, l'instauration des conditions nécessaires au développement économique des entreprises agricoles et non agricoles, et l'élimination des obstacles politiques et réglementaires à la cessation des activités agricoles et à l'exode rural. Cette évolution aurait des conséquences bénéfiques aussi bien pour les pauvres sans terre que pour les grands producteurs commerciaux, qui ont besoin d'ouvriers pour faire fonctionner leurs unités de production.
- *Mettre en place des marchés fonciers opérationnels, y compris pour la location de terres, et garantir la propriété des terres de manière à encourager de nouvelles formes d'activité économique.* La croissance du secteur agricole a pâti du mauvais fonctionnement des marchés fonciers existants, et l'absence de garantie concernant l'accès à la terre a freiné l'adoption d'autres formes d'activité. Le bon fonctionnement des marchés fonciers est la condition *sine qua non* d'une diversification de l'économie et de la fiabilité des moyens de subsistance, ce qui aura pour corollaire de meilleures conditions d'emprunt pour l'investissement et la fourniture d'un filet de protection en période de difficultés économiques. Pour faciliter cette diversification, il faut que les pouvoirs publics règlent le problème des régimes fonciers.
- *Supprimer les contraintes à la création d'entreprises.* Dans les pays en développement, différents obstacles freinent généralement l'investissement : des procédures fiscales et d'autorisation commerciale excessivement lourdes, ainsi que différentes tracasseries auxquelles sont soumis les individus et les sociétés créant des activités commerciales – qui se voient, par exemple, imposer des rentes, redevances ou amendes informelles ou illicites par des agents de la fonction publique. Les changements d'activité d'un secteur à un autre sont souvent l'occasion pour les fonctionnaires de chercher à bénéficier de pots-de-vin. Les ruraux pauvres sans terre, qui ont pour seul bien leur force de travail, sont très gravement handicapés par de telles contraintes. Il est donc urgent que les pouvoirs publics lèvent les obstacles à la création de conditions plus équitables dans une économie en voie de croissance et de diversification et offrant davantage de moyens de subsistance aux ruraux pauvres. Il y a lieu de penser que les changements technologiques opérés dans le secteur agricole libèrent du temps pour d'autres activités rémunératrices, ainsi que pour des actions de développement individuelles et locales.

- *Adapter aux nouveaux modes de subsistance les investissements consacrés aux infrastructures, à l'éducation et aux services de santé.* Il s'agit en l'occurrence d'investir dans les infrastructures et services de transport et de communication, afin de contribuer à l'amélioration de l'accès aux marchés et, également, de faciliter les flux entre zones rurales et zones urbaines, ainsi que les mouvements migratoires. Généralement, les pouvoirs publics ignorent les besoins des migrants, voire exercent une discrimination à leur encontre, ce qui entraîne la création de ghettos urbains mal desservis. Il conviendrait par ailleurs, lors de la planification et de la création d'infrastructures, de prendre en compte les besoins spécifiques des femmes exerçant des activités de production et de distribution. Pour répondre à ces besoins, il faudrait prévoir des services adaptés à leurs modes de subsistance, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Réduire les risques et les vulnérabilités

Les ménages pauvres dont les moyens de subsistance dépendent de la production agricole sont confrontés à de nombreux chocs et contraintes, dont certains peuvent avoir des conséquences catastrophiques. Le niveau de risque auquel doivent généralement faire face les ruraux pauvres a en effet progressé au cours des récentes décennies, tant en raison de la plus grande exposition au marché imputable à la mondialisation qu'au retrait de l'État concernant le soutien à l'agriculture. La pandémie de VIH/sida est venue détériorer encore un peu plus la situation des ménages pauvres, aggravant leur vulnérabilité et réduisant leur capacité à trouver un quelconque emploi dans l'économie productive. Quant aux femmes, les soins qu'elles apportent aux membres du ménage atteints de maladie restreignent d'autant le temps qu'elles peuvent consacrer à la production alimentaire et à d'autres activités agricoles.

Une politique agricole pro-pauvres se doit donc essentiellement de réduire ces niveaux de risque et de vulnérabilité, non pas tant en raison des effets sensibles que cela aura sur la production et la protection sociale, mais aussi parce qu'elle permet aux ruraux pauvres de participer plus pleinement aux marchés. De fortes synergies existent entre protection sociale et politique agricole, et la cohérence entre ces politiques pourrait être améliorée par nombre des actions publiques envisageables.

Il serait judicieux d'intégrer les mesures relatives aux risques et aux vulnérabilités dans une vaste architecture comprenant, d'une part, les politiques budgétaires et d'investissement régionales et, d'autre part, dans le domaine de l'agriculture, les politiques relatives aux flux migratoires et aux aspects connexes. Il serait également utile de mettre en commun les acquis, au niveau de chaque pays et entre les pays impliqués. La prise en compte des mesures relatives aux risques et aux vulnérabilités suppose de :

- *Renforcer les capacités analytiques nationales afin d'évaluer plus largement les risques et incertitudes, identifier les personnes les plus vulnérables aux chocs et contraintes en résultant, et élaborer des mesures destinées à réduire, atténuer ou maîtriser ces éventuels chocs et contraintes.* Il faudrait accroître l'efficacité des systèmes d'alerte rapide en améliorant les services de collecte et de gestion des données, ainsi que de prévision, afin d'avoir une meilleure réactivité. Par ailleurs, les nouvelles politiques devraient être examinées à travers le prisme des risques et vulnérabilités, afin d'apprécier les arbitrages, dès lors qu'ils sont manifestes, entre la promotion de la croissance et la réduction des risques. Les mesures qui augmentent les risques pour les plus vulnérables devraient être tempérées par des instruments de gestion des risques plus énergiques.

- *Déterminer dans quelles infrastructures il serait judicieux d'opérer des investissements afin de limiter les risques encourus par les ménages ruraux, que ces risques soient imputables à des événements climatiques, à la volatilité des prix ou à la hausse des coûts de transport. Ces investissements pourront notamment concerner l'amélioration des transports, l'électrification – pour limiter les risques liés aux denrées périssables, les systèmes locaux de stockage des céréales – pour éviter les pertes, et les systèmes de gestion des terres et de l'eau, afin de prévenir l'érosion des sols et les glissements de terrain.*
- *Investir dans la recherche et le développement agricoles et encourager les partenariats fructueux entre secteur public et secteur privé, tout en tenant compte des producteurs, hommes et femmes, et de leurs besoins particuliers. Les projets de développement technologique devraient avoir pour objectif de garantir des rendements plus prévisibles et plus performants, et permettre aux producteurs et ouvriers pauvres d'accéder aux technologies existantes. Si elles sont compétitives, les technologies à forte intensité de main-d'œuvre peuvent permettre aux ménages pauvres d'accroître leurs actifs et, de ce fait, de réduire leur vulnérabilité face aux chocs et contraintes.*
- *Mettre en place des organismes permettant aux hommes et aux femmes pauvres d'atténuer les effets des chocs et contraintes et de constituer une trésorerie pour pouvoir créer des entreprises. Le développement institutionnel, accompagné d'une réglementation adéquate, est l'une des clés qui permettra de déverrouiller l'offre de services financiers. Il serait judicieux d'étudier dans quelle mesure on peut avoir recours à des mécanismes de marché privés et innover dans ce domaine : assurance des récoltes contre les intempéries, couverture des prix, gestion fine des stocks régulateurs, etc. Dans certaines régions, de nouvelles formes de régimes de pension et d'assurance maladie destinés à apporter une couverture aux ruraux pauvres ont également vu le jour.*
- *Quand toutes les tentatives ont échoué, mettre en place des filets de protection sociale pour aider les ménages ruraux pauvres à faire face à des chocs soudains. Ces systèmes prennent la forme de transferts sociaux réguliers et d'aides d'urgence en espèces ou en nature, mais leur usage devrait être temporaire, et ils ne devraient être appliqués que si et lorsque nécessaire. Il conviendrait d'élaborer pour le monde rural 5 des programmes susceptibles de permettre aux ruraux pauvres de s'intégrer progressivement à d'autres mondes ruraux ou urbains.*
- *Évaluer et modifier au niveau international les nombreux instruments ayant des incidences sur les risques et vulnérabilités, notamment les conventions commerciales internationales, les politiques de change, ainsi que les mesures de contrôle de l'investissement direct étranger et des droits de propriété intellectuelle. En effet, ces instruments influent sur l'introduction de nouvelles technologies et sur le degré de risque auquel sont confrontées toutes les catégories d'agriculteurs des pays en développement.*

Gérer le processus de transformation

En définitive, la transition d'un système entièrement dépendant d'une agriculture peu performante et d'un secteur agricole peu développé à un système diversifié et dynamique offrant aux ruraux pauvres de plus vastes perspectives n'est pas un processus totalement vertueux, mais comporte de graves imperfections. Le principal problème à résoudre est que la pauvreté persiste dans les groupes de population n'ayant guère d'accès aux marchés et disposant d'un patrimoine naturel insuffisant, ainsi que d'un maigre capital politique et social. Non seulement de nombreux ménages ruraux demeurent vulnérables à divers types de chocs, mais leurs moyens de subsistance courent des risques importants.

Pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau plan d'action, les décideurs publics devront apprendre à mieux connaître en quoi consistent les moyens de subsistance des ruraux et travailler davantage de concert avec d'autres secteurs. Il leur faudra avoir une vision claire et ambitieuse de l'agriculture de leur pays et veiller à ce qu'elle soit placée au cœur des stratégies nationales. Les politiques pro-pauvres doivent en conséquence lever, au moins en partie, les obstacles et contraintes auxquels les ménages pauvres sont confrontés et leur offrir des incitations et des aides nouvelles, afin qu'ils puissent participer durablement à des relations et des échanges marchands plus équitables. Les donateurs peuvent faciliter ces évolutions en aidant au renforcement des capacités dans les institutions auxquelles il appartiendra de piloter ces mutations et de relancer l'agriculture. Les efforts de renforcement des capacités peuvent notamment porter sur :

- Les institutions publiques chargées de l'agriculture et du développement rural, avec la promotion d'investissements publics sélectifs, la réglementation des marchés et l'élaboration de cadres réglementaires dans des domaines essentiels pour le secteur agricole, comme la politique commerciale, la politique fiscale et la réforme agraire.
- Les institutions représentant les populations rurales pauvres, notamment les organisations de petits producteurs, afin d'analyser les principales conditions qu'elles estiment nécessaires à leur développement, de les rationaliser, et de les encourager par ailleurs à participer activement aux processus décisionnels.

Pour qu'une politique soit pro-pauvres, il faut donc qu'elle tienne compte des besoins des ménages ruraux pauvres. Il ne s'agit en aucun cas d'affirmer que les politiques spécifiquement agricoles ou en faveur de l'agriculture doivent être transformées en politiques sociales, mais cela revient effectivement à dire que la politique économique, notamment la politique agricole, doit être en cohérence avec les objectifs sociaux poursuivis et, dans la mesure du possible, s'attacher à y répondre.

Bibliographie

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

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

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

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

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

Résumé

Des infrastructures fiables et efficaces sont indispensables au développement économique et social et, partant, à la croissance pro-pauvres. En augmentant la productivité de la main-d'œuvre et en réduisant les coûts de production et de transaction, les infrastructures économiques – transport, énergie, TIC et réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation – stimulent l'activité économique et contribuent, par la croissance, à faire reculer la pauvreté. En conséquence, pour les pays partenaires du CAD, il s'agit, avec le concours des donateurs, de mettre en place des équipements et des services d'infrastructure durables pour améliorer les conditions de vie des pauvres et leur permettre de participer à la croissance.

La forte demande d'infrastructures reste non satisfaite. Plus d'un milliard d'individus de par le monde n'ont accès à aucune route, 1,2 milliard ne sont pas approvisionnés en eau potable, 2,3 milliards ne disposent pas de sources d'énergie fiables, 2,4 milliards sont privés d'installations d'assainissement et 4 milliards ne bénéficient d'aucun système moderne de communication. L'absence d'infrastructures accessibles et bon marché est très pénalisante pour les pauvres en termes de temps, d'argent et de santé. Des travaux récents (Fonds monétaire international [FMI] et Banque mondiale, 2005) estiment à 5,5 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays en développement et à 9 % dans les pays les moins avancés les besoins annuels d'investissement dans les infrastructures (réhabilitation et maintenance comprises). Les dépenses actuelles sont nettement insuffisantes puisqu'elles s'établissent en moyenne dans les pays en développement à 3,5 % du PIB. En Afrique subsaharienne par exemple, les dépenses annuelles (intérieures et extérieures, publiques et privées) ne dépassent pas 10 milliards USD alors que les besoins annuels d'investissement sont estimés dans une fourchette de 17 à 22 milliards USD : il manque donc chaque année entre 7 et 12 milliards USD, soit 4,7 % du PIB, pour financer les besoins d'infrastructures de cette région.

Les donateurs se concertent pour augmenter l'impact des infrastructures sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. À plusieurs reprises, les donateurs ont reconnu l'importance des infrastructures pour la croissance, la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD, notamment lors de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, 2002) et du Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg, 2002). Fort de cette évolution, le CAD a décidé en 2003 de faire des infrastructures l'un des principaux domaines d'investigation du réseau POVNET. Le groupe de travail Infra-Poor, constitué à cet effet, a eu pour mission d'orienter les efforts des membres du CAD vers un rôle renforcé des infrastructures dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Les conclusions du groupe de travail, présentées dans ce rapport, s'articulent autour de quatre principes directeurs qui forment un cadre fédérateur pour relever ce défi :

- 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.

Ces principes s'appliquent aussi bien à l'ensemble des investissements d'infrastructure qu'à des secteurs particuliers ou des situations bien spécifiques.

Application générale des principes directeurs

Le premier principe, s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires, est central. Les pays partenaires doivent être en mesure de définir des stratégies globales de développement des infrastructures articulées à celles d'autres secteurs économiques et sociaux ou à d'autres plans. Cela suppose des administrations compétentes et réactives, des formes de régulation claires, et des parties prenantes engagées et responsables. Pour appuyer cette orientation, les donateurs doivent :

- i) Coordonner leur aide en définissant des approches et des méthodes communes (assorties de mesures explicites de l'impact sur la pauvreté de leurs actions), désigner des chefs de file, et mettre en commun l'assistance technique et les données statistiques collectées. Ils doivent poursuivre le déliement de l'aide aux infrastructures, conformément aux Recommandations du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (OCDE, 2001) et à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (OCDE, 2005a).
- ii) Promouvoir des approches-programmes dans les pays partenaires pour l'adoption de stratégies cohérentes, adaptées à des activités en réseaux, et qui tiennent compte des synergies intersectorielles nécessaires à la croissance pro-pauvres. Cela passe par un appui sectoriel, voire global, à l'établissement des réformes, des programmes et des budgets. Si des circonstances particulières interdisent d'adopter une approche – programme au niveau national, le renforcement de la coordination de l'aide s'impose d'autant plus.
- iii) Échanger des analyses sur la viabilité et la pérennité des projets d'investissement dans les pays partenaires. Il s'agit entre autres de procéder à des appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté et d'effectuer des suivis conjoints pour déterminer si les stratégies d'aide contribuent au développement du secteur et à la réduction de la pauvreté.
- iv) Coordonner la formation et l'assistance technique en matière de planification, conception, gestion, et réglementation des infrastructures, en tenant compte des règles administratives des pays partenaires et en évitant la création d'unités de gestion de projet dirigées par les donateurs ou de toute structure analogue. Les donateurs doivent encourager les échanges Sud-Sud de connaissances et de bonnes pratiques ainsi que la mobilisation de spécialistes locaux ou régionaux.

Le deuxième principe, lutter contre la pauvreté, doit organiser tous les efforts pour promouvoir la croissance pro-pauvres. Les pays partenaires, avec l'appui des donateurs, doivent :

- i) Retenir des programmes et des projets d'infrastructure géographiquement ciblés qui améliorent les conditions de vie, les revenus et les services sociaux d'un maximum de pauvres.
- ii) Rechercher des synergies entre les infrastructures économiques et sociales pour accroître les retombées positives pour les pauvres et atteindre les OMD.

- iii) Encourager la participation des femmes et des hommes pauvres, des groupes vulnérables et des personnes frappées de pauvreté chronique (handicapés, personnes âgées et minorités) à l'ensemble du processus – de la planification à l'exécution, en passant par la gestion et la maintenance – pour que les infrastructures répondent au mieux à leurs besoins et pour éviter ou atténuer les effets négatifs.
- iv) Privilégier les options techniques et commerciales adaptées aux besoins à long terme et rendre les services aussi abordables que possible pour les pauvres.
- v) Proposer des incitations techniques et financières pour encourager la participation du secteur privé local.
- vi) Réduire les inégalités entre les sexes et faire participer les groupes vulnérables à la conception des stratégies et des programmes de développement des infrastructures.

Pour stimuler la croissance pro-pauvres, les donateurs doivent appuyer ces efforts et, plus précisément :

- i) Privilégier des interventions ciblées permettant à un maximum de pauvres de se livrer à des activités productives et de bénéficier de services sociaux, grâce à une approche intersectorielle liée aux OMD.
- ii) Encourager la participation des pauvres, en instaurant par exemple des systèmes décentralisés de planification qui intègrent explicitement des objectifs de réduction de la pauvreté (couverture universelle pour les services de base).
- iii) Privilégier les options techniques et commerciales adaptées aux besoins à long terme.
- iv) Appuyer des politiques tarifaires adaptées – assorties par exemple de subventions ciblées et de structures flexibles de paiement – et s'assurer que les usagers sont consultés avant toute augmentation.
- v) Proposer des incitations techniques et financières (certifications, assurance contre les risques) pour encourager la participation du secteur privé local.
- vi) Susciter l'emploi dans la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures.
- vii) Tenir compte des questions de genre dès la conception des projets d'infrastructure.
- viii) Éviter ou limiter les effets négatifs des projets sur les groupes vulnérables et encourager l'intégration des handicapés, des personnes âgées et des minorités.

Le troisième principe, viser des résultats durables, est la priorité de l'action. Dans le cadre d'une forte coordination entre donateurs, les actions qui relèvent de ce principe cherchent à préserver la valeur des équipements. Il s'agit d'en élargir l'accès à un prix abordable pour les usagers et, ce faisant, de faciliter les investissements de renouvellement et d'extension. Les donateurs doivent :

- i) Souligner le rôle crucial de la maintenance des équipements d'infrastructure pour assurer leur pérennité et leur valeur. Pour ce faire, financements, assistance technique et renforcement des capacités sont nécessaires.
- ii) Aider les pays partenaires à instaurer des systèmes de couverture des coûts et de recouvrement des factures, tenant compte de la capacité des pauvres à payer.
- iii) Chercher, avant tout projet d'extension, à améliorer la qualité de gestion des structures publiques en charge de services d'infrastructure, en réduisant les pertes techniques et commerciales de façon à diminuer les coûts et rendre les services meilleur marché.

- iv) Encourager les partenariats public-privé (PPP) pour améliorer l'efficacité des projets et la bonne gouvernance du secteur.
- v) Appuyer toutes les initiatives qui renforcent la transparence et réduisent la corruption.
- vi) Encourager la réalisation d'évaluations de l'impact social et environnemental et prôner une gestion durable des ressources grâce à des incitations par les prix.

Le quatrième principe, accroître et démultiplier les financements, est la résultante des trois premiers. Les trois premiers principes mettent en évidence les besoins considérables d'investissement dans les infrastructures et les défis que cela lance aux pays partenaires. *A minima*, il est attendu de ces pays qu'ils s'inscrivent dans des démarches de stabilisation macroéconomique et qu'ils soient en mesure de définir les priorités de la dépense publique. De plus, l'ampleur des besoins est telle qu'elle impose le recours à des fonds privés. Pour inciter le secteur privé national et étranger et les administrations centrales et locales à participer au mieux au financement des infrastructures, les donateurs doivent :

- i) Fournir une aide publique au développement (APD) prévisible à long terme.
- ii) Promouvoir un arsenal complet d'instruments financiers, notamment pour améliorer la qualité des créances (garanties, cofinancements, échanges de monnaie nationale contre des devises fortes) et pour encourager les investissements dans des PPP.
- iii) Apporter une assistance technique pour renforcer les capacités des marchés financiers et mettre au point des mécanismes régionaux, nationaux et locaux de financement des infrastructures.

*Application des principes directeurs
dans les différents secteurs*

Les transports facilitent l'accès aux services économiques et sociaux et accroissent le potentiel productif et commercial des économies aux niveaux local, national et régional. Toutefois, ce secteur se caractérise souvent par des coûts élevés et une maintenance insuffisante et il contribue parfois à aggraver certains problèmes (pollution et propagation du VIH/sida par exemple). Pour accroître l'impact des infrastructures de transport sur la croissance pro-pauvres, les donateurs doivent :

- i) Appuyer les mesures visant une meilleure coordination entre services administratifs des pays partenaires pour permettre un pilotage global et équilibré des programmes d'investissement et de maintenance, pour renforcer la gestion des services et l'organisation des transports urbains, et favoriser ainsi les investissements publics et privés.
- ii) Appuyer les démarches de réseaux qui se fondent sur une approche globale et qui permettent d'appréhender les enjeux économiques, sociaux, environnementaux et régionaux.
- iii) Encourager une logique de services pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles, publiques ou privées.
- iv) Renforcer les dispositifs institutionnels et les capacités de maintenance en recourant au principe de « l'utilisateur-payeur ».
- v) Inciter la mobilisation du secteur privé local pour assurer des prestations de services ou pour intervenir dans la construction et la maintenance des équipements.
- vi) Tenir compte des questions de santé, de sécurité, d'environnement et de société y compris celles relatives à l'impact sur les groupes vulnérables et à leurs besoins.

Des services énergétiques fiables et modernes sont indispensables pour stimuler la croissance et la productivité et améliorer les conditions de vie des pauvres. Or la plupart

des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) ont négligé ce secteur. L'action des donateurs doit s'attacher à :

- i) Appuyer des investissements dans l'extension de réseaux de distribution et dans des domaines où les prestations de services énergétiques, peu attractives pour les investisseurs privés, sont cependant socialement nécessaires – sous réserve que les coûts d'exploitation et de maintenance soient couverts par les tarifs ou par une politique de subvention limitée dans le temps.
- ii) Appuyer des réformes et une réglementation propices à une utilisation rationnelle de l'énergie et qui se traduisent par une politique de recouvrement des factures attrayante pour les investisseurs privés.
- iii) Promouvoir des projets énergétiques transnationaux.
- iv) Adapter les différentes technologies de production d'énergie (biomasse comprise) aux usages productifs, des pauvres en particulier.
- v) Soutenir les efforts visant à améliorer l'accès des ménages pauvres à des sources d'énergie sûres (comme la biomasse) lorsque la fourniture d'une énergie moderne n'est pas rentable.
- vi) Introduire des mesures d'accompagnement (comme le micro-crédit) afin d'élargir l'accès des populations pauvres à des services énergétiques adaptés.
- vii) Renforcer les capacités de gestion de tous les organismes du secteur et, ce faisant, améliorer la transparence et la responsabilité.
- viii) Prendre en compte les questions d'environnement durable, de sécurité énergétique et d'accès à des sources d'énergie modernes dans les régions isolées par le recours à des énergies renouvelables et le renforcement de l'efficacité énergétique.

Les TIC augmentent l'efficacité de très nombreuses activités allant des administrations publiques aux différents services économiques et sociaux en faveur des pauvres. Pourtant, les interventions publiques et celles des donateurs y restent encore très limitées, en dépit du rôle incontournable des politiques publiques dans ce secteur, qu'il s'agisse de celles généralisant l'usage de nouvelles technologies, des réglementations ou du financement des grands axes de transmission. Pour accroître le rôle des TIC dans les stratégies de croissance pro-pauvres, les donateurs doivent :

- i) Appuyer la planification et les investissements dans les grands axes de transmission – les réseaux de télécommunications interurbains et ruraux notamment – et en améliorer l'accès par des dispositifs de financement novateurs et des mécanismes de partage des réseaux.
- ii) Relier les programmes TIC aux autres secteurs, en particulier ceux qui favorisent les activités productrices des pauvres.
- iii) Appuyer l'élaboration des politiques et la régulation dans ce domaine en veillant à leur bonne application.

Malgré le rôle majeur de l'eau dans ses différents usages (eau potable, assainissement, irrigation), sa gestion correcte par les organismes publics reste trop rare, ce qui pénalise sévèrement les pauvres. L'eau est directement liée à l'agriculture, la sécurité alimentaire et la santé. Elle intervient aussi dans les questions d'environnement, d'égalité des sexes, de développement social. Dans ce secteur, les donateurs doivent :

- i) Promouvoir, à travers une démarche fondée sur la gestion intégrée des ressources en eau, une meilleure coordination des acteurs au niveau central et décentralisé, afin de rationaliser l'utilisation de l'eau à des fins productives. Parallèlement, ils doivent

- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de lois, règlements et autres mesures de réforme sectorielle en matière d'eau et de droits fonciers.
- ii) Procéder à des évaluations conjointes techniques et économiques pour le financement de projets d'irrigation, en particulier dans le cas de projets couvrant plusieurs pays; ces évaluations doivent tenir compte des questions sociales et environnementales.
 - iii) Encourager la gestion participative de l'irrigation afin de faciliter le recouvrement des dépenses de fonctionnement et de maintenance et d'améliorer la protection de l'environnement.
 - iv) Renforcer la gouvernance des organismes publics en charge de l'eau et appuyer leurs politiques d'extension seulement lorsque la qualité de gestion de ces organismes s'est améliorée. Les efforts doivent porter sur la limitation des pertes techniques et non techniques, l'encouragement des PPP, la mise en place de modalités de gestion de la demande (installation de compteurs, lutte contre les fuites, conservation et recyclage de l'eau), mais aussi, l'appui à des politiques tarifaires tenant compte des capacités à payer des usagers (par recours, le cas échéant, à des subventions ciblées), l'instauration du principe « pollueur-payeur » et la mise en place de démarches permettant aux institutions d'être pérennes.
 - v) Encourager l'accès durable et bon marché à l'eau potable dans les zones périurbaines et rurales, en suscitant la mobilisation du secteur privé local par les structures publiques décentralisées.
 - vi) Promouvoir les investissements dans l'assainissement, le renforcement des capacités et l'apprentissage des règles d'hygiène.

*Application des principes directeurs
dans les différents types de pays*

Les États fragiles et sortant d'un conflit se caractérisent par des structures gouvernementales amoindries et des infrastructures de base endommagées. L'action des donateurs doit :

- i) Partir du contexte national.
- ii) Privilégier la remise en état des infrastructures de base – par une approche coordonnée inscrite dans le long terme – et en élargir l'accès à partir de normes techniques simples.
- iii) Appuyer le rétablissement des capacités institutionnelles et administratives.

D'importantes poches de pauvreté persistent dans de nombreux pays à revenu intermédiaire. Pour ces pays, les donateurs doivent :

- i) Se concentrer sur les régions les plus touchées par la pauvreté et privilégier des initiatives pilotes permettant d'intégrer ces régions dans les stratégies nationales de croissance pro-pauvres.
- ii) Associer le secteur privé et encourager les PPP.
- iii) Recourir à des mécanismes novateurs pour mobiliser des financements complémentaires afin de libérer des ressources concessionnelles en faveur des pays à faible revenu, en particulier en Afrique.
- iv) S'appuyer sur les dispositifs nationaux, lorsqu'ils sont acceptables, de passation de marchés, de protection sociale et de l'environnement.

- v) Chercher à atteindre, au delà des objectifs de réduction de la pauvreté prévus par les OMD, ceux relatifs à l'environnement et à la bonne gouvernance énoncés dans la Déclaration du millénaire.

Les infrastructures régionales et transfrontalières ont un potentiel important : dynamisation des échanges, renforcement de la sécurité, réalisation d'économies, amélioration de la gestion des ressources naturelles, réponse aux besoins des pays enclavés et exploitation des avantages comparatifs nationaux et régionaux. Les donateurs doivent :

- i) Soutenir les mesures de facilitation des échanges et des déplacements pour atténuer les problèmes liés au franchissement des frontières (rationalisation des procédures et suppression des postes de contrôle routiers illégaux ou semi-légaux) et améliorer l'efficacité des projets internationaux de chemins de fer et de réseaux d'électricité.
- ii) Évaluer les bénéfices attendus des opérations et leur répartition entre pays, régions et populations pour faire en sorte que la conception et les modalités de financement des infrastructures répondent à un souci d'équité.
- iii) Renforcer, au sein des organismes régionaux, les capacités et les dispositifs d'élaboration de projets.
- iv) S'assurer que l'aide internationale a un impact favorable sur les biens publics régionaux (croissance pro-pauvres, lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement notamment).

Évaluation de l'impact des projets d'infrastructure

L'impact des projets d'infrastructure sur la réduction de la pauvreté doit pouvoir être mesuré – à l'aide de méthodes et d'indicateurs communs de collecte, d'évaluation et de suivi, qui garantiront la comparabilité et la cohérence des données. Pour ce faire, les donateurs doivent :

- i) Renforcer les dispositifs et les capacités des pays à collecter des données et établir des indicateurs pertinents, en appuyant les ministères techniques, d'autres organismes gouvernementaux et les instituts de recherche locaux en charge de la planification de projets d'infrastructure pro-pauvres.
- ii) Encourager des appréciations préalables de l'impact des infrastructures sur la pauvreté qui soient simples, harmonisées et alignées sur les SLP et les capacités des pays partenaires.
- iii) Mener des actions conjointes de suivi et d'évaluation, aux côtés des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes, pour recueillir des informations et les partager. Ces actions doivent renforcer les capacités de recherche et d'analyse des pays partenaires en associant les organismes gouvernementaux, les instituts de recherche nationaux et régionaux, les organisations de la société civile et les consultants locaux.

Suivi

Pour obtenir les résultats escomptés et en tirer des enseignements, un suivi de l'application des principes est indispensable. Le groupe de travail Infra-Poor propose d'utiliser la démarche d'examen thématique par les pairs du CAD. Le degré de mise en application des principes doit être évalué en collaboration avec les pays partenaires de façon à faciliter la coordination du suivi dans les pays.

PARTIE IV

Chapitre 17

Développer et améliorer les infrastructures pour lutter contre la pauvreté

Des investissements insuffisants, une planification inadaptée, un mauvais entretien et une gestion du secteur qui ne s'inscrit pas dans la durée sont autant de facteurs qui ont provoqué dans la plupart des pays partenaires du CAD – en particulier ceux à faible revenu – un énorme retard dans le domaine des infrastructures. S'ils ne marquent pas de progrès majeurs, ces pays ne pourront pas réduire sensiblement la pauvreté et atteindre les OMD. Une stratégie plus adaptée s'impose donc, qui doit améliorer de façon sensible et durable le développement des installations et des services d'infrastructure et les possibilités d'accès, en particulier par les populations pauvres. La plus grande difficulté sera de lancer une dynamique de croissance qui développe des services d'infrastructure dont les pauvres bénéficient et à laquelle ils sont partie prenante.

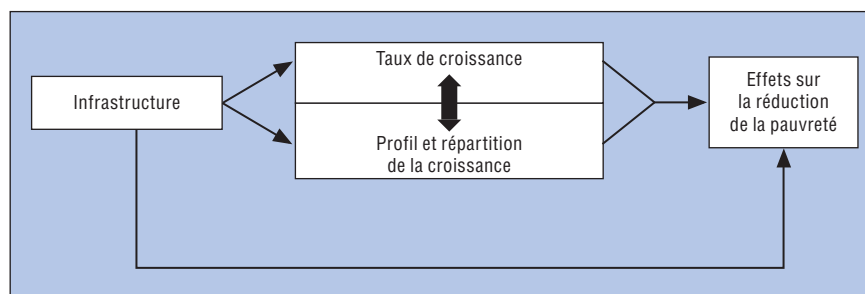
Les infrastructures économiques – facteur essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté¹

Définition des infrastructures. En 2003, le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) a lancé un programme ambitieux destiné à promouvoir une croissance pro-pauvres. Traduisant le regain d'intérêt de la communauté internationale pour le rôle que peuvent jouer les infrastructures dans cette croissance, POVNET a créé l'Équipe de projet InfraPoor qui est chargée d'analyser des stratégies adoptées récemment et les mesures à prendre dans ce domaine. Bien que cette équipe soit convaincue de l'importance des infrastructures sociales (dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture), ce rapport s'intéresse aux infrastructures économiques – les transports, l'énergie, les technologies de l'information et de la communication et l'irrigation, l'eau potable et l'assainissement – que nous désignerons ci-après par le terme « infrastructures ». Toutes ces infrastructures se composent à la fois d'installations physiques (routes, équipements de production d'énergie, réseaux de distribution d'eau) et de services (services de transport, énergie et approvisionnement en eau). Elles comprennent également les investissements, la gestion, l'entretien, le renforcement des capacités et l'élaboration des politiques. Enfin, elles sont implantées à l'échelle d'une région ou d'un pays, voire de plusieurs pays.

Les infrastructures sont un facteur important d'une croissance pro-pauvres. Au cours des dernières décennies, les donateurs ont financé des investissements dans les infrastructures car ils avaient la conviction que ces investissements stimulaient la croissance, développaient les économies par effet de retombée et entraînaient une redistribution en faveur des populations pauvres. Aujourd'hui, on comprend mieux les liens entre le développement des infrastructures et une croissance bénéfique aux pauvres, et on sait que les infrastructures contribuent à cette croissance par les moyens suivants :

- i) Elles stimulent l'activité économique et, partant, la croissance globale – par exemple en réduisant les coûts de production et de transaction, en accroissant les investissements privés et en augmentant la productivité agricole et industrielle (flèche du haut de la figure 17.1).
- ii) Elles suppriment les goulets d'étranglement de l'économie qui nuisent aux pauvres en empêchant l'accumulation d'actifs, en diminuant la valeur des actifs, en imposant des coûts de transaction élevés et en provoquant des dysfonctionnements du marché. En éliminant ces obstacles, on permet aux pauvres de participer à la croissance de façon directe grâce aux possibilités d'emploi et de revenu créées par la construction, l'entretien et la prestation des services d'infrastructure, et de façon indirecte en bénéficiant de meilleurs services (flèche du milieu de la figure 17.1).
- iii) Elles ont des effets redistributifs sur la croissance et la réduction de la pauvreté en associant davantage les populations pauvres au processus de croissance – par exemple en facilitant leur accès aux marchés des facteurs et des produits, en réduisant les risques et la vulnérabilité, en augmentant la mobilisation et l'utilisation des actifs et en encourageant l'autonomisation des pauvres (flèche du bas de la figure 17.1).

Figure 17.1. **Les infrastructures peuvent stimuler et mieux répartir la croissance, et réduire la pauvreté**



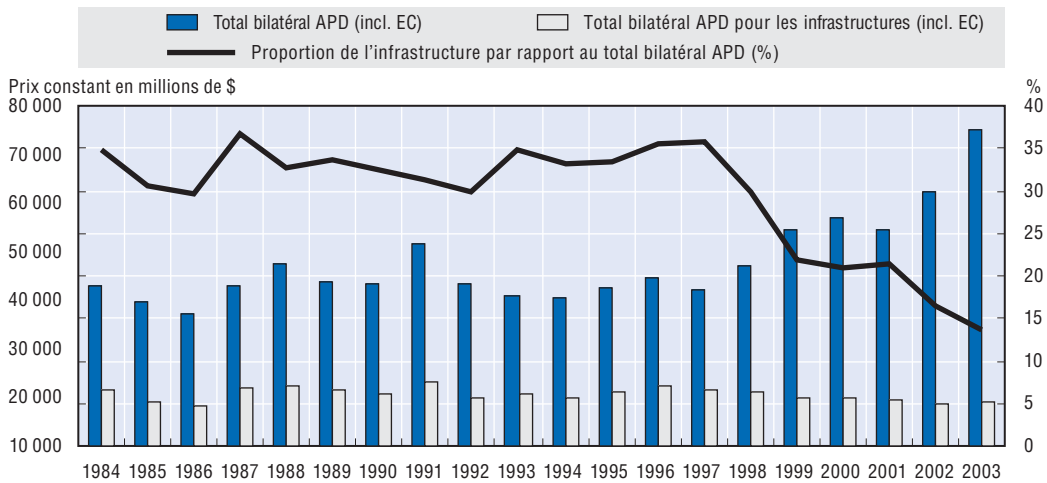
Les infrastructures ont également des effets sur la pauvreté non monétaire. Elles contribuent à améliorer la santé, la nutrition, l'éducation et la cohésion sociale. On constate en effet que les infrastructures participent de façon très utile à la réalisation de tous les OMD (flèche du bas de la figure 17.1), comme le montre un document de référence établi pour l'Équipe de projet InfraPoor (Willoughby, 2004b) et résumé à l'annexe IV.2. Les nombreux avantages que procurent les infrastructures ont également été confirmés par le Projet Objectifs du millénaire des Nations Unies en 2005, qui prône une augmentation majeure des investissements dans les infrastructures de base afin d'aider les pays (ceux d'Afrique en particulier) à sortir du cercle vicieux de la pauvreté, et par la Commission pour l'Afrique en 2005. Pour réduire efficacement la pauvreté, le développement des infrastructures doit cependant être coordonné avec d'autres questions importantes telles que les politiques agricoles, environnementales et commerciales.

Évolution récente du secteur des infrastructures – un retard croissant²

Le retard à rattraper dans le domaine des infrastructures est énorme. Bien qu'il ne fasse pas de doute que les dépenses d'infrastructure stimulent la croissance et réduisent la pauvreté, le montant de ces dépenses reste nettement inférieur à ce qu'il devrait être. En outre, ce retard s'accroît à mesure que les revenus des pays diminuent. Dans le monde entier, plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à des routes, 1,2 milliard ne sont pas approvisionnées en eau potable, 2,3 milliards ne disposent pas de sources d'énergie fiables, 2,4 milliards sont privées d'installations d'assainissement et 4 milliards ne bénéficient d'aucun service moderne de communication. L'absence d'infrastructures accessibles de transport, d'énergie et d'eau a de lourdes conséquences sur les populations pauvres en termes de temps, d'argent et de santé.

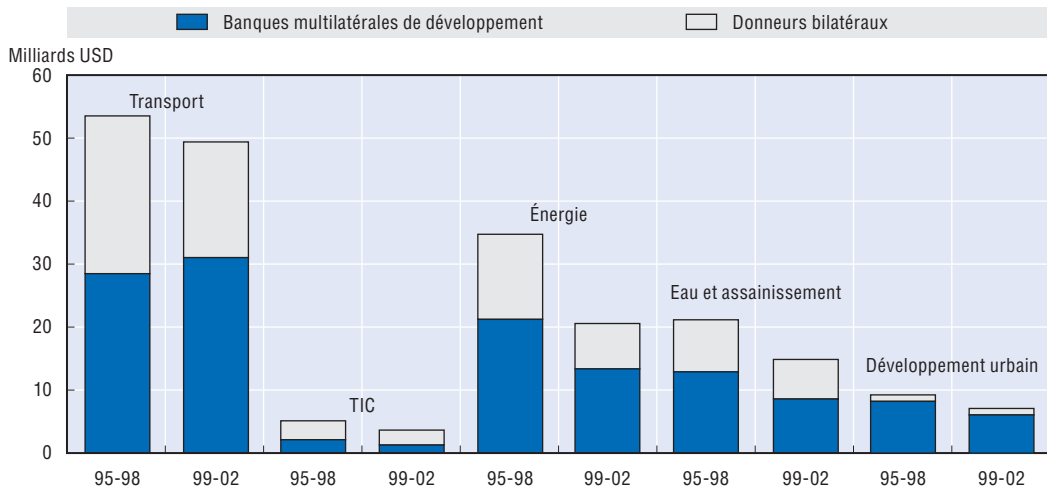
La chute des investissements dans les infrastructures n'est pas le fruit du hasard. Les dépenses d'infrastructure (à la fois dépenses d'équipement et coûts récurrents, y compris d'entretien) ont reculé dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, passant de 15 % du PIB dans les années 70 et 80 à 7 % environ aujourd'hui (Banque mondiale, 2003). Depuis le milieu des années 90, toutes les sources de financement des infrastructures ont considérablement diminué : les financements publics (qui assurent les deux tiers environ des dépenses), l'aide publique au développement (l'aide multilatérale et bilatérale en faveur des infrastructures ayant baissé de moitié – voir la figure 17.2 et Banque mondiale, 2003) et les financements privés (qui ont été ramenés de 128 millions USD en 1997 à 58 millions USD en 2002; Banque mondiale, 2003). Tous les secteurs et régions ont été touchés par ce recul (figures 17.3 et 17.4), si bien que dans de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne, d'énormes besoins d'investissements dans les infrastructures restent insatisfaits.

Figure 17.2. **L'aide bilatérale en faveur des infrastructures a fortement diminué**



Source : OCDE, Système de notification des pays créanciers (CRS) ; Engagements³.

Figure 17.3. **La baisse des investissements des donateurs dans les infrastructures a touché tous les secteurs**

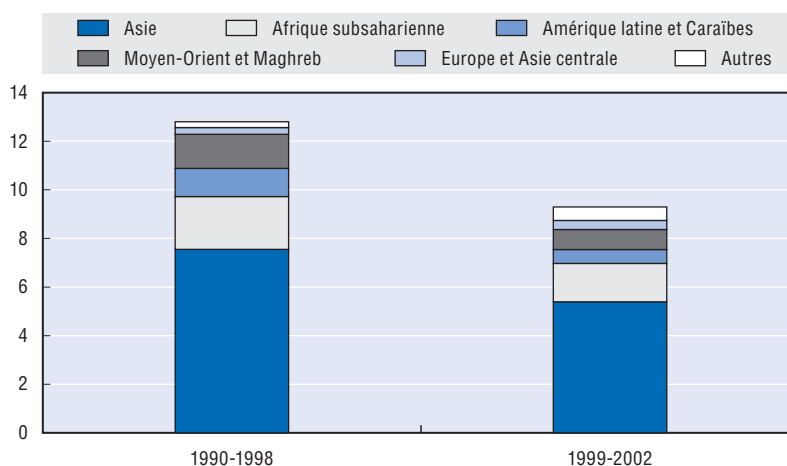


Source : Hesselbarth (2004).

Il faut inverser la baisse tendancielle des investissements d'infrastructure si l'on veut réduire la pauvreté. Il est impossible de stimuler la croissance et de réduire la pauvreté dans les pays partenaires sans une augmentation sensible des investissements d'infrastructure aux niveaux national, transnational et régional. Les pays et les régions extrêmement fragiles ont des besoins encore plus grands. D'après les estimations du Projet Objectifs du millénaire des Nations Unies, entre 2005 et 2015, dans les pays d'Afrique subsaharienne, les besoins annuels en investissements et en entretien dans le secteur des infrastructures représenteront 13 % du PIB. L'entretien est particulièrement important : la Banque mondiale prévoit qu'entre 2005 et 2010, plus des deux tiers des dépenses d'infrastructure des pays partenaires devront être consacrées à l'entretien.

Figure 17.4. **Les aides bilatérales pour les projets d'infrastructure ne sont que rarement destinées aux régions qui en ont le plus besoin**

Promesses annuelles d'APD bilatérale faites, en moyenne, en faveur des infrastructures (en milliards d'USD);



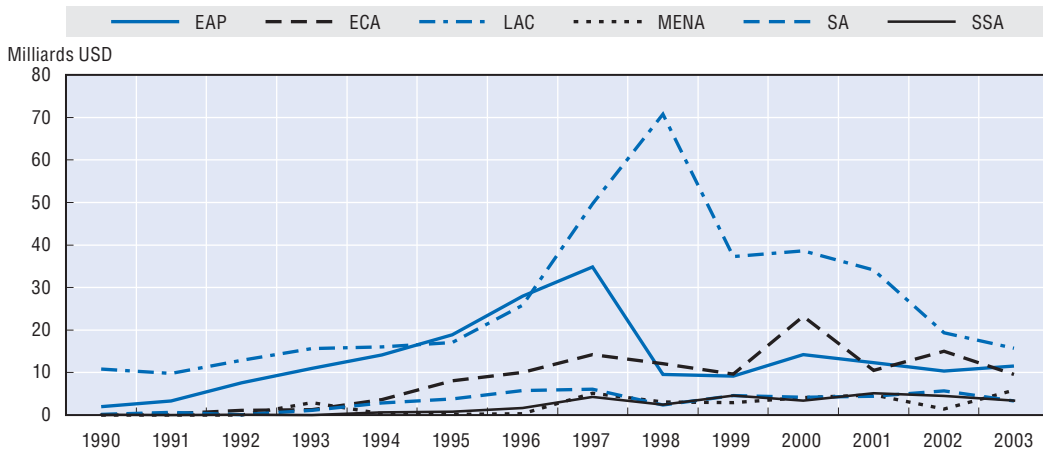
Source : Hesselbarth (2004).

Bilan

Dans ce contexte, on peut, à l'évidence, tirer les quatre conclusions suivantes :

- i) **Il faut améliorer de façon substantielle les infrastructures pour œuvrer à une croissance pro-pauvres et aux OMD.** Au cours des années 90, les donateurs ont fait passer au second plan les investissements dans les infrastructures au par rapport à ceux dans le secteur social, notamment pour compenser les effets préjudiciables des politiques d'ajustement structurel. Or en prenant cette décision, ils ont négligé le rôle des infrastructures dans la croissance et la lutte contre la pauvreté. De surcroît, à cette époque, les projets d'infrastructure n'étaient pas conçus de façon à procurer un maximum d'avantages aux pauvres, notamment grâce à des mesures de participation, de ciblage et de renforcement des capacités.
- ii) **Les secteurs public et privé jouent tous deux un rôle important dans la fourniture des équipements et des services d'infrastructure.** Pourtant, dans les années 90, une opinion largement répandue voulait que les investissements privés dans les infrastructures allaient augmenter à mesure que l'aide et les investissements publics diminueraient. Cette hypothèse s'est révélée fautive, comme le montre la figure 17.5 Pour diverses raisons, qui ont trait principalement au climat de l'investissement et aux taux de rendement, les investissements privés ont été limités sur le plan du volume, des secteurs et des pays, essentiellement en Afrique subsaharienne, mais aussi en Asie du Sud et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Par conséquent, pour gérer de façon optimale les installations d'infrastructure (suivant les règles du secteur privé), utiliser au mieux les ressources et faire bénéficier des services le plus grand nombre, les pouvoirs publics doivent activement planifier, financer et réglementer les investissements dans les infrastructures. L'insuffisance de capitaux en Afrique s'explique en partie par une réduction des dépenses publiques en faveur des infrastructures – alors que les dépenses ont augmenté dans d'autres domaines, notamment le secteur social (figure 17.6).

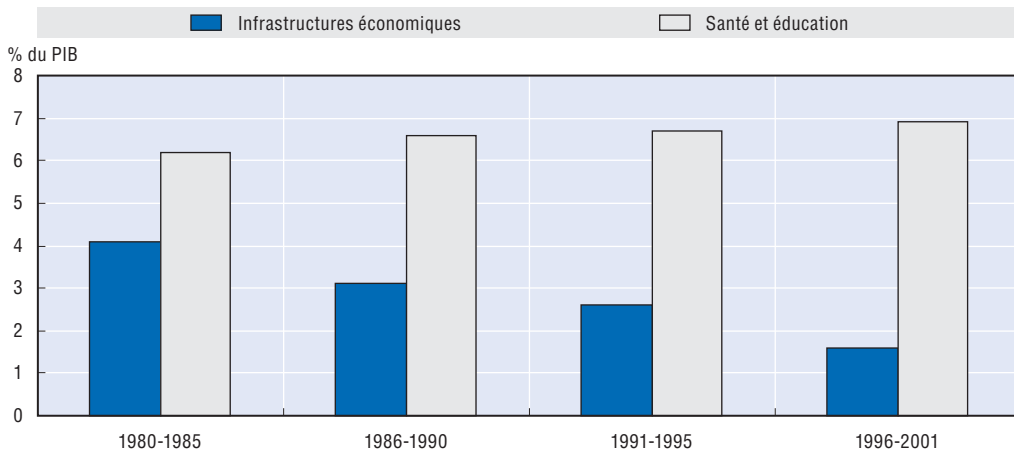
Figure 17.5. **Les investissements d'infrastructure avec participation du secteur privé ont partout diminué, et n'ont jamais démarré dans certaines régions**



Note : EAP : Asie de l'Est et Pacifique; ECA : Europe et Asie centrale; LAC : Amérique latine et Caraïbes; MENA : Moyen-Orient et Afrique du Nord; SA : Asie du Sud; SSA : Afrique subsaharienne.

Source : Private Participation in Infrastructure Database, Banque mondiale.

Figure 17.6. **Les dépenses publiques consacrées aux infrastructures ont fortement diminué en Afrique (en % du PIB)**



Note : Ces chiffres sont basés sur un échantillon de 11 pays.

Source : Banque mondiale (2005a).

iii) **La priorité doit être donnée à des services d'infrastructure durables.** Le recul des investissements dans les infrastructures s'explique également par la mauvaise conception de certains projets, dont beaucoup étaient isolés, élaborés en fonction des exigences des donateurs et inadaptés aux besoins des populations locales. Ainsi, de nombreux investissements visaient davantage à construire des installations qu'à assurer des services sur le long terme. En outre, des systèmes qui n'étaient pas durables ont fait perdre des actifs à certains fournisseurs d'infrastructures sans procurer d'avantages aux populations pauvres. Des expériences récentes ont montré qu'une approche plus systémique de la conception des projets d'infrastructure donne de meilleurs résultats. En outre pour que les investissements soient durables, il faut

entretenir les services, créer des institutions chargées de gérer les actifs et aider ces institutions. Enfin, les installations d'infrastructure doivent répondre aux besoins des populations locales, et en particulier des pauvres.

- iv) **Il faut exploiter au mieux les ressources dont on dispose.** Au cours des années 80 et 90, l'aide en faveur des infrastructures n'était pas dépensée de façon judicieuse, du fait que les donateurs ne coordonnaient pas suffisamment leur action en fonction des besoins des pays partenaires – car ils étaient souvent guidés par leurs propres intérêts – et par manque de coopération entre les donateurs et les parties prenantes nationales. Les infrastructures étant au service d'une vaste gamme de secteurs et de groupes, il faut coordonner de façon adéquate la définition des besoins, la planification des services et l'affectation des crédits budgétaires. On peut optimiser les ressources disponibles en adoptant des approches sectorielles et en appliquant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et l'harmonisation de 2005.

Notes

1. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Willoughby (2004a, b).
2. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Hesselbarth (2004).
3. Les secteurs et activités suivantes ont été inclus dans « les infrastructures » : eau et assainissement, transport et stockage, communications.

PARTIE IV

Chapitre 18

**Les infrastructures au service
de la pauvreté –
Quatre principes directeurs**

Les recommandations à l'intention des donateurs et des pays partenaires formulées dans le présent rapport reposent sur quatre principes directeurs :

- Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires.
- Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres.
- Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité.
- Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles.

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Le premier principe traduit le rôle de premier plan que doivent jouer les pays partenaires. Il appartient en effet à ces pays de créer des systèmes solides qui assurent un flux d'aide fiable et de définir des méthodes rigoureuses de planification et de gestion qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres et à développer les infrastructures. Il leur appartient également d'exposer ces méthodes dans des stratégies de réduction de la pauvreté et des stratégies sectorielles cohérentes formulées en accord avec les parties prenantes – et notamment les pauvres et les donateurs. Ces derniers peuvent appuyer cette approche axée sur les réalisations et impulsée par les pays en participant au renforcement des capacités et en coordonnant et en harmonisant leur aide dans le sens des priorités nationales de réduction de la pauvreté.

Définir des stratégies nationales cohérentes en faveur des infrastructures et d'une croissance pro-pauvres

Répondre aux besoins d'infrastructures dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de croissance pro-pauvres. Il est essentiel d'agir au sein de cadres nationaux cohérents pour que les infrastructures contribuent davantage à une croissance pro-pauvres (Tedd, 2005). Les pays partenaires qui n'ont pas de SLP doivent prévoir, dans leur stratégie de développement nationale, des objectifs et des plans précis de réduction de la pauvreté et des inégalités. La deuxième génération des SLP attache davantage d'importance à une croissance pro-pauvres, et cette évolution devrait se poursuivre. Les SLP doivent également traiter des infrastructures de façon plus approfondie – en étudiant notamment leurs effets sur la croissance, la réduction de la pauvreté et les OMD. De nombreuses SLP abordent cette question de façon fragmentaire (en s'intéressant uniquement aux routes rurales, et non à l'ensemble du réseau, ou à l'infrastructure structure physique sans se préoccuper des services) et n'exposent pas clairement ses liens avec d'autres composantes de la stratégie. Il ne suffit pas de faire figurer les projets d'infrastructure dans les SLP car on risquerait ainsi de les ajouter à la liste déjà longue des vœux pieux. Il faut en revanche définir clairement, dans les SLP, la place que doivent occuper les infrastructures dans les principaux objectifs et les principales priorités de la stratégie, ainsi que dans les OMD au niveau national. Il faut prévoir non seulement que les

infrastructures stimulent une croissance pro-pauvres, mais aussi qu'elles ouvrent davantage l'accès aux marchés, qu'elles réduisent les problèmes d'environnement, qu'elles augmentent l'égalité homme-femme et qu'elles améliorent les moyens de subsistance et les conditions de travail de la population (notamment grâce à une amélioration de l'égalité entre les sexes).

Ancrer le rôle des infrastructures dans les OMD et la lutte contre la pauvreté dans des stratégies judicieuses. Les stratégies de développement des infrastructures – aussi bien les stratégies globales que celles qui concernent des secteurs précis – doivent être prises en charge par les pays, être le fruit de consultations avec les parties prenantes et être liées aux SLP. Elles doivent être l'expression d'une philosophie propre à chaque secteur et indiquer de quelle façon elles vont satisfaire les besoins des pauvres. Des analyses d'impact *ex ante* au niveau sectoriel peuvent permettre de définir les réalisations attendues et de préciser (à l'aide d'indicateurs) comment les infrastructures aideront à stimuler une croissance pro-pauvres, lutter contre la pauvreté et atteindre les OMD¹. Lorsqu'elles sont bien conçues, les stratégies de développement des infrastructures portent sur des réseaux entiers aux niveaux national et local, ainsi que sur les relations régionales et transnationales. Elles traitent des responsabilités et des interventions du secteur public ainsi que du rôle du secteur privé et de la société civile dans la fourniture, la gestion et l'entretien des équipements et des services. Les plans de mise en œuvre doivent être viables sur le plan politique et économique et tenir compte de questions telles que la capacité institutionnelle, la gestion du secteur et l'adéquation et la cohérence des engagements budgétaires et des engagements des donateurs.

Relier les stratégies aux budgets. Il importe de créer des liens fonctionnels entre les SLP, les stratégies sectorielles et les budgets nationaux et sectoriels, en faisant clairement apparaître les relations entre les actions prioritaires en faveur du développement et la programmation des ressources intérieures et celles des donateurs. La faiblesse des liens qui existent actuellement entre les stratégies et les budgets (et notamment les financements extrabudgétaires importants) empêche de réaliser de façon coordonnée des investissements d'infrastructure qui soient conformes aux priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté. Les investissements dans les infrastructures doivent être une composante d'un programme de dépenses multisectoriel équilibré qui bénéficie de ressources suffisantes en vue de mettre en œuvre les SLP. À cet effet, il est utile de créer des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) qui soient alignés sur ces SLP. Les stratégies sectorielles opérationnelles doivent être dotées de budgets adaptés aux besoins d'infrastructures, aux priorités et aux moyens disponibles, et couvrir les investissements – y compris les coûts récurrents – en privilégiant l'entretien.

Recueillir des données de meilleure qualité sur les besoins et les dépenses d'infrastructure et définir des indicateurs de réalisation et d'impact. Pour bien cibler les interventions dans le secteur des infrastructures, on doit disposer de données de base afin de hiérarchiser les besoins d'investissement et d'entretien, puis procéder à une estimation (*ex ante*) et à des mesures de leur impact (durant la mise en œuvre et *ex post*). En outre, pour être solides, les cadres définis à l'initiative des pays doivent reposer sur des données qui quantifient les liens entre les infrastructures et la pauvreté. Il est également essentiel d'avoir des données sectorielles pour que les systèmes d'information pour la gestion des institutions du secteur soient efficaces et répondent aux besoins d'autres secteurs, des SLP et des donateurs. Or les pays partenaires manquent souvent de données de ce type. De nombreux offices nationaux de statistique ne disposent pas des capacités physiques et

financières nécessaires pour recueillir des données de base et réaliser des enquêtes auprès des ménages, tandis que les ministères et les organismes techniques n'ont pas les motivations, les capacités et les moyens voulus. Les données sectorielles sont souvent limitées à des indicateurs de produits physiques sans aucune indication sur les réalisations, l'utilité ou l'impact des opérations sur les objectifs de développement des pays. Il est rare que, les pays mettent en place de façon systématique des mécanismes d'utilisation des données de base et réalisent des enquêtes afin d'éclairer les politiques et les stratégies. Les organismes centraux de planification chargés des SLP ont un accès limité aux données sur les infrastructures et les organismes sectoriels sont peu disposés à créer des cadres et des indicateurs de suivi des réalisations et des impacts. Certes les donateurs recueillent des données, mais celles-ci sont souvent limitées à leurs projets ou leurs programmes. Elles peuvent rarement être communiquées aux pays concernés ou à d'autres partenaires, et elles ne sont pas toujours comparables d'une étude à l'autre. Il est donc absolument indispensable de renforcer les capacités des ministères techniques et de tutelle, des autres organismes et des instituts de recherche locaux afin qu'ils recueillent et analysent les données nécessaires pour planifier les investissements dans les infrastructures et les réformes de ce secteur.

Améliorer les systèmes d'investissement et de gestion

Renforcer le rôle des pouvoirs publics. On a observé, dans les années 90, un affaiblissement extrême des activités de l'État dans le domaine de la planification des infrastructures, dû en partie, dans certains pays, à une volonté de confier les fonctions de gestion et d'investissement au secteur privé. Or l'État remplit une mission indispensable de planification des infrastructures, à un niveau structurel et systémique beaucoup plus détaillé que dans d'autres secteurs. Cette responsabilité s'explique par le fait que les infrastructures jouent un rôle fondamental dans l'appui au développement de façon générale, et par la nécessité de coordonner l'action des multiples organismes en jeu, publics ou privés. Il convient donc d'exploiter au mieux le rôle et les responsabilités des différents acteurs dans le domaine des infrastructures – administrations centrales et locales, chefs d'entreprises nationaux et étrangers, société civile, donateurs – de façon à ce que les pays partenaires agissent de façon efficiente et efficace. Cette réorientation est nécessaire pour amener les administrations centrales à se consacrer aux financements, à la réglementation et à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques; pour mieux équilibrer le rôle des parties prenantes aux niveaux national, provincial et local; et pour confier, dans la mesure du possible, la prestation des services au secteur privé.

Mobiliser les parties prenantes. La participation des parties prenantes à la planification et au processus de décision est un moyen de concilier les différents intérêts en jeu et de renforcer leur engagement et leur responsabilité. Elle est importante à tous les niveaux, des stratégies nationales aux stratégies locales, et à tous les stades, de la conception à l'entretien des investissements. Tous les acteurs – en particulier les groupes d'utilisateurs et les pauvres – doivent être équitablement représentés.

Garantir la transparence et la responsabilité. Il faut mettre en place des processus transparents de gestion des finances publiques, qui portent à la fois sur les recettes et les dépenses des organismes publics et parapublics. On entend par transparence la réalisation d'audits indépendants, l'affichage public des tarifs et la publication de rapports d'activité annuels qui décrivent précisément comment les services sont améliorés de façon à bénéficier aux pauvres. Étant donné que dans le domaine des infrastructures, la corruption

et le favoritisme peuvent influencer les décisions, il faut adopter une approche systémique qui permette d'assurer un contrôle, une planification participative, un suivi transparent et une mise en œuvre dans des conditions de concurrence. Enfin, il faut aider à réformer les modalités de passation des marchés et les dispositions contractuelles au niveau des projets et des programmes.

La réglementation – prérogative essentielle des pouvoirs publics. Ce sont les pouvoirs publics qui sont le mieux placés pour prendre en charge les infrastructures qui ont un statut de bien public (la plupart des routes par exemple). En revanche, celles qui sont considérées comme des biens privés (les services énergétiques par exemple) peuvent éventuellement passer entre les mains de propriétaires ou de gestionnaires privés, tout en étant réglementées. En matière de réglementation, il faut principalement définir une orientation propice à une croissance pro-pauvres, déterminer à quel niveau de l'administration la réglementation doit intervenir et choisir des approches dans un ou plusieurs secteurs. Il semble que pour répondre aux besoins des clients pauvres, les responsables de la réglementation doivent être proches de la prestation des services. En règle générale, c'est cependant aux niveaux les plus élevés de l'État que se concentrent les capacités et les moyens financiers et techniques. C'est pourquoi la solution consiste sans doute à instaurer plusieurs niveaux de responsabilité. La réglementation qui régit les opérateurs privés doit fixer des taux de rentabilité et définir de bonnes méthodes de gestion et un mode de développement des services d'infrastructure. Il est possible que pour atteindre ce dernier objectif, il faille subventionner le secteur privé, de façon transparente, afin de l'encourager à réaliser des investissements qui bénéficient aux pauvres.

Charger les donneurs d'aider, de coordonner et d'harmoniser

Pour appuyer davantage les stratégies de développement des infrastructures formulées à l'initiative des pays, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Coordonner leur aide à des stratégies de développement des infrastructures formulées d'un commun accord avec les pays partenaires. À cet effet, il faut définir des approches et des méthodes communes (assorties d'instruments de mesure précis de leur effet sur la pauvreté), choisir des donneurs qui jouent le rôle de chefs de file et se communiquer les données obtenues dans le cadre de l'assistance technique et des recherches. Les donneurs doivent continuer de marquer des progrès dans le déliement de l'aide en faveur des infrastructures, conformément aux recommandations du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (OCDE, 2001) et à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement – Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle (OCDE, 2005b).
- ii) Privilégier une approche axée sur des programmes dans les pays partenaires afin de favoriser l'adoption de stratégies cohérentes à l'échelle de réseaux et créer les synergies nécessaires entre les différents secteurs pour que la croissance bénéficie aux pauvres. Cette approche doit s'accompagner d'un soutien à des réformes, des programmes et des budgets sectoriels. Les budgets nationaux sont également un moyen d'appuyer les programmes sectoriels. Si des circonstances interdisent d'adopter une approche programmatique au niveau national, il faut de plus en plus coordonner l'aide en s'inscrivant dans un cadre stratégique convenu d'un commun accord.

- iii) Se communiquer des études sur la viabilité et la pérennité des projets d'investissement dans les pays partenaires. Dans le cadre de ces études, les donateurs procéderont à des appréciations préalables des effets sur la pauvreté ainsi qu'à un suivi conjoint afin de déterminer si les stratégies d'aide contribuent à développer le secteur et à réduire la pauvreté.
- iv) Coordonner la formation et l'assistance technique dans les domaines de la planification, de la conception, de la gestion, de l'exploitation et de la réglementation des infrastructures, en prenant en considération les règles administratives des pays partenaires et en évitant de faire appel à des unités de gestion de projet dirigées par les donateurs et à des structures analogues. Il appartient également aux donateurs d'encourager le partage Sud-Sud des connaissances et des bonnes pratiques, et la participation de spécialistes locaux et régionaux.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Le deuxième principe reflète une double nécessité : fournir davantage d'équipements et de services d'infrastructure là où vivent les pauvres, mais aussi veiller à ce que les progrès ainsi réalisés leur profitent. On atteindra ce dernier objectif en lançant une dynamique de croissance qui profite à tous et en augmentant les effets économiques et sociaux des infrastructures sur la réduction de la pauvreté. C'est sans doute la tâche la plus importante qui attend les donateurs et les pays partenaires. Les infrastructures ne doivent pas être uniquement un moyen de fournir aux usagers des équipements sûrs et peu coûteux, mais elles doivent également encourager les activités économiques, en particulier la participation du secteur privé et l'emploi, et faire en sorte que les femmes et les groupes marginalisés aient une plus grande égalité d'accès aux équipements et aux services.

Améliorer l'accès des pauvres aux services d'infrastructure

S'attaquer aux obstacles qui freinent la réduction de la pauvreté. Compte tenu des moyens limités dont on dispose, il est essentiel, dans le processus de planification des infrastructures et de définition des objectifs prioritaires d'une croissance pro-pauvres, de cerner les obstacles les plus importants qui freinent la croissance et de s'y attaquer. L'étude des caractéristiques des domaines visés – la proportion des tranches de revenus les plus faibles ou la vulnérabilité aux catastrophes naturelles ou aux famines par exemple – est un autre moyen d'orienter davantage la planification dans un sens pro-pauvres. Il faut obtenir des informations de meilleure qualité sur ces obstacles et sur les moyens de faire en sorte que la planification des infrastructures en tienne compte. Pour mieux cibler les interventions, les partenaires et les collectivités locales doivent engager un processus participatif qui augmentera leur impact. Dans le même temps, il est inefficace de viser uniquement les populations très pauvres. Il convient au contraire de conjuguer un ciblage géographique à d'autres mesures visant à mettre les services à la disposition des pauvres, en fixant par exemple des normes de service adaptées, en utilisant des produits peu coûteux, en prenant des mesures qui rendent les services plus abordables et en ouvrant des perspectives d'emploi et de formation de revenu. Les domaines d'action (zones rurales ou urbaines) doivent être choisis dans le cadre d'une approche globale fondée sur des réseaux, en appliquant des méthodes harmonisées qui permettent d'établir l'ordre de priorité des différents domaines, et en réalisant des enquêtes sur les ménages et des évaluations de l'impact des opérations².

Renforcer la planification décentralisée en collaboration avec les bénéficiaires. Les bénéficiaires doivent participer à la planification, non seulement pour que les équipements et les services d'infrastructure répondent aux besoins des pauvres et remplissent leurs objectifs prioritaires, mais également pour obtenir l'adhésion des parties prenantes locales et renforcer les capacités nécessaires à leur pérennité. La planification locale doit être reliée aux structures et aux systèmes de planification au niveau des districts afin d'inciter les parties prenantes à entretenir les actifs une fois que les plans ont été mis en œuvre.

Créer des synergies entre différents secteurs. Dans le domaine des infrastructures, les interventions coordonnées dans plusieurs secteurs sont plus propices à une croissance pro-pauvres que celles qui ne concernent qu'un seul secteur infrastructurel. Un autre moyen d'accroître les avantages pour les pauvres consiste à coordonner les interventions dans le domaine des infrastructures avec des activités dans d'autres secteurs, en particulier les secteurs économiques prioritaires et ceux qui renforcent le capital humain (éducation, santé et sécurité alimentaire). L'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les responsables de l'élaboration des politiques et de la planification des infrastructures est la nécessité de réfléchir bien au-delà de leurs secteurs, d'engager un dialogue et de planifier leur action avec d'autres secteurs et une vaste gamme de parties prenantes. On peut par exemple associer des investissements dans la production, le transport ou la distribution d'électricité à des mécanismes de financement pour l'achat de machines électriques et à des programmes de modernisation des capacités de traitement et de production qui permettent aux pauvres de participer aux marchés nationaux. Dans les projets de remise en état des routes, on pourra prévoir des équipements et des services qui facilitent la commercialisation des produits locaux³. Il faut en priorité donner un rôle accru aux infrastructures dans la réalisation des OMD afin d'exploiter les possibilités de mener des initiatives conjointes et de produire des effets de synergie (annexe IV.2).

Rendre les infrastructures financièrement accessibles aux pauvres

Adopter une démarche fondée sur la demande. Il est possible de rendre le prix des infrastructures beaucoup plus abordable en adoptant une démarche fondée sur la demande, en définissant des niveaux de service adaptés propres à relever les niveaux de vie faibles. Pour planifier le secteur, il faut commencer par bien connaître le type de services dont les pauvres ont besoin, leur importance et leur qualité – dans les transports, l'énergie, les communications et l'eau et l'assainissement – grâce à des analyses solides des besoins et des capacités et un recours systématique à des appréciations préalables des effets sur la pauvreté.

Définir des niveaux de service adaptés. Un niveau de service est adapté lorsqu'il est suffisamment bas pour permettre un accès aussi universel que possible mais suffisamment élevé pour être efficient et protéger la santé et l'environnement. Il arrive que des services de faible niveau qui semblent bon marché à court terme ne soient pas efficaces ou équitables. D'autre part, des infrastructures qui reposent sur des normes techniques de pointe risquent d'être trop coûteuses pour les pauvres. En général, il faut trouver un juste milieu en tenant compte de la situation locale (zone urbaine ou rurale, géographie, densité géographique, revenu moyen, etc.) et des types d'infrastructures concernées.

Adopter des structures de paiement accessibles aux pauvres. De nombreux ménages pauvres consacrent une grande partie de leur revenu à des services d'infrastructures essentiels – qui sont souvent de mauvaise qualité – assurés par des prestataires privés qui travaillent dans le secteur informel, tandis que les riches s'emparent souvent des services

subventionnés par l'État (en particulier dans les secteurs de l'eau et de l'irrigation, mais aussi dans celui de l'énergie dans les zones urbaines). Les tarifs sont un outil important qui permet de faciliter l'accès des pauvres. Des systèmes de recouvrement des factures plus adaptés et des modes de prestation des services plus souples (par petites quantités par exemple) aident les pauvres à dépenser moins. Cependant les structures de paiement de ce type, ainsi que les politiques de tarification et de subvention décrites plus loin, ne sont possibles que lorsque les dépenses d'infrastructure sont allouées de façon judicieuse.

Recourir à des subventions « intelligentes » et croisées pour rendre les services financièrement abordables. Il faut parfois subventionner les services si l'on veut les rendre financièrement abordables et accessibles aux pauvres. Ces subventions doivent être « intelligentes », c'est-à-dire ciblées de façon à améliorer l'accès aux services et rendre les prix abordables (sans augmenter la consommation), réalisables et adaptées sur un plan technique, limitées dans le temps et assorties d'une stratégie de sortie. En outre, toute augmentation de tarif doit s'accompagner d'améliorations visibles de la qualité ou de la quantité des services, ou des deux à la fois, afin d'augmenter les capacités de paiement des usagers et les rendre plus disposés à payer. De surcroît, lorsque des tarifs préférentiels sont consentis aux ménages, ils ne doivent pas l'être aux dépens des usagers des secteurs industriel et agricole. Partie intégrante des subventions « intelligentes », les subventions croisées au moyen de tranches de tarifs – les tarifs augmentant en fonction de l'utilisation, ils sont adaptés aux capacités de paiement – se sont révélées particulièrement utiles pour étendre l'accès aux services dans les secteurs de l'énergie et de l'eau⁴. Bien entendu, les subventions « intelligentes » et croisées ne bénéficient qu'aux personnes qui ont accès aux services d'infrastructure. Il faut donc employer d'autres moyens pour élargir l'accès, par exemple des fonds de service universel, des adjudications de concessions assorties de subventions minimales, une aide basée sur les résultats et des subventions aux collectivités locales destinées à développer les infrastructures et les raccordements.

Augmenter les prestations en nature par les usagers et les bénéficiaires. Les prestations en nature de main d'œuvre et de matériaux sont un moyen inestimable de rendre le prix des infrastructures plus abordable dans les localités qui disposent de peu de liquidités. Ces prestations doivent être proportionnelles aux avantages procurés. Il faut éviter que ces mesures bénéficient aux privilégiés et aggravent les inégalités en établissant le prix des prestations en nature en fonction des prix pratiqués sur les marchés locaux ou à l'aide de méthodes de ciblage générales non discriminatoires, fondées par exemple sur des facteurs tels que la parité entre les sexes et la géographie.

Créer des emplois

Encourager le développement des entreprises locales. Bien qu'en général, les équipements d'infrastructures soient construits par de grandes entreprises nationales et internationales et par l'État, les services d'infrastructure peuvent être assurés par des acteurs privés au niveau local. Pour lutter contre la pauvreté, il faut encourager les entrepreneurs et les prestataires de services locaux (notamment les micro et petites entreprises et les coopératives locales) à étendre leurs services aux régions rurales isolées et aux zones habitées par les populations pauvres, où les marges bénéficiaires sont faibles et où il est difficile de fournir les services. Les pays partenaires et les donateurs ne se sont pas suffisamment intéressés à ces prestataires. Or des possibilités existent de faire participer le secteur privé local à des partenariats public-privé. Il faut également prendre des mesures visant à élargir l'accès du secteur privé aux marchés des services, en

encourageant par exemple l'adoption de normes et en les encadrant, en donnant des agréments et en réduisant le montant des contrats. Enfin, une mesure complémentaire importante consiste à faciliter l'accès au crédit et aux assurances contre les risques.

Créer des possibilités d'emploi pour les pauvres. S'il est vrai que leur ampleur est souvent limitée et qu'ils sont rarement durables, les emplois créés dans le domaine de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des installations d'infrastructure peuvent relever sensiblement les revenus des populations pauvres. C'est pourquoi on choisira autant que possible des travaux d'utilité collective et des activités d'entretien à forte intensité de main d'œuvre. Les pouvoirs publics éviteront de réaliser des travaux en régie car ils sont souvent de mauvaise qualité et peu efficaces, et entraînent des distorsions du marché. Il ne faut pas pour autant rechercher les emplois à tout prix. Les pays partenaires doivent appliquer des normes minimales en matière de conditions d'emploi, de santé et de sécurité afin de réduire les accidents, d'empêcher l'exploitation des employés qui travaillent dans les infrastructures et de les rémunérer correctement.

Améliorer l'égalité homme-femme, l'insertion des handicapés et les mesures de protection sociale

Planifier le développement des infrastructures de façon à réduire les inégalités homme-femme⁵. L'égalité entre les sexes et la réduction des inégalités sont des éléments essentiels de la lutte contre la pauvreté. Les politiques pro-pauvres encouragent la participation des hommes et des femmes à la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures dans des conditions équitables et permettent aux personnes des deux sexes d'exploiter les installations et les services d'infrastructure de façon à faciliter l'accès aux marchés et générer des revenus. Les femmes sont sans doute plus disposées que les hommes à payer pour obtenir des services aux ménages, mais elles ont souvent moins de moyens de le faire. Ainsi, dans bien des cas, les tarifs de l'eau sont fixés en fonction de la capacité des ménages à les payer – mais ce sont souvent les femmes qui règlent les factures, ce qui crée des inégalités entre les hommes et les femmes au sein des ménages. Les interventions dans le domaine des infrastructures doivent avoir comme objectif de réduire sensiblement le temps que les femmes consacrent aux tâches ménagères, en particulier en améliorant l'accès à l'eau et aux sources d'énergie viables. Les projets d'infrastructure bien conçus peuvent avoir des effets positifs importants sur les femmes et les filles en facilitant l'accès aux marchés, aux écoles et aux services de santé, ou en améliorant la sécurité des femmes (OCDE, 2005b). D'autre part il importe, dans le cadre de la planification des infrastructures, d'analyser systématiquement les besoins et les intérêts des femmes comme des hommes, et notamment d'étudier qui paie les services et qui en bénéficie. Compte tenu des obstacles pratiques et culturels qui s'opposent souvent à une participation équitable des femmes à la gestion et à la prise des décisions, il faut s'efforcer d'encourager les femmes à jouer un rôle et convaincre aussi bien les femmes que les hommes des avantages que présente leur engagement. Une étude récente du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE montre cependant que si l'aide en faveur des infrastructures dans les secteurs des transports, des communications et de l'énergie représente un tiers de l'aide bilatérale, seule une faible proportion est consacrée à l'égalité homme-femme (OCDE, 2005b).

Intégrer les populations vulnérables en prévoyant des mesures de protection sociale⁶. Dans certains pays partenaires, les handicapés et leur famille représentent un quart de la population pauvre, voire davantage dans des pays qui subissent des conflits ou

des catastrophes ou qui en sortent (qu'ils soient d'origine naturelle comme des tsunamis, ou d'origine humaine). La présence et la conception des infrastructures peuvent avoir des conséquences majeures sur les risques de handicap et la participation des handicapés et d'autres populations vulnérables aux activités économiques. Faute de mesures de protection sociale, les investissements dans les infrastructures peuvent faire du tort à ces populations en les déplaçant ou en les excluant, en limitant leur accès aux ressources et en les exploitant comme main d'œuvre. Il est possible d'éviter que les projets d'infrastructure présentent des risques et provoquent des effets négatifs en adoptant de meilleures méthodes de planification et de conception qui font davantage de place à l'accès. Les stratégies et les programmes doivent être conçus en tenant compte de l'action gouvernementale en faveur des groupes vulnérables et de l'avis des organisations qui les représentent. Il faut également prendre en considération les besoins et les points de vue des groupes vulnérables dans les projets de reconstruction et de développement entrepris après les conflits et les catastrophes.

Charger les donneurs de faire participer les pauvres à la croissance

Pour mieux atteindre les hommes et les femmes pauvres et stimuler une croissance qui leur soit bénéfique, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Privilégier des interventions permettant au plus grand nombre de pauvres de se livrer à des activités productives et de bénéficier de services sociaux, grâce à une approche intersectorielle liée aux OMD.
- ii) Encourager la participation des populations pauvres, en instaurant par exemple des systèmes décentralisés de planification qui intègrent explicitement des objectifs de réduction de la pauvreté (couverture universelle pour les services de base).
- iii) Privilégier les options techniques et commerciales adaptées aux besoins à long terme dans les domaines bénéficiaires des investissements.
- iv) Promouvoir des politiques tarifaires adaptées – assorties par exemple de subventions ciblées et de structures flexibles de paiement – et s'assurer que les usagers sont consultés avant toute augmentation.
- v) Proposer des incitations techniques et financières (certifications, assurances contre les risques) pour encourager la participation du secteur privé local.
- vi) Susciter l'emploi dans la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures.
- vii) Tenir systématiquement compte des questions de genre dès la conception des projets d'infrastructure.
- viii) Éviter ou limiter les effets négatifs des projets sur les groupes vulnérables et encourager l'intégration des handicapés, des personnes âgées et des minorités.

Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité⁷

La pérennité est une préoccupation essentielle des responsables du développement des infrastructures. Lorsqu'elles sont bien entretenues, les infrastructures ont des effets importants et positifs sur la croissance et la réduction de la pauvreté, et procurent des avantages budgétaires et économiques indéniables à long terme. Il faut donc mettre l'accent sur la planification et l'établissement des budgets dans les domaines de

l'exploitation et de l'entretien. Il est également essentiel de récupérer les coûts et de recouvrer les factures autant que possible. En outre, il faut penser davantage à la pérennité des infrastructures dans l'optique de la gestion des ressources locales et naturelles et des conséquences sur l'évolution du climat.

Souligner le rôle crucial de la maintenance des équipements d'infrastructure pour assurer leur pérennité et leur valeur

Prévoir des crédits suffisants pour l'exploitation et la maintenance. Les besoins d'investissements dans les infrastructures dans les pays partenaires sont particulièrement aigus dans le domaine de la maintenance. Nombreux sont les pays – et les donateurs – qui privilégient la modernisation et les constructions nouvelles au détriment de la maintenance. Or on peut stimuler la croissance économique en réduisant le financement des nouvelles infrastructures au profit de celui de l'exploitation et de la maintenance. Les pays partenaires et les donateurs doivent donc prendre des mesures décisives pour changer leurs pratiques d'entretien et leur choix des besoins d'investissements les plus urgents et modifier sensiblement l'affectation des ressources. Il faut donner à l'exploitation et à la maintenance un degré plus élevé de priorité dans les budgets, et rendre ces activités moins coûteuses en appliquant des normes techniques adaptées et en exploitant au mieux les ressources locales.

Appliquer des normes adéquates et exploiter les ressources locales. Il est possible de comprimer les coûts de construction, d'exploitation et de maintenance en adoptant, dans les installations d'infrastructure, des normes techniques et de conception adéquates, adaptées aux compétences, aux techniques et aux ressources disponibles localement. Ces normes peuvent également améliorer l'exploitation et la maintenance. Dans le secteur des routes, cela signifie par exemple que l'on privilégiera les routes non revêtues à chaussée unique et que l'on préférera des réparations localisées à des réfections complètes. De plus, pour que l'exploitation et la maintenance soient peu coûteuses, il faut autant que possible exploiter les compétences et les ressources locales, notamment en employant de l'équipement et des matériaux fabriqués sur place et en faisant appel aux entrepreneurs, aux consultants et aux spécialistes locaux. Enfin, les approches locales sont un moyen de renforcer la viabilité des projets.

Encourager le recouvrement des coûts pour augmenter la pérennité

Chercher à recouvrer les coûts – car c'est une condition essentielle de la pérennité – tout en adoptant une démarche plus stratégique. Les subventions à long terme réduisent les ressources disponibles pour d'autres usages, et risquent donc d'être contraires aux intérêts des pauvres. Dans le même temps, si l'on ne couvre pas les frais d'exploitation et d'entretien, on entre dans un cercle vicieux caractérisé par des ressources financières insuffisantes, une dégradation des services, une chute des recettes, une nouvelle détérioration des services et une dépendance constante à l'égard des donateurs. Il est donc essentiel de récupérer les coûts, aussi bien pour augmenter la pérennité des infrastructures que pour promouvoir une stratégie pro-pauvres. Les efforts dans ce sens doivent cependant maintenir un juste équilibre entre efficacité et pérennité d'une part, et accessibilité financière et équité d'autre part. Pour bien faire, il faudrait que les tarifs moyens couvrent à la fois les coûts récurrents et les dépenses d'équipement, ce qui paraît impossible dans nombre de pays et de secteurs. Il faut tout de même recouvrer les coûts d'exploitation et d'entretien – à l'aide des tarifs et par d'autres moyens – de façon à ce que les opérateurs d'infrastructures soient viables financièrement et que les équipements et les services soient durables.

Améliorer le recouvrement. Il est possible de mieux couvrir les dépenses en adoptant des méthodes adaptées de recouvrement des factures, qui s'appliquent à l'ensemble des usagers (y compris les pouvoirs publics) en tenant compte de leur consommation et de leur capacité de paiement. Étant donné que les ménages pauvres se procurent souvent l'eau et l'énergie auprès de prestataires du secteur informel à un prix élevé, le caractère abordable des services dépend sans doute aussi du mode de paiement. Les systèmes de recouvrement des factures à l'échelon local peuvent être un outil efficace dans le cas des équipements et des services d'infrastructures locaux, mais ils représentent une charge considérable en termes de capital humain et social, et exigent une gestion véritablement équitable par la population, ainsi que son adhésion. Enfin, du fait que le montant des tarifs des services de base, en particulier l'eau et l'énergie, pose une question politique et sociale délicate – et que les augmentations se heurtent souvent à une forte opposition – il faut veiller à sensibiliser les usagers aux avantages de ces services.

Subventionner les services si cela assure leur pérennité. Même si, à long terme, la récupération des coûts est bénéfique aux pauvres, il arrive qu'elle se traduise par des tarifs prohibitifs pour certains clients démunis. Dans ce cas, comme on l'a vu plus haut, on peut recourir à des subventions « intelligentes » afin de favoriser l'accès, la fixation de prix abordables et la pérennité.

Renforcer les capacités et la gestion par le secteur privé

Renforcer les capacités de gestion et d'entretien des équipements et des services d'infrastructure. Les capacités limitées en matière de gestion et d'entretien des infrastructures sont un problème majeur dans les pays partenaires, en particulier au niveau local. Les cadres juridiques et réglementaires doivent être adaptés aux capacités d'exécution et aux systèmes de gestion des affaires publiques à l'échelle locale. Or le meilleur moyen d'augmenter l'efficacité des infrastructures et les avantages qu'elles procurent aux pauvres pourrait bien être de mettre en place des prestataires de services solides (publics, privés ou dans le cadre de partenariats public-privé) capables de respecter des critères de performance définis d'un commun accord, de gérer les services suivant des principes commerciaux et de fonctionner de façon indépendante, transparente et responsable. C'est pourquoi à long terme, il faut s'attacher à renforcer les capacités des organismes centraux et locaux en matière de passation des marchés et de contrats d'exploitation et d'entretien.

Créer des partenariats public-privé. Le secteur privé est le principal prestataire de services d'infrastructure dans les régions rurales isolées (c'est le cas des centrales hydroélectriques et des services téléphoniques décentralisés sur le modèle utilisé par la Grameen Bank du Bangladesh), les villes (dans les transports urbains et périurbains) et les quartiers de taudis (avec les vendeurs d'eau). Bien que la plupart des prestataires privés fournissent leurs services aux pauvres de façon efficace et efficiente, il est rare qu'ils proposent des prix abordables et respectent une équité sociale. Les partenariats public-privé sont un moyen de concilier d'une part la nécessité de rendre les services plus accessibles et financièrement abordables, et d'autre part le besoin d'améliorer le recouvrement des coûts et de proposer des moyens de paiement plus adaptés aux clients pauvres. Toutefois, jusqu'à présent, peu de partenariats public-privé ont fourni des services d'infrastructure de façon informelle. Des projets pilotes pourraient permettre d'étudier cette possibilité.

Accroître la transparence et lutter contre la corruption

Améliorer la passation des marchés et la gestion des contrats. Lorsqu'ils sont bien conçus, les systèmes de passation des marchés dans le secteur des infrastructures peuvent contribuer directement, et de façon très appréciable, à réduire la pauvreté – par exemple en créant des emplois dans des projets de construction à forte intensité de main d'œuvre. La transparence est particulièrement importante dans le domaine de la passation des marchés. Les bonnes pratiques en la matière consistent notamment à favoriser une concurrence ouverte, adopter et publier des critères de soumission aux appels d'offres, définir des structures hiérarchiques claires, confier des responsabilités précises à des individus à tous les niveaux, diffuser des informations sur la performance des systèmes de passation des marchés, exiger des rapports périodiques et des audits indépendants et imposer des sanctions en cas de faute et de malversation. En outre, on peut lutter contre la corruption dans l'application, le suivi et l'exécution des contrats. Enfin, dans cette optique, il est également primordial de lutter contre la petite corruption aux échelons inférieurs de l'administration.

Œuvrer en faveur d'un environnement durable

Il est essentiel de protéger l'environnement pour parvenir à une croissance durable et faire face aux changements climatiques. La contamination de l'eau, la pollution atmosphérique et l'extraction des ressources naturelles sans aucune restriction font principalement des ravages dans les populations démunies et aggravent la pauvreté. Pour améliorer la viabilité écologique et lutter contre les problèmes liés aux changements climatiques, il est urgent de se pencher sur les liens entre les infrastructures et l'environnement. Il est particulièrement important d'améliorer la capacité des organismes chargés des infrastructures à intégrer les questions environnementales (et sociales) dans leurs plans, et de mieux articuler ces questions aux mesures en faveur de la croissance. Par ailleurs, on s'est trop peu intéressé aux études d'impact sur l'environnement des petits projets d'infrastructure, qui devraient être obligatoires.

Encourager une gestion durable des ressources en intégrant dans les prix les effets externes sur l'environnement. Il n'y a pas de croissance durable sans une gestion durable des ressources. Plusieurs mesures sont de nature à favoriser une croissance pro-pauvres et la pérennité de l'environnement. On peut notamment décourager le gaspillage et la mauvaise utilisation des ressources, améliorer le recouvrement des impôts et des redevances, adopter le principe « pollueur-payeur », inciter les entreprises à employer des mécanismes de production respectueux de l'environnement et inclure dans les contrats des clauses de protection de l'environnement. Or il est rare que les pays partenaires mettent pleinement en œuvre ce type de mesure. Ils le pourraient s'ils fixaient les prix de façon à tenir compte des retombées positives des infrastructures comme l'amélioration de la santé grâce à l'approvisionnement en eau salubre ou la réduction du nombre d'accidents grâce à des transports publics plus sûrs. La décentralisation, la participation des usagers et la gestion de la demande sont des composantes fondamentales d'une gestion durable des ressources, cette stratégie pouvant par exemple prendre la forme d'une gestion intégrée des ressources en eau et de plans intégrés d'occupation des sols.

Charger les donneurs d'augmenter la pérennité des infrastructures

Pour augmenter la pérennité des investissements d'infrastructure, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Souligner le rôle crucial de la maintenance des équipements d'infrastructure pour assurer leur pérennité et leur valeur. Pour ce faire, financements, assistance technique et renforcement des capacités sont nécessaires.
- ii) Aider les pays partenaires à instaurer des systèmes de couverture des coûts et de recouvrement des factures, tenant compte des capacités de paiement des populations pauvres.
- iii) Chercher, avant tout projet d'extension, à améliorer la qualité de gestion des structures publiques en charge des services d'infrastructure, en réduisant les pertes techniques et commerciales de façon à diminuer les coûts et de rendre les services meilleur marché.
- iv) Encourager les partenariats public-privé afin d'améliorer l'efficacité des projets et la bonne gouvernance du secteur.
- v) Appuyer toutes les initiatives qui renforcent la transparence et réduisent la corruption.
- vi) Encourager la réalisation d'évaluations de l'impact social et environnemental et prôner une gestion durable des ressources grâce à des incitations par les prix.

Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles⁸

L'accroissement des investissements d'infrastructure – en particulier en vue d'assurer et d'étendre les services – est une composante indispensable de tout programme global de dépenses publiques qui repose sur une SLP, et une condition essentielle d'une croissance pro-pauvres durable. Compte tenu du retard énorme en matière d'infrastructures que connaissent les pays partenaires, et des limites des finances publiques, il faut adopter des stratégies plus novatrices afin de mobiliser les ressources éventuellement disponibles. On peut par exemple améliorer la gestion des ressources publiques à tous les niveaux, accroître la participation du secteur privé et renforcer les systèmes financiers locaux. La tâche qui attend les donneurs consiste à permettre aux pouvoirs publics et au secteur privé d'investir plus facilement dans les infrastructures.

Augmenter les investissements publics et l'efficacité des investissements dans le secteur des infrastructures

Réduire les risques des investissements dans les infrastructures et limiter autant que possible les coûts de transaction. L'amélioration de l'équilibre macroéconomique et budgétaire dégage des ressources publiques qui permettent de financer les infrastructures. Deux questions sont particulièrement importantes : la solvabilité des organismes publics chargés des infrastructures et la viabilité financière au niveau local. En premier lieu, les arriérés de paiements et la consommation impayée ou abusive de services d'infrastructure (en particulier d'eau et d'électricité) compromettent gravement le développement économique et social de nombreux pays partenaires. Il en résulte notamment que la qualité du service est médiocre, la maintenance insuffisante et les investissements nécessaires se font attendre – et deviennent par conséquent plus coûteux. En second lieu, si la décentralisation reste incomplète, les collectivités locales assument des responsabilités sans disposer de moyens financiers, et n'ont qu'une capacité limitée à gérer et entretenir les équipements et les services d'infrastructure. Lorsque les services

d'infrastructures sont assurés par des structures de proximité et au niveau des districts, l'insuffisance des moyens interdit la participation des usagers et les prestations en nature de main d'œuvre pour assurer la construction et la maintenance. Si l'on veut faciliter les investissements d'infrastructure, il faut alléger ces contraintes – avec l'aide des donateurs.

Hierarchiser les dépenses publiques. Les pays partenaires doivent définir l'ordre de priorité de leurs dépenses d'infrastructure (y compris celles consacrées à la maintenance) de façon à ce qu'elles améliorent l'accès des pauvres et stimulent le plus efficacement possible une croissance qui leur soit favorable. Il convient de mener une stratégie sur deux fronts. Premièrement, il faut consacrer les ressources publiques à des investissements (notamment dans la maintenance) qui, s'ils risquent d'avoir un taux de rentabilité financière insuffisant, ont des effets sociaux importants, assurent un développement durable à long terme et ne peuvent être financés par des fonds privés. Deuxièmement, il faut mobiliser les fonds privés en faveur des investissements requis dont le taux de rentabilité est le plus élevé. Cette stratégie oblige les pays partenaires à réaliser des évaluations économiques et sociales de qualité et à posséder les compétences techniques nécessaires pour hiérarchiser les investissements. On peut également employer des instruments de financement novateurs pour encourager une augmentation des dépenses publiques d'infrastructure et mieux répondre aux besoins du secteur.

Rendre les financements prévisibles. Les infrastructures exigent d'énormes investissements et une planification rigoureuse – non seulement au début des programmes, mais aussi pour financer l'exploitation et la maintenance. Il est donc indispensable que les investissements publics dans ce secteur (et notamment l'aide) soient prévisibles à long terme. Il faut également accroître la transparence des investissements privés et améliorer la qualité des créances de façon à obtenir des financements complémentaires.

Mobiliser les capitaux privés

S'attaquer aux obstacles à la participation du secteur privé – aux niveaux national et international. Les investissements privés dans les infrastructures sont réalisés essentiellement sur le long terme, et présentent des risques qui doivent être suffisamment rémunérés. Ils obligent les investisseurs à acquérir les moyens de trouver les obstacles qui empêchent le marché de se développer, à posséder de bonnes aptitudes de gestion et de négociation afin de les surmonter et à être dotés de solides capacités financières. De plus, ces investissements exigent un système financier local satisfaisant, capable de répondre aux besoins à long terme des investisseurs, et un cadre réglementaire robuste et transparent. Enfin, ils imposent aux pouvoirs publics de partager les risques. Or la plupart des pays partenaires ne remplissent pas ces conditions. Pour vaincre ces obstacles, il faut agir dans cinq directions :

- i) *Instituer un cadre institutionnel et financier solide.* De nombreux pays doivent engager des réformes judiciaires de façon à faire respecter la loi et réduire la corruption. D'autre part il faut disposer, à différents niveaux, de meilleurs cadres juridiques et réglementaires et de systèmes de réglementation et de gestion tenus de rendre des comptes et dotés de capacités et de moyens accrus. Des réformes du marché foncier – et notamment une modernisation du cadastre – pourraient contribuer de façon sensible à créer au niveau national des garanties et des crédits susceptibles de bénéficier d'un concours financier. Avant d'engager ces réformes, il faut prendre en

considération les coûts de transaction qu'elles entraîneraient, qui ne doivent pas être trop élevés pour les pauvres.

- ii) *Encourager l'initiative privée en renforçant les intermédiaires du secteur financier.* Les banques nationales doivent bénéficier de formations et d'autres formes d'assistance technique – visant, par exemple, à améliorer l'analyse et le suivi du crédit – pour être plus à même d'accorder des prêts au secteur privé, notamment aux petites industries, ainsi qu'aux communes et à des unités décentralisés. Il faut également fournir une aide permettant de développer des marchés des capitaux nationaux. Il faut enfin s'intéresser davantage à des prestataires de services d'infrastructure, actuellement négligés, qui bénéficient rarement des programmes de financement et des activités de promotion du secteur privé.
- iii) *Mieux gérer les organismes publics chargés des infrastructures.* Quatre aspects sont importants dans ce domaine : adopter des règles de gestion inspirées des pratiques du secteur privé afin de ne pas subir de pressions politiques; développer la sous-traitance pour stimuler le développement du secteur privé national; scinder les organismes publics de façon à faire participer le secteur privé (national ou étranger) à des activités moins risquées; et enfin soutenir les unités des différents pays chargées des partenariats public-privé. Toute une gamme d'options est possible, notamment des contrats de gestion, des locations, des concessions et des dispositifs de construction-location-transfert (CLT), de construction-exploitation-transfert (CET) et de construction-propriété-exploitation-transfert (CPET). Il faudra parfois aider les pouvoirs publics à choisir le cadre le plus propice à la participation du secteur privé, et en particulier à définir les coûts et les avantages et à faire des arbitrages dans l'optique de la réduction de la pauvreté.
- iv) *Utiliser des mécanismes de garantie des contrats à long terme.* Il peut s'agir de garanties fournies par des organismes de crédit à l'exportation, des organismes multilatéraux ou bilatéraux ou d'autres parties prenantes officielles, d'assurances contre les risques politiques, de cofinancements et de rétrocessions, de capital-risque ou d'assurances du capital-risque, d'échanges de monnaie nationale contre des devises fortes et de services de conseils par exemple. Des sociétés multinationales privées ont déjà appliqué ces mécanismes à des investissements privés.
- v) *Réglementer en s'inspirant des pratiques du secteur privé.* Si la participation du secteur privé peut rendre les infrastructures plus efficaces, elle impose également des coûts. La rédaction des contrats, les appels d'offres internationaux et l'élaboration de la réglementation et le suivi de son application sont autant d'activités coûteuses car elles obligent généralement à faire appel à des conseillers étrangers, à des banques d'affaires ou à d'autres intervenants. Il existe donc une échelle minimale d'efficacité en deçà de laquelle certaines méthodes du secteur privé posent des difficultés pratiques et où il faut envisager des moyens moins coûteux de mobiliser le secteur privé (ainsi, les contrats de gestion sont parfois meilleur marché que les appels d'offres CET).

Charger les donneurs d'augmenter les ressources et d'en faire un meilleur usage

Les donneurs doivent prendre les mesures suivantes afin d'encourager le secteur privé national et étranger, ainsi que les administrations centrales et locales, à participer davantage et plus efficacement au financement des infrastructures :

- i) Fournir une aide publique au développement prévisible à long terme.

- ii) Promouvoir un arsenal complet d'instruments financiers, notamment pour améliorer la qualité des créances (garanties, cofinancements, échanges de monnaie nationale contre des devises fortes) et pour encourager les investissements dans des partenariats public-privé.
- iii) Apporter une assistance technique afin de renforcer les capacités des marchés financiers et des capitaux et mettre au point des mécanismes régionaux, nationaux et locaux de financement des infrastructures.

Notes

1. Le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) met au point une méthode qui vise à harmoniser les évaluations des effets sur la pauvreté des interventions de l'ensemble des donateurs.
2. Klump et Bonschab (2004) donnent l'exemple intéressant d'une étude sur le Vietnam. Ce pays a résolument abordé la planification des infrastructures. Il a ciblé une région à forte densité de population (avec une grande majorité de ménages pauvres) afin de stimuler le plus possible une croissance favorable aux populations pauvres et d'assurer une redistribution en leur faveur grâce à des mesures budgétaires et autres (dans d'autres secteurs que celui des infrastructures). On peut aussi citer l'exemple de la stratégie de la Chine en matière de lutte contre la pauvreté, avec la campagne de développement de l'ouest du pays.
3. Dans le même ordre d'idées, l'Équipe de projet du POVNET sur le développement du secteur privé a donné des orientations sur l'aide et les services financiers, ainsi que sur les services de développement des entreprises (2005a et 2005b). Voir aussi l'avis du Comité d'organismes donateurs pour le développement de la petite entreprise (2001), souvent appelé « Livre bleu ».
4. Certains faits contredisent cette hypothèse. Il est possible qu'un tarif unique conjugué à un tarif social soit plus avantageux pour les pauvres.
5. Le présent paragraphe s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles GENDERNET (2004).
6. Le présent paragraphe s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Wiman et Sandhu (2004), ainsi que des conclusions du Sous-groupe du POVNET sur les risques et la vulnérabilité.
7. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Estache (2004a).
8. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Osius et Carlson (2004a, b) et Curtis (2004).

PARTIE IV
Chapitre 19

Application des principes directeurs dans l'aide sectorielle

Ce chapitre traite des conséquences des quatre principes directeurs (chapitre 18) sur les quatre secteurs infrastructurels qui font l'objet de cette étude : transports, énergie, technologies de l'information et de la communication et gestion intégrée des ressources en eau, notamment irrigation, eau potable et assainissement. Il décrit le rôle que jouent les différents secteurs dans la lutte contre la pauvreté, puis expose plus en détail l'application des principes dans chacun d'entre eux.

Transports¹

Les infrastructures de transport (routes, chemins de fer, transport maritime et fluvial et aéroports) augmentent le potentiel productif et commercial des économies locales, nationales et régionales. En outre, elles facilitent l'accès aux services économiques et sociaux essentiels pour atteindre les OMD. Cependant, dans de nombreuses régions, et surtout en Afrique subsaharienne, les transports coûtent cher – en raison de la médiocrité des équipements et de la carence des services qui en résulte – ce qui constitue un obstacle majeur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Si la demande de transports, en augmentation rapide, n'est pas satisfaite, les zones urbaines risquent d'être les premières à en pâtir. Or beaucoup trop souvent, les pays partenaires ne s'attaquent pas aux problèmes liés aux transports et que l'on peut décrire comme suit :

- i) Une grande partie de l'arrière-pays rural et des taudis urbains n'est pas desservie par une infrastructure de transport adéquate.
- ii) La maintenance, qui impose des coûts récurrents élevés, est rarement assurée à cause de la mauvaise gestion du secteur, de l'irrégularité des financements et des difficultés à récupérer ces coûts auprès des usagers privés.
- iii) Le mauvais entretien des réseaux de transport aggrave les problèmes d'environnement et de santé tels que la pollution (avec notamment une augmentation des émissions de gaz à effet de serre), le gaspillage des sources d'énergie et la propagation du VIH/sida – qui frappent les pauvres de façon disproportionnée.
- iv) Les responsabilités sont souvent dispersées entre plusieurs ministères, ce qui rend inefficaces la coordination et la gouvernance du secteur.

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Consolider la planification et la gestion des transports. Les transports exigeant d'énormes investissements à long terme, il est primordial que leur planification soit efficace. Or dans de nombreux pays partenaires, le secteur des transports est du ressort de plusieurs ministères (transports, travaux publics ou agriculture) et de plusieurs échelons de l'administration, ce qui rend difficile toute coordination. L'une des tâches essentielles à accomplir en priorité est donc de réorganiser et de coordonner les divers organismes publics concernés. Autrement, il sera extrêmement difficile d'utiliser au mieux les investissements, de pourvoir à la maintenance des actifs, de lutter contre la corruption, de recueillir régulièrement des données fiables et de suivre et évaluer les programmes. Une mesure importante, qu'ont déjà prise de nombreux pays partenaires, consiste à séparer les fonctions d'élaboration de la politique des fonctions de planification de la gestion des routes en créant des fonds routiers et des organismes de gestion autonomes à vocation commerciale.

Créer des réseaux de transport de base cohérents et viables sur le plan économique. Il faut adopter une stratégie globale axée sur les réseaux pour s'attaquer aux problèmes

que connaît le secteur des transports – et ceci afin d'ouvrir les pays dans leur totalité, aussi bien les zones rurales que les zones urbaines, et faciliter leur intégration économique aux régions qui les entourent. Cette stratégie doit par conséquent se rattacher à la stratégie de lutte contre la pauvreté de chaque pays et à un plan global sur les infrastructures. Pour être cohérent et viable sur le plan économique, un réseau de transport de base doit posséder des corridors régionaux, de grandes artères nationales, des routes de desserte et des jonctions entre les routes, les chemins de fer, les mers, les cours d'eau et les aéroports. Les organismes régionaux et les pays qui en sont membres doivent s'attacher particulièrement à développer le commerce international et régional qui passe par les ports, les chemins de fer et les ponts – notamment en supprimant les obstacles qui ne sont pas d'ordre matériel comme les délais de manutention des cargaisons dans les ports et les redevances d'utilisation informelles qu'imposent les administrations locales. Les besoins des pays sans littoral en matière de transports méritent également une attention particulière, surtout s'agissant des corridors routiers et des modalités de transit.

Améliorer la mobilité urbaine de façon à favoriser une croissance durable. En 2020, plus de la moitié de la population mondiale vivra dans des zones urbaines, et aujourd'hui, les villes qui se développent le plus rapidement se situent en majorité dans des pays partenaires. La demande de transports urbains augmente vite, et est stimulée par la croissance démographique et économique. Si cette demande n'est pas satisfaite, la prospérité des villes s'en trouvera compromise. Parmi les solutions globales à adopter, on peut encourager des transports non motorisés, mettre en place des transports publics (en veillant à les rendre financièrement accessibles aux pauvres) et associer l'aménagement du territoire à la planification des transports. On peut également gérer la demande de transports à l'aide de mesures économiques (des péages par exemple) et autres, afin de réduire les encombrements.

Rationaliser les tarifs des transports grâce à la réglementation et la mobilisation du secteur privé. Il est particulièrement difficile de fixer des tarifs adéquats. Dans de nombreux pays (surtout en Asie), les tarifs des transports ne tiennent pas compte des coûts internes de prestation des services, et à plus forte raison des coûts externes, alors que dans d'autres ils sont trop élevés. L'intensification de la concurrence qui résulte de la privatisation des services peut réduire les tarifs, en particulier dans des modes de transport traditionnellement réglementés par l'État comme les chemins de fer. Pour que la concurrence soit loyale, des autorités de contrôle indépendantes doivent surveiller tous les modes de transport et s'occuper des questions transversales. Les réformes du secteur étant une question politiquement délicate, il faut s'attacher, dans le cadre des interventions, à ce que leur adoption ne pose pas de problème et à privilégier des actions bien ciblées qui bénéficient aux populations défavorisées.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Les transports – un facteur essentiel de croissance. De nombreuses études ont souligné à quel point les transports étaient un facteur important de la croissance (Willoughby, 2004a; travaux de la Commission européenne et d'autres institutions sur le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne²; la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque japonaise de coopération internationale [JBIC] et Banque mondiale, 2005). De nombreux pays qui ont accès à des ports maritimes ont tiré parti de leurs avantages comparatifs pour devenir de grands exportateurs (certains ont également développé leur commerce en mettant en place une réglementation adaptée à sa

libéralisation). De la même manière, les systèmes ferroviaires de longue distance aident à acheminer les marchandises en vrac sur les marchés étrangers. L'élasticité du commerce international des pays partenaires par rapport aux coûts de transport est élevée. Le pays sans littoral médian supporte des coûts de transport environ 50 % supérieurs à ceux du pays maritime médian, et son volume d'échanges est par conséquent 60 % inférieur.

Établir un lien entre les transports et les services sociaux. Les difficultés de transport empêchent les pauvres d'accéder aux établissements de soins et d'enseignement. C'est pourquoi les OMD à caractère social (2 à 6) indiquent qu'il est nécessaire d'améliorer les services et les infrastructures de transport, et de relier les investissements dans les transports à ceux dans la santé et l'éducation. Ainsi, l'existence de services de transport et de communications fiables est l'une des principales causes de la chute du taux de mortalité maternelle dans de nombreux pays, les investissements dans le secteur de la santé ne procurant que des avantages complémentaires. De la même manière, la fréquentation scolaire des enfants pauvres, et principalement des filles – en particulier dans l'enseignement secondaire – est étroitement fonction de la présence de services de transport financièrement abordables auxquels ils peuvent accéder à partir de leur domicile à des distances et dans des délais raisonnables. Pour renforcer les liens entre les transports et la lutte contre la pauvreté, de plus en plus de pays planifient l'accessibilité entre différents secteurs au niveau des districts et à l'échelon local. Ce type de planification prend en considération tous les modes de transport de passagers et de marchandises, motorisés ou non. Les actions de développement de proximité peuvent alors contribuer à identifier les points de blocage et à y remédier.

Développer des services de transport abordables qui profitent à tous. La question du prix abordable des transports doit être étudiée au regard du revenu des populations pauvres, des capacités d'infrastructure et des possibilités d'accès existantes, et des coûts de l'offre de transports et de leur entretien. Des subventions « intelligentes » comme celles qui financent des transports scolaires peu coûteux font bénéficier les usagers pauvres des services. Dans les zones urbaines, des mesures de plus grande ampleur rendent les transports accessibles à tous les groupes de population. On peut notamment développer un vaste réseau de transports en commun ferroviaires et routiers abordables ainsi que des services de transport non motorisés et informels plus aisés et plus sûrs, en particulier dans les quartiers de taudis. Cette démarche suppose que l'on tienne compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes pauvres, des enfants, des personnes âgées et des handicapés – en d'autres termes, des besoins des piétons et des moyens de transports non motorisés – en installant des dispositifs rudimentaires qui facilitent l'accès (plans inclinés, rampes, panneaux faciles à comprendre, routes piétonnes et informations accessibles par exemple). Dans les zones rurales, ce sont les modes de transport intermédiaires qui sont plus importants, qu'ils soient motorisés (comme les petits pick-ups) ou non (comme les bicyclettes, les chars à bœufs ou les brouettes pour chercher l'eau). On voit donc que pour que les transports soient largement disponibles dans les zones rurales, il faut prendre des mesures complémentaires, par exemple des aides financières destinées à l'achat de véhicules non motorisés, et agir en collaboration avec des associations privées et des associations d'agriculteurs³.

Créer des possibilités d'emploi et de revenus. Les transports peuvent, jusqu'à un certain point, créer des possibilités d'emploi et de revenus en faisant participer les hommes et les femmes pauvres aux travaux de modernisation et d'entretien des infrastructures de transport et en favorisant un accès égal des femmes aux emplois dans

les transports (comme ingénieurs, planificatrices, conductrices et commerçantes par exemple). Il faut alors choisir des normes et des projets adaptés, utiliser au mieux les ressources locales (main d'œuvre, équipement et matériaux), faire appel à des entrepreneurs et des consultants locaux et aider l'industrie locale du bâtiment.

Faciliter les transports internationaux et le commerce régional. Dans de nombreux pays, les populations les plus démunies – en majorité des groupes autochtones – vivent dans des zones reculées, souvent à la frontière d'autres pays. Leurs villages ne sont pas toujours accessibles toute l'année et sont à l'écart des activités économiques et des services sociaux. L'amélioration des équipements de transport, tels que les routes d'accès locales et leurs liaisons au réseau principal, augmente la productivité des populations en leur permettant d'accéder aux marchés, leur ouvre des possibilités de revenus et stimule les activités économiques. De fait, dans les villages les plus pauvres, la présence d'une route augmente notablement les probabilités que leurs habitants sortent de la pauvreté. De la même manière, les infrastructures de transport transfrontalières – en particulier les routes, les ponts et les ferries – facilitent le commerce et les échanges sociaux entre les populations séparées par des frontières. Il est donc fondamental de cibler géographiquement les infrastructures de transport pour que les investissements bénéficient aux pauvres.

Protéger la santé et améliorer la sécurité routière. La protection de la santé dans le secteur des transports s'articule autour de trois axes : amélioration de la sécurité routière, réduction de la pollution atmosphérique locale et limitation de la propagation du VIH/sida. Les pauvres sont les principales victimes de ces problèmes :

- i) Les accidents de la circulation font entre 12 et 34 millions de blessés par an dans les pays où les moyens de transport motorisés sont peu nombreux, ce qui est énorme si l'on considère qu'à l'échelle mondiale, ce nombre est compris entre 23 et 50 millions. Ces accidents augmentent fortement la pauvreté des ménages, en particulier dans les zones urbaines. Dans le monde entier, ils provoquent 1.2 million de morts par an (souvent des enfants et des pauvres), soit davantage que de nombreuses maladies transmissibles. Par ailleurs, il faut s'employer à améliorer la protection et la sécurité des usagers des transports et des piétons (Wiman et Sandhu, 2004), et en premier lieu renforcer les institutions responsables de la sécurité des transports⁴.
- ii) La pollution atmosphérique locale fait, dans le monde entier, près de 3 millions de morts par an. Le secteur des transports est responsable d'une grande partie de cette pollution. Une approche intégrée de la lutte contre la pollution consiste à promouvoir les transports publics et les transports non motorisés, à renforcer les normes techniques (en rendant obligatoire l'usage de carburants sans plomb par exemple) et à appliquer des mesures de gestion de la demande (comme des systèmes de tarification locaux).
- iii) Les transports sont l'un des principaux vecteurs de transmission du VIH/sida, les groupes les plus exposés étant les ouvriers du bâtiment et des transports et les personnes qui vivent le long des routes et des autoroutes. Les interventions dans ce secteur doivent donc prévoir de financer des actions de prévention du VIH/sida, par exemple des campagnes de sensibilisation à l'intention des commerçants et de l'industrie du bâtiment.

Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

Améliorer les systèmes de gestion de la maintenance. Les organismes centralisés responsables des routes, appuyés par des services provinciaux et locaux, se sont révélés efficaces pour gérer les routes. Ces institutions sous-traitent souvent certaines tâches à des organismes indépendants chargés des routes soumis à des critères de performance, des organismes de gestion des contrats, des acteurs privés ou des collectivités. En outre, des organismes de gestion des routes décentralisés et privés ont été créés, et assurent la maintenance des routes plus efficacement que les organismes publics. Le financement de la maintenance (généralement sous forme de fonds routiers, comme on le verra plus loin) repose sur le principe « usager-payeur ». S'il est nécessaire d'apporter une aide financière et technique centralisée, il semble que la décentralisation des fonctions de contrôle de la maintenance soit un bon moyen de réduire les coûts, de lutter contre la corruption et de développer le secteur privé local en impliquant les parties prenantes sur le terrain comme les associations d'agriculteurs, le mouvement associatif et les dirigeants locaux traditionnels. La gestion et le financement de la maintenance des réseaux constituent des éléments fondamentaux de ce dispositif.

Protéger le climat de la planète. Le secteur des transports a des effets négatifs sur la santé et l'environnement dont les pauvres sont les premières victimes. Parmi les principaux sujets de préoccupation, on peut citer le rôle du secteur dans les changements climatiques, les émissions de gaz à effet de serre et la hausse de la consommation d'énergie. Des stratégies globales s'imposent si l'on veut réduire ces effets. Il peut être utile d'adopter des mesures d'incitations à l'emploi de véhicules à haut rendement énergétique. Par ailleurs, on peut atténuer les dommages que fait subir à l'environnement la construction des routes, notamment la dégradation des sols et la destruction des forêts, durant la planification du développement des réseaux routiers. Enfin, il convient d'établir l'ordre de priorité des modes de transport en appliquant davantage des critères environnementaux (on privilégiera par exemple des investissements dans des transports ferroviaires « propres » plutôt que dans les transports routiers).

Renforcer les capacités de façon à rendre les transports plus performants. Le renforcement des capacités est un moyen extrêmement efficace de rendre le secteur des transports plus performant. Au niveau individuel, il permet de transférer les connaissances et les meilleures pratiques aux décideurs et aux spécialistes des pays partenaires. Lorsque ces activités sont menées de concert avec celles du secteur privé (comme la formation professionnelle), elles sont également des plus efficaces. Au niveau institutionnel, le renforcement des capacités aide les pays partenaires à analyser les insuffisances du processus de décentralisation de la prestation des services, et resserre la coopération régionale entre les différents organismes. Tel est le cas par exemple des programmes d'inspection des charges à l'essieu, de normes de sécurité routière communes, de création d'autorités indépendantes responsables des routes et de développement de l'industrie locale du bâtiment.

Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Planifier avec rigueur afin de compléter les financements publics par un concours accru des donateurs. Entre 2005 et 2010, les besoins d'investissement annuels dans le secteur des routes vont totaliser à eux seuls 90 milliards USD, dont plus de la moitié dans le domaine de la

maintenance (Fay et Yepes, 2003). Il faut davantage recourir à des financements fondés sur des programmes et adopter des approches sectorielles pour combler ces besoins. S'il est nécessaire que le secteur privé et les pouvoirs publics investissent plus dans les infrastructures de transport, en particulier les routes en Afrique, les donateurs ont un rôle fondamental à jouer en augmentant leurs fonds au cours des dix prochaines années. Les autorités peuvent les inciter à le faire en montrant leur volonté d'engager un dialogue sectoriel suivi, en adoptant des stratégies sectorielles équilibrées et cohérentes, en lançant des programmes assortis de priorités bien établies et en gérant sainement le secteur.

Rechercher les investissements privés. La participation du secteur privé au secteur des transports est un moyen de dynamiser les investissements, de libérer des fonds publics en faveur d'autres secteurs et d'améliorer l'efficacité. S'il arrive fréquemment que les services de transport et l'exécution des projets d'infrastructure soient assurés par le secteur privé, les financements privés des installations d'infrastructure sont souvent limités par la taille des investissements. Des partenariats public-privé sous forme de dispositifs de CET par exemple sont néanmoins utilisés pour investir dans des activités comme le dragage des chenaux, la construction de voies de chemin de fer et les infrastructures de navigation aérienne. Les partenariats public-privé ouvrent d'autres possibilités (concessions, contrats CET et autres dispositifs) dans le domaine des routes à péage, des terminaux à conteneurs et des chemins de fer. Enfin, s'il est souvent impossible d'attirer des investissements privés dans de nouvelles installations d'infrastructure, on peut citer plusieurs exemples d'investissements privés dans des systèmes de modernisation des transports qui ont été réalisés dans le cadre de contrats de gestion et d'entretien à long terme.

Aider les fonds routiers pour mieux financer les infrastructures et assurer leur entretien. Bien que pratiquement tous les pays partenaires possèdent un système d'établissement du budget de la maintenance routière, il arrive souvent que ce budget soit insuffisant ou exposé à des ingérences, ou encore qu'il ne soit pas respecté. Pour pallier ces inconvénients, depuis la fin des années 90, de nombreux pays partenaires ont créé des fonds routiers. Ces fonds sont alimentés grâce aux usagers en améliorant le système de recouvrement de l'impôt et au moyen de redevances (taxes sur les permis, droits d'immatriculation, taxes sur les carburants, amendes pour dépassement de la charge par essieu et péages routiers). Si elles sont contrôlées efficacement, grâce à un suivi et une vérification des dépenses, ces ressources peuvent suffire à couvrir le coût de la maintenance. En outre, la sous-traitance des travaux d'entretien à des entreprises privées (de préférence locales) a eu des effets positifs, en particulier lorsqu'une aide a été apportée afin de consolider ces entreprises. Des contrats d'entretien assortis de critères de performance – qui prévoient que les contractants assurent la maintenance de certaines routes dans le cadre de contrats périodiques – ont également donné de bons résultats, et peuvent s'appliquer à tous les modes de transport.

Financer davantage les routes locales. Le secteur des transports doit trouver un juste équilibre entre les investissements dans les réseaux prioritaires de routes inter-états et interurbaines, dans les réseaux plus longs mais moins utilisés de routes secondaires et non classées, et dans les réseaux urbains. Les collectivités locales doivent recevoir régulièrement des financements destinés à assurer la maintenance des routes locales. On peut obtenir ces financements en attribuant les revenus des fonds routiers aux autorités locales et en mobilisant les ressources locales, notamment des obligations des collectivités locales et des contributions en nature. La part des revenus des fonds routiers (et d'autres

budgets) doit être déterminée à partir d'un inventaire et d'enquêtes sur l'état des routes, et être adaptée aux capacités locales à dépenser les fonds.

Charger les donneurs d'aider les financements publics, notamment dans la maintenance

Dans le secteur des transports, les donneurs doivent :

- i) Améliorer la coordination entre les administrations et leurs programmes d'investissements publics de façon à traiter les questions des nouveaux investissements, de la maintenance, des services et de la mobilité urbaine, et à accroître les investissements publics et privés, de façon globale et équitable.
- ii) Favoriser la mise en place de vastes réseaux qui se justifient sur un plan économique, social et environnemental, et notamment de réseaux transfrontaliers.
- iii) Privilégier une stratégie axée sur les services afin de tirer le meilleur parti des ressources disponibles, qu'elles soient publiques ou privées.
- iv) Renforcer les dispositifs institutionnels et les capacités dans le domaine de la maintenance en militant pour le principe « usager-payeur ».
- v) Encourager la prestation de services par le secteur privé local et le développement d'industries locales spécialisées dans la construction et la maintenance des équipements.
- vi) Résoudre les problèmes de santé, de sécurité, d'environnement et de société, en tenant compte notamment de l'impact des interventions sur les groupes vulnérables et des besoins de ces groupes.

Énergie⁵

Il est essentiel de disposer de services énergétiques fiables et modernes pour stimuler la croissance et améliorer les conditions de vie des populations pauvres. Or la plupart des stratégies de lutte contre la pauvreté se sont peu intéressées à l'énergie. Les grands projets de production, de transport et de distribution d'électricité bénéficient essentiellement à l'industrie, aux populations urbaines et aux usagers du secteur agricole, tandis que la plupart des pauvres et des habitants des régions rurales restent tributaires de la biomasse pour la cuisson des aliments et, dans certains pays, le chauffage. De ce fait, les pauvres consacrent généralement davantage de temps et d'argent aux services énergétiques, qui sont souvent de mauvaise qualité. Outre les aspects de sûreté et de sécurité, l'énergie a également une dimension environnementale aux niveaux local et mondial, et peut affecter la santé humaine – en particulier du fait de la pollution intérieure. Les sources d'énergie modernes ouvrent des perspectives aux pauvres en matière de productivité et d'accès aux infrastructures sociales comme les services de santé et d'éducation, et sont utiles pour améliorer l'égalité homme-femme et atteindre les OMD. Les sources d'énergie renouvelables peuvent être un moyen rentable de faciliter l'accès à l'énergie dans les régions isolées, d'atténuer les effets des changements climatiques et de contribuer au développement de l'économie. De surcroît, elles diversifient l'approvisionnement énergétique et protègent contre des flambées des prix des combustibles.

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Tenir compte du rôle essentiel des pouvoirs publics. Au cours des dix dernières années, de nombreux pays partenaires ont adopté des politiques énergétiques dont l'objectif était de confier les responsabilités financières et opérationnelles au secteur privé. Or la participation de ce secteur n'a pas augmenté autant que prévu. Les pouvoirs publics continuent donc de jouer un rôle essentiel lorsque les marchés de l'énergie manquent de dynamisme et qu'il faut réaliser des investissements dans des projets énergétiques à moyen et à long terme. Ils doivent par conséquent mettre l'accent sur les liens entre l'énergie et les priorités économiques et sociales, l'élaboration de plans de sécurité énergétique à long terme et le rôle de l'énergie dans la création d'emplois et la formation de revenu. Les cadres réglementaires doivent être transparents et propices à des services énergétiques durables et concilier les intérêts des producteurs et des usagers, notamment des pauvres. En outre, les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) et les budgets nationaux – y compris les CDMT – doivent s'intéresser davantage à l'énergie et aux questions connexes et servir ainsi de fondement à la participation et à la coordination des donateurs.

Moduler les stratégies en fonction de la situation. Dans de nombreux pays partenaires il existe, dans les zones urbaines et industrielles, des compagnies d'électricité et des distributeurs de carburant bien gérés, capables de fournir des services aux conditions du marché afin de répondre aux besoins croissants des clients des secteurs industriel, public et des ménages, y compris ceux qui vivent dans des implantations sauvages. Lorsque les conditions sont favorables – si la densité géographique, le développement commercial et la consommation potentielle sont suffisants – les programmes d'électrification rurale, s'ils sont accompagnés d'autres mesures en faveur du développement local, sont une solution viable. Dans les zones reculées et les régions rurales pauvres, où il est trop coûteux d'étendre le réseau, on peut mettre en place des systèmes décentralisés d'énergies renouvelables (systèmes d'énergie solaire domestiques, aérogénérateurs, digesteurs de biogaz) pour assurer une électrification de base. La biomasse et son exploitation efficiente, ainsi que la gestion des forêts, doivent faire partie intégrante de toute stratégie d'approvisionnement énergétique.

Entreprendre des réformes réglementaires bénéfiques aux pauvres. Toutes les réformes qui ont permis de mener à bonne fin des projets d'électrification en faveur des pauvres ont deux points communs : une ferme volonté des pouvoirs publics et un souci de protéger les intérêts des pauvres à l'aide de politiques transparentes. Pour bénéficier aux pauvres, les réformes énergétiques doivent impliquer davantage le secteur privé et les représentants des populations pauvres. Elles doivent s'enchaîner de façon à ce que les structures et les règlements soient en place avant que soient lancées les réformes de grande ampleur qui favorisent les mécanismes du marché (les privatisations par exemple), ou tout au moins en même temps. Il faut estimer le coût des investissements et des services dans le secteur de l'énergie en tenant compte de leurs effets pro-pauvres et de leur pérennité à long terme, tout en veillant à ce que les fournisseurs d'électricité soient viables financièrement. Enfin, les contrats entre l'État et les opérateurs privés doivent prévoir des mesures incitant à fournir des services durables et abordables aux pauvres – en octroyant des primes pour le raccordement des populations pauvres ou en confiant le recouvrement aux opérateurs par exemple.

Financer des projets régionaux et transnationaux. Les réserves énergétiques varient en fonction de leur emplacement, et leur capacité et leur viabilité dépendent de leur

proximité avec les grands centres de consommation – qui traversent parfois les frontières. Pour réaliser des économies d'échelle dans le domaine de l'approvisionnement et de la distribution énergétiques, il faut agir au niveau régional et transnational, en particulier s'agissant de l'électricité et du gaz naturel. Cette approche est possible dans le cas des sources d'énergie hydroélectrique et géothermique importantes et des réseaux de distribution nationaux et régionaux interconnectés. Les petits projets hydroélectriques transfrontaliers sont, eux aussi, prometteurs, en particulier dans les régions reculées et pauvres. Pour exploiter ces possibilités, il faut encourager l'adoption des mécanismes du marché de l'énergie, qui doivent être fondés sur une ferme volonté des acteurs politiques de coopérer à l'échelle régionale et de réformer la réglementation dans les pays concernés.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Privilégier les utilisations productives de l'énergie et l'amélioration des services dans les infrastructures sociales. Les pays qui souhaitent adopter des politiques d'approvisionnement énergétique qui sont efficaces par rapport à leurs coûts et stimulent une croissance pro-pauvres doivent avoir une meilleure connaissance de la structure de la demande de services énergétiques. Les politiques de mise en valeur de l'énergie doivent prendre en considération des sources d'énergie adaptées à l'usage final qu'en font les pauvres – appareils à usage productif, éclairage, cuisson des aliments et transport, par exemple – et ne pas s'intéresser exclusivement à l'approvisionnement en électricité. L'augmentation des usages productifs de l'énergie doit faire partie intégrante des plans de développement. Si l'on veut qu'ils stimulent la formation de revenu au niveau local, les services énergétiques doivent être accompagnés de services de développement des entreprises (comme des services financiers et un accès aux marchés)⁶. Les services énergétiques qui appuient des activités dans le secteur social, et notamment l'électricité destinée aux établissements de soins, aux écoles, aux réseaux d'approvisionnement en eau et à l'éclairage urbain, doivent être considérés comme des investissements publics dans le développement des ressources humaines et le bien-être.

Donner aux ménages pauvres un accès accru à des sources d'énergie sûres et fiables en diminuant le coût des sources d'énergie propres et viables. Pour faciliter cet accès, on peut recourir à des subventions et à d'autres mécanismes de financement qui réduisent les coûts initiaux liés au raccordement aux réseaux locaux d'électricité (installation de compteurs d'électricité et autres dispositifs de raccordement par exemple) et au financement de systèmes décentralisés d'énergie renouvelable. La biomasse risque cependant de rester la principale source d'énergie de bon nombre d'hommes et de femmes, en particulier dans les régions rurales. Il faut donc prendre des mesures pour réduire les risques importants qu'elle présente en termes de sécurité et de santé (comme ceux dus à la pollution intérieure) – en encourageant l'usage de fourneaux plus efficaces, par exemple.

Choisir la technologie moderne la plus adaptée aux populations pauvres. Lorsque la mise en place d'un réseau de distribution d'électricité n'est pas viable sur le plan économique, les systèmes décentralisés d'énergie renouvelable sont des moyens rentables de donner accès à des sources d'électricité modernes pour des usages productifs. En outre, les sources d'énergie renouvelables diminuent les effets négatifs externes sur l'environnement et augmentent la sécurité énergétique. La méthode du moindre coût sur tout le cycle de vie doit guider les décisions d'investissement et le choix des technologies.

Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

Chercher à recouvrer efficacement les coûts et les factures. Il est nécessaire, pour fournir des services énergétiques plus durables, d'agir dans des domaines divers, et notamment de recouvrer efficacement les coûts et les factures, d'adopter des réformes réglementaires pro-pauvres, de renforcer les capacités institutionnelles, d'utiliser l'énergie plus rationnellement et de se soucier des questions environnementales. Si les entreprises ne réalisent aucun profit – ou si, à tout le moins, elles ne récupèrent pas les coûts – leurs systèmes d'approvisionnement deviennent inefficaces et, à terme, elles connaissent des difficultés. Il est impossible de récupérer les coûts si les tarifs ne sont pas adaptés et s'il n'existe pas de mécanismes efficaces de recouvrement des factures. À des fins sociales ou de développement, on peut prévoir, dans les structures tarifaires, de faire bénéficier les services de base fournis aux clients pauvres de subventions croisées. Il faut cependant résoudre le problème des pertes financières dues aux défauts de paiement, y compris par les gros consommateurs comme les pouvoirs publics. Une solution consiste à installer des compteurs, de façon à ce que les paiements soient fonction de la consommation. On peut également améliorer le recouvrement des factures en introduisant les technologies de l'information et de la communication et en encourageant les bénéficiaires à participer à des coopératives de distribution d'électricité et à des opérations de recouvrement.

Améliorer le rendement énergétique. Lorsqu'ils sont inefficaces, la production, le transport, la distribution et l'utilisation de l'énergie peuvent se traduire par des pertes financières, des coûts de production élevés et des pressions sur l'environnement. Des structures tarifaires qui incitent à économiser l'énergie et à l'employer de façon efficace sont une condition préalable à toute amélioration du rendement énergétique. On note à ce sujet que la plupart des fournisseurs d'électricité ne communiquent pas aux consommateurs suffisamment d'informations sur les moyens d'améliorer ce rendement.

Favoriser une gestion plus autonome des fournisseurs d'énergie et renforcer leurs capacités institutionnelles. Les autorités chargées de la réglementation doivent protéger les activités commerciales des fournisseurs d'énergie (publics et privés) contre les ingérences politiques. Les fournisseurs dont des capacités institutionnelles et techniques sont limitées connaissent des difficultés commerciales et n'assurent pas un approvisionnement énergétique fiable – ce qui a de graves conséquences, dont les pauvres sont les premières victimes. Il faut alors prendre des mesures réglementaires et incitatives qui visent à défendre les principes commerciaux et renforcer les capacités institutionnelles et techniques.

S'intéresser aux problèmes d'environnement. La consommation de combustibles fossiles cause des dommages à l'environnement à l'échelle locale et mondiale, dont on tient rarement compte. Le recours à des sources d'énergie plus renouvelables et l'amélioration du rendement énergétique, tant du côté de l'offre que de la demande, sont autant de stratégies générales qui s'attaquent à la fois au problème du rapport coût-efficacité et à celui de l'environnement. Il n'en reste pas moins que les études d'impact sur l'environnement doivent être obligatoires, non seulement pour les centrales thermiques, mais aussi pour les systèmes qui font appel à des sources d'énergie renouvelables, notamment les installations hydroélectriques, éoliennes et photovoltaïques.

Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Mobiliser davantage de capitaux privés étrangers. Le secteur énergétique est à très forte intensité de capital. Lorsqu'il enregistre des taux de rentabilité financière positifs, il faut encourager le secteur privé (national et étranger) à intervenir. Pour promouvoir ces investissements, les pouvoirs publics doivent partager davantage de risques, aussi bien dans le cadre de grands projets que de petits projets, à l'aide d'instruments financiers tels que des garanties. Si les investisseurs privés tendent à réaliser de grands projets dans le domaine de la production, les acteurs privés nationaux – et notamment les coopératives créées par les bénéficiaires – sont plus à même de gérer les réseaux de distribution locaux. À long terme, des partenariats public-privé bien conçus peuvent accroître les investissements privés et améliorer l'efficacité et la viabilité financière du secteur.

Améliorer la réglementation. Le secteur public peut réduire les risques que prennent les investisseurs privés en améliorant le cadre réglementaire et en prêtant davantage attention à la responsabilité, à la transparence et au suivi des fournisseurs de services énergétiques. Il peut poursuivre cette action en adoptant d'autres mesures d'atténuation des risques (des fonds de garantie par exemple) qui soient acceptables aussi bien par le secteur public que le secteur privé.

Charger les donneurs d'appuyer l'action des pouvoirs publics dans les domaines de la planification, de la réglementation et de l'investissement

Les donneurs doivent prendre les mesures suivantes afin que leur appui en faveur des infrastructures énergétiques se traduise davantage par une croissance pro-pauvres et une réduction de la pauvreté :

- i) Appuyer des investissements dans l'extension de réseaux de distribution et dans des domaines où les prestations de services énergétiques, peu attractives pour les investisseurs privés, sont cependant socialement nécessaires – sous réserve que les coûts d'exploitation et de maintenance soient couverts par les tarifs ou par une politique de subvention limitée dans le temps.
- ii) Appuyer des réformes et une réglementation propices à une utilisation rationnelle de l'énergie et qui se traduisent par une politique de recouvrement des factures qui attire les investisseurs privés.
- iii) Promouvoir des projets énergétiques transnationaux.
- iv) Adapter les différentes technologies de production d'énergie (biomasse comprise) aux usages productifs, des pauvres en particulier.
- v) Soutenir les efforts visant à améliorer l'accès des ménages pauvres à des sources d'énergie sûres (comme la biomasse) lorsque la fourniture d'une énergie moderne n'est pas rentable.
- vi) Introduire des mesures d'accompagnement (comme le microcrédit) afin d'élargir l'accès des populations pauvres à des services énergétiques adaptés.
- vii) Renforcer les capacités de gestion de tous les organismes du secteur et, ce faisant, améliorer la transparence et la responsabilité.
- viii) Prendre en compte les questions d'environnement durable, de sécurité énergétique et d'accès à des sources d'énergie modernes dans les régions isolées par le recours à des énergies renouvelables et le renforcement de l'efficacité énergétique.

Technologies de l'information et de la communication⁷

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont un outil puissant capable de stimuler une croissance pro-pauvres dans plusieurs secteurs. Ces technologies font gagner du temps et de l'argent en rendant les communications plus efficaces et en fournissant des informations stratégiques sur, entre autres, les cours du marché, la prévention des risques, les possibilités d'emploi et de formation et la disponibilité des services et des produits, ainsi que sur la bonne gestion des affaires publiques et les méthodes efficaces de gestion. Les TIC sont également un moyen d'améliorer la planification et la prestation de services économiques et sociaux. Si, dans l'ensemble, les pouvoirs publics et les donateurs ont cessé d'intervenir dans ce secteur, certains équipements et services de réseaux de TIC de base demeurent des biens publics et doivent continuer de bénéficier d'une aide de l'État. En outre, malgré une participation accrue du secteur privé, le potentiel des TIC est loin d'être totalement exploité, et à plus forte raison généralisé. C'est le cas en particulier des régions rurales des pays partenaires à faible revenu, que les prestataires de services privés évitent car ils y réalisent peu de bénéfices et s'y exposent à des risques d'investissement élevés. Il demeure donc très difficile de déployer des réseaux de télécommunications et de fournir des services abordables, en particulier dans les zones reculées.

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Souligner le rôle du secteur public. Dans de nombreux pays partenaires, ni les investissements publics ni les investissements privés ne suffisent à eux seuls à créer des réseaux de télécommunications universels accessibles à tous et capables de satisfaire les besoins de croissance économique. Les réseaux de télécommunications interurbains exigent au départ d'énormes investissements qui ne peuvent pas toujours être financés par des capitaux privés. Or il faut créer ce type de réseaux si l'on veut réduire les disparités de croissance entre les régions. De la même façon, l'extension des réseaux dans les zones à faible densité de population doit généralement être financée par le secteur public. Ce dernier doit donc jouer un rôle majeur dans la planification des réseaux de télécommunications interurbains et ruraux et les investissements dans ces réseaux. Pour réduire le coût des investissements initiaux, il faut s'efforcer de créer des synergies entre les infrastructures dans d'autres domaines que les TIC (réseaux ferroviaires et réseaux de transport d'électricité) et le développement des réseaux interurbains.

Rattacher les TIC à d'autres secteurs. Les TIC augmentent l'efficacité et l'efficacité de tous les projets de développement. Lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres mesures gouvernementales, ces technologies peuvent apporter des solutions novatrices aux problèmes que rencontrent certains ménages pauvres comme l'éloignement et l'isolement. Il faut donc les intégrer à d'autres stratégies sectorielles en faveur des infrastructures, tant économiques que sociales, et les exploiter durant les phases de planification et de mise en œuvre.

Renforcer la réglementation et l'action en faveur du développement des services. Il est essentiel que la réglementation soit bien conçue pour maintenir un juste équilibre entre l'efficacité d'une part, et l'accès accru aux services des TIC et leur prix plus abordable d'autre part, ainsi que pour stimuler les investissements privés. Le secteur public doit veiller à ce que la réglementation soit transparente et ne subisse pas d'influences politiques. Il lui appartient en outre d'inciter le secteur privé à assurer des services dans les

régions peu rentables. À cet effet, il faut autoriser les petits opérateurs à utiliser les réseaux appartenant aux gros opérateurs en pratiquant des tarifs alignés sur les coûts ou, dans les zones reculées ou rurales, des tarifs d'interconnexion préférentiels. Des études réalisées dans le cadre du programme InfoDev permettent de tirer les enseignements d'expériences menées dans ce domaine⁸.

Encourager une coopération régionale. On peut favoriser le développement des TIC en adoptant une approche territoriale. Les économies d'échelle passent en effet par une intégration et une coopération à l'échelle régionale et internationale, en particulier dans le cas des interconnexions et de la connectivité transfrontalière des réseaux de téléphonie mobile – à l'aide de câbles à fibres optiques ou de satellites.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Exploiter les TIC pour promouvoir des activités rémunératrices. Souvent, les pays partenaires sous-estiment trop l'importance que revêtent les TIC pour les populations pauvres, bien que de nombreux usages novateurs aient amélioré leurs perspectives de revenus. On peut citer par exemple les activités de commerce électronique, les systèmes de monétique dans les régions isolées, les dispositifs de prévision météorologique pour les pêcheurs pauvres et les systèmes de prix électroniques grâce auxquels les agriculteurs pauvres comparent le cours des produits de base sur différents marchés⁹. Ces projets, ainsi que des apports financiers limités pour l'achat d'équipement, peuvent faire partie de programmes de développement rural ou commercial en faveur des pauvres.

Exploiter les TIC pour favoriser l'égalité homme-femme. Le programme de la Grameen Bank de téléphones mobiles dans les villages du Bangladesh a ouvert des débouchés commerciaux aux femmes pauvres des régions rurales, augmenté leurs revenus et amélioré leur condition.

Principe 4* : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Financer des fonds d'accès universel. Les fonds d'accès universel ont pour objet de mettre des services de télécommunications à la disposition des populations rurales et d'autres catégories de populations pauvres. Ces fonds sont souvent financés par des prestataires de services de télécommunications (par des prélèvements sur les revenus) et gérés par les autorités de tutelle. Les adjudications de subventions minimales sont un bon moyen d'octroyer les contrats de ces fonds à des opérateurs privés.

Charger les donneurs de promouvoir les TIC dans d'autres secteurs et d'investir dans des réseaux interurbains et ruraux

Pour faire jouer un rôle accru aux TIC dans les stratégies de croissance pro-pauvres, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Appuyer la planification et les investissements dans les grands axes de transmission – les réseaux de télécommunications interurbains et ruraux notamment – et en améliorer l'accès par des dispositifs de financement novateurs et des mécanismes de partage des réseaux.

* Aucun commentaire n'a été fait pour le Principe 3.

- ii) Relier les programmes TIC aux autres secteurs, en particulier ceux qui favorisent les activités productrices des pauvres.
- iii) Appuyer l'élaboration des politiques et la régulation dans ce domaine en veillant à leur bonne application¹⁰.

Eau (gestion intégrée des ressources en eau, eau potable, assainissement et irrigation)¹¹

L'eau est une ressource de première nécessité et est essentielle à la vie. Bien que l'eau soit, de par ces caractéristiques, un sujet politiquement très sensible, elle n'en a pas pour autant le statut de bien public car son approvisionnement impose des coûts. Elle est directement liée aux questions d'agriculture, de sécurité alimentaire et de santé, mais aussi d'environnement, d'égalité homme-femme et de développement social, pour n'en citer que quelques unes. Dans les pays partenaires, la part de l'irrigation représente 85 % de la consommation d'eau. La distribution de services relatifs à l'eau y est très inégale, les consommateurs des zones urbaines bénéficiant souvent de beaucoup plus de services d'eau potable et d'assainissement que ceux des zones rurales. Chaque année, de grandes catastrophes naturelles liées à l'eau tuent des millions de pauvres – les inondations du Bangladesh et de la Chine et le tsunami en Asie du Sud en sont des exemples récents. De surcroît, la rareté de l'eau et la mauvaise gouvernance du secteur créent de graves tensions dans le monde entier – en particulier au Moyen-Orient et en Afrique, où se trouvent la plupart des pays qui souffrent de stress hydrique. Le manque d'eau salubre et de systèmes d'assainissement adéquats sont les principales causes des maladies et des décès dans les pays partenaires, et compromettent gravement la formation de revenu. Il est donc fondamental d'atteindre l'OMD 7 ainsi que son amendement, adopté en 2002, qui visent à augmenter l'accès aux services d'assainissement de base. On estime que pour répondre aux besoins, il faudrait doubler les financements dans le secteur de l'eau (Conseil mondial de l'eau, Secrétariat du troisième Forum mondial de l'eau et Partenariat mondial pour l'eau, 2003).

Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Relier tous les usages de l'eau grâce à une gestion intégrée des ressources en eau. La gestion intégrée des ressources en eau établit un lien entre toutes les questions relatives à l'eau – irrigation, eau potable, assainissement, production d'électricité, voies navigables, inondations et autres catastrophes, pollution industrielle – et les parties prenantes (y compris des pays différents si les problèmes concernent des bassins internationaux)¹². Par ailleurs, la gestion intégrée des ressources en eau distingue la valeur de l'eau de ses tarifs, la valeur exprimant l'utilisation et les besoins, et les tarifs incitant à une utilisation durable sur le plan social, financier et environnemental. Elle constitue donc un cadre conceptuel essentiel dans la recherche d'une utilisation durable de l'eau par tous et la lutte contre les inondations et la pollution. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, ainsi que d'autres stratégies, doivent davantage tenir compte de l'importance de la gestion intégrée des ressources en eau. Un renforcement de sa planification et de sa coordination et une meilleure intégration des politiques de l'eau peuvent ouvrir d'excellentes perspectives.

Mieux planifier l'utilisation de l'eau et les moyens de répondre aux besoins, et prendre des mesures à cet effet. Il faut définir les politiques de l'eau et les cadres juridiques en réalisant un arbitrage – par la tarification et la répartition des services – entre les usages sociaux et les usages productifs de l'eau, et accorder une place suffisante à l'eau

dans les stratégies relatives à d'autres secteurs. Il appartient aux administrations centrales aussi bien que locales (infranationales) de planifier avec soin les moyens de répondre aux différents besoins (urbains et ruraux, ou ceux des ménages et des usagers industriels par exemple). D'autre part, les politiques nationales de l'eau potable doivent être conformes aux accords conclus dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau sur la consommation d'eau et les points d'eau. Les analyses de l'offre et de la demande d'eau (portant sur les sources d'eau et les moyens d'approvisionnement, ou le consentement à payer des usagers) et des besoins actuels et futurs constituent une base solide permettant d'évaluer les problèmes de l'eau (notamment le régime foncier, les droits sur l'eau et les questions culturelles ou religieuses) et de trouver des moyens de les résoudre. Il importe à ce sujet de mener des actions intégrées qui portent sur l'approvisionnement en eau et la collecte, le traitement et l'évacuation des eaux usées et qui sensibilisent le public aux questions d'hygiène et d'utilisation de l'eau.

Utiliser la gestion intégrée des ressources en eau pour améliorer la coordination, la gestion et la gouvernance du secteur. Peu de pays partenaires possèdent un organisme officiel unique chargé du secteur de l'eau. En général, les responsabilités sont partagées entre différents ministères, services et échelons de l'administration. Or la gestion de l'eau est plus efficace lorsque c'est un organisme chef de file qui assure la coordination du secteur. De plus, cette coordination est essentielle pour arbitrer les conflits qui découlent du fait que les ressources en eau sont épuisables et non renouvelables. La coordination et l'arbitrage sont particulièrement importants dans le cas des ressources transnationales (bassins, cours d'eau) car seuls des organismes supranationaux ou extérieurs peuvent structurer le dialogue. Enfin, la coordination permet d'améliorer la gouvernance en obligeant les décideurs à rendre compte du développement et de l'organisation des ressources.

Planifier les nouveaux investissements dans les périmètres d'irrigation et les projets de remise en état et de modernisation en tenant compte des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'irrigation est essentielle pour augmenter les rendements et les revenus agricoles et, partant, les moyens de subsistance des pauvres. Or les projets d'irrigation exigent des investissements et des coûts récurrents élevés, et ont de graves conséquences sur l'environnement. Il est donc essentiel que les pouvoirs publics interviennent. Cependant, il est rare que l'irrigation occupe une place importante dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Compte tenu du rôle qu'elle joue dans la réduction de la pauvreté, l'irrigation doit faire partie des stratégies nationales et des programmes des donateurs, la remise en état et la modernisation devant être des objectifs prioritaires¹³.

Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Coordonner les projets d'irrigation à d'autres projets de développement rural. Les projets d'irrigation doivent, pour augmenter la productivité, être assortis de différentes mesures. Il s'agira par exemple d'aménager des routes d'accès et de fournir des informations sur le marché et des services de vulgarisation agricole. Il appartient aux pays partenaires, dans leurs stratégies pro-pauvres, de prévoir tout un jeu de services. Autrement dit, ces pays doivent coordonner les activités des ministères de la planification, de l'agriculture, des transports, de l'énergie et de l'environnement, ainsi que celles des organismes décentralisés chargés de l'irrigation.

Choisir des moyens novateurs de rendre l'irrigation plus abordable et durable. Les petits projets d'irrigation gérés par les agriculteurs bénéficient aux agriculteurs pauvres dans les régions où existe une tradition d'agriculture irriguée et d'accès aux marchés. Des

méthodes telles que l'agriculture non irriguée, la collecte de l'eau et les cultures de décrue, ainsi que la diffusion de techniques de gestion de la demande telles que la conservation des eaux d'irrigation (par irrigation au goutte à goutte par exemple) et le recyclage des eaux usées, sont également utiles¹⁴.

Encourager des approches participatives décentralisées de l'irrigation, de l'eau potable et de l'assainissement de façon à améliorer la gestion et la viabilité des infrastructures et obtenir des résultats qui bénéficient aux pauvres. Généralement, et surtout dans les régions rurales, ce sont les communautés locales qui gèrent ou qui entretiennent les services d'eau potable et d'irrigation (ou qui assurent les deux fonctions à la fois). La décentralisation des fonctions de prestation des services, ou leur transfert, permet de renforcer sensiblement l'adhésion et la responsabilité des intéressés. Pour être efficace, toute décentralisation doit s'accompagner d'un dispositif de financement adapté (c'est-à-dire d'une décentralisation budgétaire). En outre, la participation de l'ensemble des parties prenantes concernées permet aux pauvres de s'exprimer.

Promouvoir des services d'assainissement en faveur des pauvres. L'approvisionnement en eau, et singulièrement l'assainissement, ont de fortes externalités. Ces services sont en effet directement liés à la santé (via les agents pathogènes par exemple), à des besoins spécifiquement masculins ou féminins (la nécessité de latrines pour les femmes et les filles par exemple) et à l'éducation (l'assainissement insuffisant dans les écoles par exemple). Ces externalités sont particulièrement apparentes dans les zones urbaines, où la densité démographique plus élevée augmente les dangers sanitaires, rend l'assainissement plus difficile et fait peser des risques sur les groupes vulnérables. Elles créent un décalage entre de bons résultats obtenus dans le domaine social (bien-être) et une faible capacité – ou une faible volonté – de payer au niveau privé, et exigent donc des mesures qui rendent ces services plus abordables, telles que des subventions « intelligentes ». Il importe également de concevoir les équipements et les services et de fixer les tarifs et recouvrer les factures en tenant compte des inégalités homme-femme dans la consommation et le paiement – au sein des ménages et entre les différents ménages. Enfin, les externalités imposent de mener des actions intégrées qui portent sur l'approvisionnement en eau et le traitement et l'évacuation des eaux usées, et qui sensibilisent le public aux questions d'hygiène et d'utilisation de l'eau.

Gérer la demande de façon à rendre l'eau courante et l'assainissement plus abordables. Les carences, techniques ou autres, des systèmes d'eau courante et d'assainissement, peuvent freiner l'application de mécanismes de comptage et de tarification. Elles donnent lieu à des pratiques de surconsommation, de resquillage (avec des raccordements illicites par exemple) et de gaspillage des ressources. Lorsque les services d'eau et d'assainissement ne sont pas viables sur le plan social et environnemental, ce sont les pauvres qui en pâtissent les premiers. Il faut donc gérer la demande de façon à atténuer ces problèmes. À cet effet, on pourra utiliser les structures de tarification – en appliquant une tarification à la consommation (à l'aide de compteurs) ou des redevances de pollution, ou les deux à la fois, par exemple – des restrictions, des licences, des quotas, ou une combinaison de ces mesures. Le comptage de la consommation et la gestion de la demande doivent, en principe, être introduits avec la participation des parties prenantes, qui doivent bien les comprendre. Si ces mesures sont adéquates, elles bénéficient aux pauvres car elles contribuent à rendre les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement abordables (puisqu'elles remédient à des carences coûteuses pour la société) et durables (puisqu'elles permettent d'économiser des

ressources). Il faut également prendre des dispositions pour corriger les défauts du système, notamment l'eau non comptabilisée et les raccordements illicites.

Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

Réduire les distorsions des prix de façon à obtenir des résultats durables. Dans le domaine des services d'eau potable, d'irrigation et d'assainissement, il existe un grand décalage entre les valeurs et les tarifs, ainsi qu'entre les avantages privés et les coûts sociaux. On observe par exemple que la tarification (et la demande) de l'eau d'irrigation varie en fonction de ses usages, et en particulier du cours des produits agricoles sur le marché mondial. On peut théoriquement faire en sorte que les investissements dans le secteur de l'eau bénéficient au maximum aux pauvres en appliquant des tarifs qui soient le plus proches possibles de valeurs « véritables » – à savoir des valeurs qui correspondent aux coûts et aux usages sociaux à long terme. Si cette politique tarifaire se révèle faisable, il faut la compléter par des mesures visant à rendre les services plus abordables, des subventions « intelligentes » par exemple, et à atténuer les effets extérieurs négatifs tels que la dégradation de l'environnement.

Réformer l'irrigation en vue d'améliorer sa gestion et sa pérennité. Les méthodes d'irrigation imposées d'en haut ont fait baisser la productivité ou n'ont pas été durables (et ont eu parfois les deux effets à la fois). Les pays partenaires sont invités à adopter des méthodes de gestion participative de l'irrigation. Ces méthodes consistent à confier l'exploitation et la maintenance des infrastructures d'irrigation à des associations d'usagers, auxquelles les membres adhèrent en fonction de relations et de normes socioculturelles¹⁵. La participation des agriculteurs à la planification, la conception et la gestion des canaux d'irrigation au niveau des exploitations, ainsi que des canaux principaux ou secondaires, leur permet d'adhérer aux projets et facilite ainsi le recouvrement des redevances d'eau et la maintenance des systèmes d'irrigation, ce qui augmente la pérennité des infrastructures. Enfin, l'accès des femmes aux terres irriguées favorise l'égalité homme-femme.

Encourager le secteur privé à fournir des services d'eau potable et d'assainissement. Lorsque la gestion de l'eau est assurée par le secteur public, il est fréquent que son fonctionnement devienne inefficace, l'approvisionnement peu fiable et la maintenance déficiente, et qu'apparaissent des lourdeurs administratives et un favoritisme à l'égard de certains groupes de consommateurs. Les pauvres sont les principales victimes de ces carences car ils doivent payer davantage pour obtenir de l'eau auprès de prestataires individuels, ou se passer des services d'assainissement. Des systèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau plus efficaces, durables et équitables ont pu être mis en place en conjuguant une gestion privée et un contrôle public et en décentralisant la prestation des services. Ces mécanismes – essentiellement des partenariats public-privé sous forme de contrats de gestion ou de location ou de dispositifs de CET – augmentent l'efficacité et l'efficacités des services, tandis que le contrôle public et la réglementation obligent à veiller aux questions de respect de la loi, de normes de qualité, de participation équitable (en particulier des femmes) et de régime foncier. Si des entreprises multinationales de pays membres de l'OCDE participent à la plupart des partenariats public-privé, il faut s'efforcer davantage d'associer de petits fournisseurs locaux à la prestation de services d'eau et d'assainissement¹⁶.

Privilégier la remise en état et la modernisation. Faute d'un entretien approprié, les infrastructures hydriques ont tendance à s'endommager et peuvent dégrader l'environnement. Trop souvent, des investissements mettent en valeur de nouvelles sources d'eau (notamment pour la boisson, l'irrigation et l'assainissement) et épuisent encore davantage les ressources au lieu de remettre en état celles qui existent déjà. L'adoption de méthodes de gestion de la demande permet de mieux exploiter les ressources existantes sans en valoriser de nouvelles. Tous les investissements dans les secteurs de l'eau doivent prévoir des crédits pour la maintenance. En outre, il faut envisager d'aider les organismes à améliorer la gestion des investissements et la réglementation des infrastructures d'irrigation, en leur apportant une assistance technique et en renforçant leurs capacités.

Limiter les atteintes à l'environnement. Il est nécessaire de mener une action systématique afin de réduire les conséquences négatives des interventions dans les domaines de l'irrigation, de l'eau et de l'assainissement sur la santé, les écosystèmes et la biodiversité, l'exploitation des sols et les droits fonciers. En outre, il faut étudier les investissements dans les infrastructures, en particulier ceux à longue durée de vie comme les barrages, les centrales hydroélectriques, les réseaux d'approvisionnement en eau et les réseaux routiers, de façon à déterminer comment leur fonctionnement pourrait subir les effets du risque de changements climatiques. Il faut examiner particulièrement les moyens d'atténuer les dangers d'inondation et de sécheresse, qui vont vraisemblablement se multiplier en raison de la modification prévue du climat. Pour faire face à ces dangers, il faut compléter les investissements dans l'irrigation et l'hydroélectricité par des mesures de gestion de l'eau. Il s'agit par exemple de créer des réseaux d'observation qui mesurent les précipitations, de suivre le débit des cours d'eau de façon à mieux prévoir les crues et de mettre au point d'autres systèmes de prévision des catastrophes comme des systèmes d'alerte aux tsunamis.

Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Augmenter le financement de l'irrigation. Les investissements dans l'irrigation ont diminué encore plus que ceux dans les infrastructures en général, et la baisse des apports des donateurs a compromis la productivité potentielle de nombreux projets en cours. Il faut encourager l'adoption de nouveaux mécanismes de financement tels que les fonds de modernisation financés par les usagers, les donateurs ou les budgets nationaux. Une autre solution consiste, pour les bénéficiaires et le secteur privé, à construire et remettre en état des canaux secondaires et tertiaires, l'État se chargeant des canaux principaux et d'autres équipements importants.

Financer davantage les projets d'eau potable et d'assainissement. Compte tenu de l'ampleur des besoins, et de l'importance des OMD, il faut accroître les financements en faveur de l'eau potable et de l'assainissement. Pour qu'ils soient employés de la façon la plus efficiente possible, les fonds doivent être attribués aux projets susceptibles d'être développés soit grâce à des financements à plus grande échelle axés sur des programmes soit, éventuellement, par des partenariats public-privé. Par ailleurs, il faut envisager de recourir à des mécanismes de financement novateurs au niveau local (infranational) dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Les fonds de roulement sont une solution car ils réduisent la charge financière que représentent les coûts de connexion en étalant les remboursements sur des périodes plus longues tout en utilisant ces remboursements pour

augmenter le nombre de bénéficiaires. Ils exploitent ainsi l'effet de levier. Des mesures encourageant l'autofinancement, et la mise en place de garanties et de dispositifs de partage des risques, permettent aussi de surmonter les contraintes financières au niveau local. Les garanties fournies par des municipalités à d'autres municipalités répartissent les risques entre les entités locales. C'est une forme de solidarité municipale et de mutualisation des risques.

Charger les donneurs d'adopter une gestion intégrée des ressources en eau, d'accroître les investissements dans l'irrigation, d'étudier les tarifs et d'encourager le secteur privé à participer à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement

L'aide au secteur de l'eau doit se traduire davantage par une réduction de la pauvreté et une croissance pro-pauvres. À cet effet, les donneurs doivent prendre les mesures suivantes :

- i) Promouvoir, à travers une démarche fondée sur la gestion intégrée des ressources en eau, une meilleure coordination des acteurs au niveau central et décentralisé, afin de rationaliser l'utilisation de l'eau à des fins productives. Parallèlement, ils doivent appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de lois, de règlements et d'autres mesures de réforme sectorielle en matière d'eau et de droits fonciers.
- ii) Procéder à des évaluations conjointes techniques et économiques pour le financement des projets d'irrigation, à l'aide de méthodes courantes (en particulier lorsque les investissements concernent plusieurs pays) en tenant compte des questions sociales et environnementales.
- iii) Encourager la gestion participative de l'irrigation, afin de faciliter le recouvrement des dépenses de fonctionnement et de maintenance et d'améliorer la sécurité de l'environnement.
- iv) Renforcer la gouvernance des organismes publics en charge de l'eau et appuyer leurs politiques d'extension seulement lorsque la qualité de gestion de ces organismes s'est améliorée. Les efforts devront porter sur la limitation des pertes techniques et non techniques, l'encouragement des partenariats public-privé, la mise en place de modalités de gestion de la demande (installation de compteurs, lutte contre les fuites, conservation et recyclage de l'eau) mais aussi l'appui à des politiques tarifaires tenant compte des capacités à payer des usagers (par recours, le cas échéant, à des subventions ciblées) l'instauration du principe « pollueur-payeur » et la mise en place des démarches permettant aux institutions d'être pérennes.
- v) Encourager l'accès durable et bon marché à l'eau potable dans les régions périurbaines et rurales, en suscitant la mobilisation du secteur privé national par les structures publiques décentralisées.
- vi) Promouvoir les investissements dans l'assainissement, le renforcement des capacités et l'apprentissage des règles d'hygiène.

Notes

1. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles le Centre international japonais de développement (IDCJ, 2004).
2. Le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP, voir <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTAFRREGTOPTRA/EXTAFRSubSAHTRA/0,,menuPK:1513942~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1513930,00.html>),

financé par plusieurs donateurs, aide 26 pays africains à engager des processus participatifs. Dans ce cadre, les parties prenantes nationales (des secteurs public et privé et de la société civile) étudient les liens entre leur stratégie de transport et leur stratégie de lutte contre la pauvreté et examinent si elles sont cohérentes. Le SSATP aide ensuite les pays à réviser leur stratégie de transport de façon à ce qu'elle contribue davantage à réduire la pauvreté.

3. L'Équipe de projet sur le développement du secteur privé a produit un guide sur les services financiers, l'assistance ainsi que sur les services de développement des sociétés (OECD, 2005a; 2005b). Se référer aux lignes directrices du Comité d'organismes donateurs pour les services de développement des sociétés.
4. Le Partenariat mondial pour la sécurité routière a élaboré des stratégies visant à résoudre les problèmes de santé liés au secteur routier. Voir www.GRSProadsafety.org.
5. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles ECI (2004).
6. Voir la note 3 ci-dessus.
7. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Batchelor, Woolnough et Scott (2004).
8. InfoDev (Information au service développement) est un programme de dons à l'échelle internationale géré par la Banque mondiale. Il finance des projets novateurs utilisant les TIC au service d'une croissance pro-pauvres (www.infodev.org).
9. En Afrique de l'Est et en Asie, le commerce électronique aide les populations autochtones pauvres des régions isolées à se relier à des marchés mondiaux spécialisés à fort potentiel. De même en République démocratique populaire lao, une liaison permet à des villages de régions montagneuses de vendre des produits à base de plantes au Body Shop. Parmi les autres exemples de TIC qui bénéficient aux pauvres, on peut citer les cafés Internet situés dans des centres d'entretien des routes au Bhoutan, les banques en ligne au Népal et les prévisions météorologiques à l'intention des pêcheurs au Tamil Nadu (Inde) et dans la région du Tonle Sap (Cambodge).
10. Des activités de ce type sont menées dans le cadre du Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé (PPIAF, à l'adresse suivante : www.ppiaf.org). Le PPIAF est un mécanisme d'assistance technique financé par plusieurs donateurs, dont l'objectif est d'aider les pays en développement à améliorer la qualité de leurs infrastructures grâce à la participation du secteur privé.
11. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Kraehenbuehl et Johnner (2004) et Sakairi (2004).
12. Au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002, la communauté internationale s'est fixé des objectifs en matière de plans de gestion intégrée des ressources en eau et d'utilisation rationnelle de l'eau à l'échelle mondiale.
13. Les questions d'eau et d'irrigation ont été également analysées par l'Équipe de projet du POVNET sur l'agriculture.
14. Voir également des lignes directrices et des exemples de bonnes pratiques en vue de résoudre le problème de la vulnérabilité dans le secteur de l'eau dans Wiman et Sandhu (2004).
15. Un autre moyen de redistribuer les fonctions de gestion des systèmes d'irrigation consiste à transférer une partie ou la totalité des fonctions de gestion de sous-systèmes ou de systèmes complets assurées par l'État à des organisations non gouvernementales.
16. En outre, le bilan du secteur privé dans le secteur de l'eau potable est assez inégal, comme l'ont montré certains projets en Amérique latine. Il faut mieux informer les parties prenantes et renforcer le contrôle et, comme dans le cas de l'irrigation, donner un rôle bien défini aux associations d'usagers dans la création de partenariats public-privé dans le domaine de l'eau potable.

PARTIE IV

Chapitre 20

Appliquer les principes directeurs aux pays ayant des besoins particuliers

Si les objectifs des principes directeurs proposés dans ce rapport sont les mêmes partout, la situation de certains pays partenaires nécessitera néanmoins des adaptations. Le présent chapitre explique comment appliquer les principes dans les pays à faible revenu les plus fragiles, y compris ceux en proie à un conflit ou une catastrophe naturelle ou sortant de ces situations, et dans les pays à revenu intermédiaire où il existe des poches de pauvreté importantes. Ce chapitre examine également le rôle des infrastructures régionales et transfrontalières, particulièrement important dans le cas des pays sans littoral.

Répondre aux besoins des États fragiles et sortant d'un conflit

Identifier les facteurs explicatifs de la situation nationale. Qu'ils soient appelés États défaillants, États en faillite ou pays à faible revenu en difficulté, les États fragiles sont dirigés par des gouvernements qui ne veulent ou ne peuvent garantir la sécurité de la population, protéger ses biens ou lui permettre d'accéder aux services publics de base et aux infrastructures essentielles. Les pays en proie à un conflit ou à une catastrophe d'origine humaine, ou qui en sortent tout juste, sont confrontés à des difficultés supplémentaires : souvent, leurs structures et systèmes de gouvernance laissent à désirer, quand ils ne sont pas inexistantes, et une proportion importante de la population est plongée dans la pauvreté extrême, est vulnérable, vit dans l'insécurité, est en mauvaise santé ou souffre de handicaps. Généralement, l'économie des pays limitrophes s'en ressent également. La conjonction de ces facteurs justifie d'investir prioritairement dans les États fragiles et sortant d'un conflit.

Coordonner l'aide au service d'une meilleure gouvernance et d'une meilleure gestion

Renforcer les capacités institutionnelles. Dans ces États, la priorité doit aller au rétablissement des capacités institutionnelles et administratives des autorités centrales. Il est donc essentiel de leur fournir, sur le long terme, une assistance technique destinée à renforcer leur aptitude à gérer les ressources et les programmes infrastructurels. Lorsque les capacités des autorités centrales sont déficientes, on peut envisager de confier la fourniture des services infrastructurels à des prestataires non étatiques, notamment des organisations non gouvernementales (ONG) et des acteurs privés. Par ailleurs, les initiatives régionales doivent être soutenues dans la mesure où elles peuvent contribuer à rétablir les capacités institutionnelles nationales.

Encourager les stratégies sectorielles participatives. Lorsqu'elles sont élaborées par les pays partenaires, les stratégies sectorielles et de lutte contre la pauvreté peuvent être un facteur de consensus et d'unité tout en contribuant à rendre plus efficace l'action des autorités et la gestion des ressources. L'aide doit aller aux stratégies sectorielles dont les pays gardent la maîtrise et qui sont élaborées avec la participation des parties prenantes. Par ailleurs, il convient de prendre garde à ne pas nuire à l'efficacité de l'action de renforcement des capacités et institutions locales (en contournant, par exemple, les procédures budgétaires nationales ou en pratiquant une politique de hauts salaires en faveur des membres des équipes de gestion de projets, au détriment des possibilités de recrutement dans les organismes publics nationaux).

Élargir l'accès aux infrastructures et renforcer la sécurité

Remettre en état les infrastructures essentielles et les services de base. Les pouvoirs publics des États fragiles et sortant d'un conflit doivent concentrer leurs efforts sur la remise en état des infrastructures essentielles et des services de base (grandes artères routières, approvisionnement en énergie et en eau, assainissement, notamment). Si l'on

veut améliorer la capacité d'absorption des pays bénéficiaires, il importe de ne pas brûler les étapes. Ainsi, lorsqu'il est difficile d'espérer une gestion efficiente, il peut être préférable d'entreprendre des travaux de remise en état à petite échelle plutôt que de se lancer dans des interventions à grande échelle. Enfin, il peut être particulièrement payant de consolider ce qui fonctionne et de s'appuyer sur les initiatives personnelles.

Renforcer la sécurité et réduire la vulnérabilité. Les investissements d'infrastructure doivent prendre en compte la sécurité du territoire, viser à atténuer les risques et la vulnérabilité et améliorer la sécurité des populations marginalisées en favorisant, par exemple, les cultures dans les régions sortant d'un conflit et en créant des possibilités d'emploi pour les groupes particulièrement vulnérables. Toute évaluation des programmes se doit de tenir compte des conséquences des conflits et utiliser des indicateurs de performance autres que ceux utilisés habituellement (progrès réalisés en matière de construction de la paix et de gestion des affaires publiques, par exemple). Dans les pays sortant d'un conflit, il peut être nécessaire, dans un esprit d'apaisement des tensions et de restauration de la coopération entre ex-pays ennemis, de donner la priorité à la remise en état des infrastructures transfrontalières.

Gérer et entretenir les infrastructures

Renforcer les capacités de gestion et d'entretien des infrastructures. Si la maintenance des infrastructures revêt certes une importance fondamentale dans les États fragiles, leur financement et leur gestion doivent être adaptés aux capacités institutionnelles et administratives, qui sont évolutives. En ce qui concerne les petites infrastructures, il convient de s'attacher en priorité à venir en appui aux communautés et, si possible, à aider les autorités infra-nationales à gérer et entretenir les infrastructures locales en exploitant au mieux les ressources locales. Sans nier la nécessité éventuelle d'un financement temporaire des prestataires de services non étatiques par les donateurs ou les ONG dans certains pays ou territoires, cette solution doit être utilisée en dernier recours, en cas de carence des instances gouvernementales ou d'autres acteurs publics locaux. En tout état de cause, les institutions nationales doivent prendre aussitôt que possible le relais des prestataires de services indépendants.

Accroître les financements au profit des infrastructures

Améliorer la fiabilité, la prévisibilité et la coordination de l'aide. Compte tenu du caractère extrêmement instable de l'aide versée aux États fragiles, il y a lieu d'améliorer la fiabilité et la coordination des flux dans un objectif de stabilisation des structures de gouvernance. Dans les pays sortant d'un conflit, la priorité doit aller à l'instauration de modalités accélérées de passation des marchés (y compris des mises en commun de fonds) afin de pouvoir intervenir rapidement et faciliter les versements. L'aide doit s'accompagner d'une action diplomatique, de garanties en matière de sécurité, de programmes visant à éviter les conflits et d'une assistance technique.

Pratiquer une politique de dons et de prêts à taux bonifiés ou sans intérêt. Pour accélérer le retour de la croissance et restaurer les marges de manœuvre financières des autorités centrales, le financement des infrastructures doit prendre la forme de dons ou de prêts à taux bonifiés ou sans intérêt.

Charger les donateurs de soutenir les infrastructures essentielles dans l'optique d'un renforcement des capacités institutionnelles

L'aide dispensée par les donateurs pour les infrastructures des États fragiles et sortant d'un conflit doit :

- i) Partir du contexte national.
- ii) Privilégier la remise en état des infrastructures de base – par une approche coordonnée inscrite dans le long terme – et en élargir l'accès à partir de normes techniques simples.
- iii) Appuyer le rétablissement des capacités institutionnelles et administratives.

Réduire la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire

Reconnaître l'importance des pays à revenu intermédiaire pour la réalisation des OMD au niveau mondial. Il existe dans de nombreux pays à revenu intermédiaire des poches de pauvreté importantes affectant certaines régions ou certaines catégories de la population. Leurs causes les plus fréquentes sont l'importance des inégalités (entre races, groupes ethniques, hommes et femmes et autres inégalités sociales) et une gestion déficiente des affaires publiques (corruption, exclusion politique, représentation inadéquate des intérêts des citoyens, notamment). Ces circonstances, qui se traduisent souvent par l'intervention du politique, sont de nature à dissuader toute participation du secteur privé et des ONG. L'aide en faveur des infrastructures des pays à revenu intermédiaire doit par conséquent s'attacher à lutter contre la pauvreté et les inégalités par une approche intégrée associant toutes les couches de la société. Ces pays reçoivent des aides plus abondantes que nécessaire pour réaliser les ODM mais dans un grand nombre de cas, la pauvreté ne s'en trouve pas réduite pour autant, de sorte que certains de ces pays se trouvent relégués dans la catégorie des pays à faible revenu.

Élaborer des stratégies pro-pauvres et plus globales de développement des infrastructures pro-pauvres

Donner une orientation pro-pauvres aux stratégies nationales de développement. Dans leur dialogue engagé avec les pays à revenu intermédiaire, les donateurs doivent davantage insister pour que les pouvoirs publics s'engagent à élaborer des stratégies nationales de développement plus centrées sur les pauvres. L'aide doit aller aux stratégies qui dynamisent la croissance dans les régions les plus pauvres et aux réformes de la réglementation propres à améliorer la gestion des affaires publiques et à favoriser la participation du secteur privé. L'assistance technique doit pour sa part viser à développer les capacités institutionnelles afin de réduire la pauvreté et les inégalités qui se manifestent aux divers stades de la politique d'infrastructures et de l'accès à ces dernières ou encore qui caractérisent les réformes dans les domaines du budget et des services publics ou les réformes sectorielles. Ce renforcement des capacités pourrait s'appuyer sur un partage d'expériences entre pays du Sud et sur l'intervention d'experts internationaux.

S'appuyer sur les dispositifs nationaux de protection de l'environnement et de protection sociale. De nombreux pays à revenu intermédiaire disposent de systèmes de passation de marchés satisfaisants et de dispositifs de protection sociale et environnementale développés. L'utilisation des approches et des dispositifs nationaux existants pour les projets d'infrastructure, même s'ils ne répondent pas parfaitement aux normes préconisées par les donateurs, peut permettre d'accélérer l'exécution des projets.

Réduire les inégalités d'accès

Encourager les approches intégrées tout en ciblant prioritairement les populations marginalisées ou exclues (groupes indigènes et handicapés, par exemple) lorsqu'il s'agit d'étendre l'accès aux réseaux et aux services infrastructurels. On peut par exemple accroître les aides en faveur du secteur financier ou améliorer la sécurité et la qualité des soins dans les régions pauvres pour, en particulier, les aider à faire face au fléau du VIH/sida, à surmonter les catastrophes naturelles et à limiter les dommages causés à l'environnement.

Encourager les partenariats public-privé. Les acteurs privés locaux doivent être le plus possible associés à la gestion et à la préservation des infrastructures et des services dans les régions marginalisées. Les partenariats public-privé peuvent permettre aux régions pauvres d'accéder à des services à un prix abordable et, aux niveaux central et décentralisé, promouvoir une forme de développement respectueuse de l'environnement.

Promouvoir des tarifs équitables. Dans les pays à revenu intermédiaire, les inégalités entre groupes de population et régions sont particulièrement prononcées. Ces pays ont néanmoins plus de marges de manœuvre pour corriger les déséquilibres sociaux et donc mener une politique d'élargissement de l'accès aux services infrastructurels pro-pauvres. Il faudrait s'attacher à pratiquer des tarifs équitables, avec un système de subventions croisées en faveur des groupes vulnérables comme les handicapés. Les pouvoirs publics doivent par ailleurs veiller à ce que les organismes chargés des services infrastructurels n'interviennent aucunement dans la politique tarifaire.

Obtenir davantage de financements pour lutter contre la pauvreté

S'assurer que les sommes investies dans les pays à revenu intermédiaire ne viennent pas diminuer les aides en faveur des pays à faible revenu, notamment africains. Pour la période 2005-10, les besoins annuels d'investissement dans la construction d'infrastructures nouvelles et la maintenance des infrastructures existantes sont estimés à 356 milliards USD pour les pays à revenu intermédiaire, contre 109 milliards pour les pays à faible revenu (Fay et Yepes, 2003). À elle seule, l'Afrique subsaharienne a besoin de 7 à 22 milliards SD par an, plus de la moitié de cette somme n'étant pas couverte par les financements actuels. Tandis que les pays à revenus moyens ont plus de moyens et plus facilement accès aux financements, les dépenses publiques, y compris l'ADP, continuent à être les sources majeures d'investissement pour les pays les plus pauvres et en particulier l'Afrique subsaharienne. Il est par conséquent indispensable que les donateurs réorientent leurs aides vers les pays pauvres et, en parallèle, mettent au point des mécanismes de financement novateurs dans les pays à revenu intermédiaire.

Mettre au point des produits financiers novateurs. L'accroissement des financements publics et privés en faveur des équipements et des services infrastructurels ciblés sur les plus démunis passe, outre les prêts classiques, par l'utilisation de produits financiers novateurs (garanties, produits de gestion des risques, prêts en monnaie locale). Les banques bilatérales et multilatérales de développement sont particulièrement bien placées pour mobiliser, sur les marchés financiers, des financements supplémentaires destinés aux projets d'infrastructure dans les pays à revenu intermédiaire. Dans le même temps, ces financements ayant vocation à servir le développement, ils devraient figurer dans un poste pour mémoire des statistiques du CAD.

Charger les donneurs de résorber en priorité les poches de pauvreté à l'aide d'instruments financiers novateurs à base de prêts

L'aide dispensée par les donneurs pour les infrastructures des pays à revenu intermédiaire doit :

- i) Se concentrer sur les régions les plus touchées par la pauvreté et privilégier des initiatives pilotes permettant d'intégrer ces régions dans les stratégies nationales de croissance pro-pauvres.
- ii) Associer le secteur privé et encourager les partenariats public-privé.
- iii) Recourir à des mécanismes novateurs pour mobiliser des financements complémentaires afin de libérer des ressources concessionnelles en faveur des pays à faible revenu, en particulier en Afrique.
- iv) S'appuyer, sous réserve qu'ils soient acceptables, sur les dispositifs nationaux de passation de marchés, de protection sociale et de l'environnement.
- v) Chercher à atteindre, au delà des objectifs de réduction de la pauvreté prévus par les OMD, ceux relatifs à l'environnement et à la gouvernance énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

Apporter un soutien aux infrastructures régionales et transfrontalières*

Développer les infrastructures régionales et transfrontalières au service d'une croissance pro-pauvres. Les infrastructures régionales et transfrontalières peuvent permettre de dynamiser les échanges, de renforcer la sécurité, de réaliser des économies, d'améliorer la gestion des ressources naturelles, de répondre aux besoins des pays dépourvus de littoral et d'exploiter les avantages comparatifs nationaux et régionaux, entre autres avantages. Les projets portant sur les infrastructures régionales peuvent être exécutés soit par des États souverains, soit par des communautés économiques régionales mais, dans un cas comme dans l'autre, la réussite d'un projet passe par la définition de cadres stratégiques bien conçus et par des accords d'intégration commerciale et économique. Ce type de projet comporte généralement un volet développement des infrastructures et un volet harmonisation réglementaire, institutionnelle et technique. Les projets portant sur des infrastructures transfrontalières donnent lieu à des accords et à des contrats entre deux pays, voire plus. Le plus souvent, ils portent sur un aspect précis, comme la gestion intégrée des ressources en eau ou la coopération en matière d'approvisionnement en énergie. La participation de plusieurs États souverains à ces projets peut entraîner deux types de difficultés graves qui concernent l'harmonisation des dispositifs réglementaires, institutionnels, financiers, techniques et juridiques, d'une part et, d'autre part, l'obtention d'un soutien politique suffisant.

Renforcer les politiques et les capacités nationales et régionales

Articuler les projets d'infrastructures régionales et transfrontières avec les programmes nationaux. Il est impératif que les projets portant sur des infrastructures régionales et transfrontalières soient étroitement articulés avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les autres programmes de développement afin que puissent être identifiés les investissements les plus susceptibles de promouvoir une croissance pro-pauvres et que les donneurs soient incités à investir. La définition d'une stratégie nationale

* La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Stafford (2005).

doit systématiquement s'appuyer sur une analyse minutieuse des obstacles transnationaux et intégrer, dans les plans de dépenses fournis comme document d'accompagnement, les coûts afférents à la construction et à la maintenance des infrastructures régionales et transfrontalières. L'amélioration de la cohérence et de la coordination des travaux de modernisation des infrastructures aux différents échelons de planification (régional, national, local) revêt une importance critique, aussi bien au niveau intrasectoriel (raccordement de corridors routiers à des routes de desserte, par exemple) qu'au niveau intersectoriel (articulation de la gestion des ressources en eau et de la sécurité alimentaire avec l'électrification des zones rurales et la santé, par exemple).

Raisonnement en termes de corridors économiques. Le lien de cause à effet entre les projets d'infrastructures régionales et transfrontalières et la croissance pro-pauvres est souvent indirect et parfois même aléatoire. Raisonner en termes de corridors économiques aide à adopter une perspective plus large (du triple point de vue économique, social et environnemental) que celle qui se limite au tracé d'une route, d'une voie ferrée ou de canalisations. Cela étant, les stratégies adoptées pour développer ces corridors économiques doivent intégrer des objectifs de lutte contre la pauvreté et de croissance. Des mesures d'accompagnement doivent être prévues pour garantir que les plus démunis recueilleront les fruits de ces investissements (ou seront dédommagés en cas de retombées négatives pour eux) et contribuer de manière plus directe à une croissance pro-pauvres.

Prévoir des appréciations préalables de l'impact et un suivi. Les projets portant sur des infrastructures régionales et transfrontalières et, en particulier, ceux menés dans des régions fragiles qui mobilisent de lourds investissements, nécessitent des analyses d'impact et un suivi approfondis. Il convient en particulier d'examiner l'impact potentiel du développement des infrastructures et des réformes associées sur les pauvres et de se demander s'ils favorisent une croissance qui leur est bénéfique, en tenant compte des éventuels risques environnementaux, sociaux et économiques qu'ils comportent à l'intérieur et à proximité des corridors économiques ou des zones géographiques. Les conclusions de ces analyses et de ce suivi, auxquels il est impératif d'associer l'ensemble des parties prenantes et groupes concernés, devront se traduire par des mesures visant à atténuer les facteurs de risques et de vulnérabilité.

Soutenir les communautés économiques régionales. Les communautés économiques régionales contribuent de manière essentielle à l'harmonisation des dispositifs réglementaires, institutionnels, juridiques et autres. Pourtant, malgré la place prépondérante de ces communautés dans le pilotage des projets transnationaux, la chaîne des responsabilités est souvent floue. Par conséquent, préalablement à toute participation des communautés économiques régionales, il convient de préciser de manière formelle qui est responsable de quoi à toutes les phases des programmes et des projets, y compris l'exécution, en complétant si besoin est par un renforcement des capacités.

Prévoir des cadres de financement adaptés

Établir des mécanismes de coordination et de partage des coûts. Une étroite coordination entre les pays partenaires et les donateurs est un préalable à tout projet ou programme d'infrastructures faisant intervenir plusieurs pays. De la même façon, des modalités claires de financement et des accords équitables de partage des coûts entre les pays partenaires sont indispensables à la participation des États, des donateurs et des investisseurs aux projets.

Faire appel aux banques régionales de développement pour l'acheminement des ressources. Les banques régionales de développement sont particulièrement bien placées pour faciliter et financer les initiatives régionales et transnationales, d'autant que ce sont souvent elles qui acheminent les aides bilatérales. Elles peuvent également apporter leur appui à ces initiatives.

Charger les donneurs de soutenir les activités économiques et les échanges transfrontaliers

Pour développer les infrastructures régionales et transfrontalières, les donneurs doivent :

- i) Soutenir les mesures de facilitation des échanges et des déplacements pour atténuer les problèmes liés au franchissement des frontières (rationalisation des procédures et suppression des postes de contrôle routiers illégaux ou semi-illégaux) et améliorer l'efficacité des projets internationaux de chemins de fer et de réseaux d'électricité.
- ii) Évaluer les bénéfices attendus des opérations et leur répartition entre pays, régions et populations pour faire en sorte que la conception et les modalités de financement des infrastructures répondent au souci d'équité.
- iii) Renforcer, au sein des organismes régionaux, les capacités et les dispositifs d'élaboration de projets.
- iv) S'assurer que l'aide internationale a un impact favorable sur les biens publics régionaux (croissance pro-pauvres, lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement notamment).

PARTIE IV

Chapitre 21

Évaluer les effets des infrastructures sur la promotion d'une croissance pro-pauvres

L'OCDE s'emploie à ce que les donateurs harmonisent davantage leurs pratiques. Dans ce cadre, l'Équipe de projet InfraPoor recommande que les donateurs favorisent, pour chaque secteur infrastructurel, le recours plus systématique aux systèmes informatisés de gestion, aux appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté, aux dispositifs de suivi et autres. L'application effective des principes directeurs passe par des données et indicateurs de bonne qualité, par des analyses et un suivi approfondis. Les appréciations préalables augmentent en effet les chances de voir les projets favoriser une croissance pro-pauvres, tandis que le suivi est indispensable pour s'assurer que le calendrier des travaux est respecté et corriger les défauts de conception identifiés. Enfin, la phase d'évaluation permet de tirer des enseignements utiles pour l'avenir et de rendre compte aux investisseurs et aux parties prenantes des actions menées. La situation actuelle est loin d'être parfaite : on note une hétérogénéité des méthodes et instruments utilisés pour accomplir les mêmes tâches, les donateurs ont de multiples exigences vis-à-vis des pays partenaires et, enfin, les ressources manquent pour la gestion et l'analyse des données. Le présent chapitre propose quelques pistes pour remédier à ces difficultés.

Améliorer la qualité des données et des indicateurs

Mettre au point des ensembles de données par secteur. Les données disponibles sur les infrastructures sont peu fiables, incomplètes et obsolètes. Dans la plupart des pays partenaires, la capacité des autorités centrales et locales, ainsi que celle des secteurs à rassembler et gérer ces données est limitée. Pour permettre les comparaisons internationales et contribuer à créer une meilleure articulation entre programmes sectoriels, réalisations des pays et OMD mondiaux, davantage d'ensembles de données sectoriels sont nécessaires. Dans l'idéal, ils devraient permettre d'identifier les liens qui existent entre infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté. Ces ensembles de données doivent être mis en regard des statistiques nationales sur la pauvreté. Il importe de prendre en considération les critères de coûts et de capacités pour faire en sorte que la collecte des données soit réalisable et financièrement abordable. Prévoir dans les projets d'infrastructure des mesures et des incitations pour améliorer la collecte et l'analyse des données, en faisant le cas échéant appel à des chercheurs et à des universitaires, est aussi une forme d'appui aux infrastructures. Cela aurait le mérite d'asseoir les différents programmes sur des fondements plus solides (grâce aux données de base et au suivi ainsi fournis) et d'améliorer les connaissances aux niveaux sectoriel, national et local. Ce type d'initiative peut également permettre de tirer des enseignements transposables, avec toutes les précautions qui s'imposent, aux pays n'ayant pas les capacités de mener leurs propres travaux de recherche.

Utiliser les indicateurs existants. Il convient d'exploiter au mieux les indicateurs existants, notamment les indicateurs de suivi de la réduction de la pauvreté, des stratégies menées pour promouvoir une croissance pro-pauvres et du développement en général. À cet égard, les initiatives se rapportant spécifiquement aux infrastructures, comme l'aide à la création de bases de données internationales sur les infrastructures proposée par la Banque mondiale ou la mise au point d'indicateurs de transport par l'Union européenne sont particulièrement intéressantes.

Prévoir une ventilation des indicateurs et des données. Il n'est pas possible d'attendre que les infrastructures favorisent une croissance pro-pauvres ni de suivre leur impact sur les pauvres et la réduction de la pauvreté sans ventilation des indicateurs et des données par lieu, population cible, niveau de pauvreté, impact sur les hommes et impact sur les femmes. Les indicateurs doivent permettre de suivre l'impact des investissements d'infrastructure sur l'environnement, les inégalités sociales qui font obstacle à la croissance (entre hommes et femmes et entre groupes ethniques, par exemple) et sur le sort des populations marginalisées. Cela dit, les indicateurs sectoriels ne sont pas nécessairement adaptés au suivi des effets plus larges sur la pauvreté, la répartition des revenus et autres. Pour ce suivi, il y a lieu d'utiliser les indicateurs internes aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Effectuer systématiquement des appréciations préalables de l'impact¹

Aligner les appréciations préalables sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les objectifs prioritaires. Les analyses d'impact préalables doivent être alignées sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et examiner les aspects mis en relief dans la partie du présent rapport consacrée aux principes directeurs, notamment : pérennité, gouvernance, synergies entre secteurs, climat pour les investissements privés, facteurs favorables et obstacles à une croissance pro-pauvres. Pour être efficaces, ces analyses doivent être menées bien en amont des décisions, dans la transparence et en associant les parties prenantes non seulement aux analyses proprement dites, mais également à l'identification des solutions de rechange et aux options qui s'offrent pour atténuer la gravité des problèmes identifiés.

S'appuyer sur les méthodes et les travaux existants. Les investissements d'infrastructure financés par les organismes publics et les donateurs représentent des sommes considérables et, de ce fait, leurs coûts d'opportunité sont élevés. Dans le même temps, les calculs du taux de rendement économique ne permettent pas, en tant que tels et à eux seuls, de prévoir l'impact de ces investissements sur la pauvreté, ni leurs contributions aux OMD et à une croissance pro-pauvres. Pour compléter ces calculs, il convient de mieux exploiter les méthodes et travaux existants, tels que les analyses d'impact sur la pauvreté et le social menées par la Banque mondiale, les analyses d'impact sur la pauvreté effectuées par un sous-groupe du réseau POVNET du CAD, les indicateurs sur les infrastructures mis au point par divers donateurs et réseaux sectoriels internationaux et, enfin, les diagnostics sur les infrastructures utilisés par la Banque mondiale dans ses études REDI (Conjoncture économique et infrastructures). Plus important encore, il y a lieu de mettre au point puis d'utiliser des méthodes simples, sérieuses et financièrement abordables qui prennent en compte les capacités d'analyse des pays partenaires.

Renforcer le suivi et l'évaluation

Donner plus de place aux mécanismes de participation et de rétroaction. Pratiquement absents des processus de suivi et d'évaluation des projets d'infrastructure jusqu'à une période récente, les mécanismes de participation et de rétroaction doivent être utilisés aussi largement que possible pour acquérir des connaissances, renforcer les capacités et influencer sur les politiques (comme dans d'autres secteurs ayant des incidences sur la pauvreté tels que l'agriculture, l'éducation et le développement rural). Pour que les décisions s'appuient davantage sur la communication, l'apprentissage et la rétroaction, il est impératif d'adopter une approche plus dynamique du suivi et de l'évaluation et, par conséquent, d'avoir recours à des méthodes novatrices, fondées sur la participation des parties prenantes et des bénéficiaires (mais aussi d'un large éventail d'acteurs privés et de la société civile, et des médias). Cette démarche doit être complétée par la collecte d'indicateurs et de données de meilleure qualité au service d'une gestion sectorielle plus efficiente.

Mener des évaluations sectorielles et nationales. Ces évaluations permettent de mesurer l'impact des infrastructures sur la pauvreté mieux que ne le font les évaluations d'initiatives isolées. Pour favoriser l'acquisition de connaissances, il est également possible de regrouper les politiques et les programmes mis en œuvre par pays, région, secteur, groupe de secteurs, ou encore par thème.

Charger les donateurs d'améliorer la qualité des données recueillies et d'effectuer des appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté, un suivi et une évaluation

Pour mieux évaluer dans quelle mesure les investissements d'infrastructure favorisent une croissance pro-pauvres, les donateurs doivent :

- i) Renforcer les dispositifs et les capacités des pays à collecter des données et établir des indicateurs pertinents, en s'appuyant sur les travaux d'instances comme le Partenariat Paris21². En particulier, il convient de développer les compétences des ministères techniques, d'autres organismes gouvernementaux et des instituts de recherche locaux en charge de la planification de projets d'infrastructure pro-pauvres.
- ii) Encourager des appréciations préalables de l'impact des infrastructures sur la pauvreté qui soient simples, harmonisées et alignées sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les capacités des pays partenaires.
- iii) Mener des actions conjointes de suivi et d'évaluation, aux côtés des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes, afin d'acquérir des connaissances et de les partager. Ces actions doivent également renforcer les capacités de recherche et d'analyse des pays partenaires en associant les organismes gouvernementaux, les instituts de recherche nationaux et régionaux, les organisations de la société civile et des consultants locaux.

Notes

1. La présente section s'inspire de plusieurs sources, parmi lesquelles Jennings (2005). Le groupe de travail du réseau POVNET du CAD continue de réfléchir à la manière d'harmoniser les appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté menées par les donateurs.
2. Le Partenariat statistique au service du développement au XXI^e siècle (PARIS21, www.paris21.org) est un consortium réunissant des décideurs, des chercheurs et des statisticiens du monde entier. Il a été créé pour améliorer la qualité et la pertinence des statistiques, proposer des politiques saines et faciliter le dialogue sur les statistiques du développement.

PARTIE IV
Chapitre 22

Effectuer un suivi de l'application des principes directeurs

Ce chapitre indique la démarche à adopter par les donateurs pour effectuer un suivi de l'application des principes directeurs énoncés dans le présent rapport et les indicateurs à utiliser pour ce faire.

Suivre et évaluer l'application des principes. Il importe de suivre l'application des principes afin d'obtenir les résultats escomptés et en tirer des enseignements. À cet effet, les donateurs ont proposé d'utiliser le cadre de suivi mis au point par le CAD. Ce cadre prévoit des examens par les pairs portant sur des questions, des régions et des pays précis. Par ailleurs, il y a lieu d'évaluer l'application des principes en collaboration avec les pays partenaires, ce qui facilitera la coordination du suivi dans les pays.

Mettre au point des indicateurs permettant de mesurer l'application des principes. À l'appui des examens par les pairs, l'Équipe de projet InfraPoor a proposé des indicateurs permettant d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble des donateurs qui sont membres de l'Équipe appliquent les principes (tableau 22.1). Les donateurs souhaiteront sans doute affiner et approfondir ces indicateurs en fonction des contextes institutionnels et des priorités qui leur sont propres. Il convient par ailleurs de signaler qu'à terme, des indicateurs plus facilement mesurables seront mis au point puis adoptés.

Tableau 22.1. **Propositions d'indicateurs aux fins du contrôle de l'application des principes directeurs**

Principe	Indicateurs
Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires	Pourcentage d'aide aux infrastructures inscrit au budget. Pourcentage de financements des donateurs investis dans des programmes sectoriels décidés par les pays partenaires. Existence d'une stratégie d'aide à moyen terme définie conjointement par les donateurs et le pays partenaire, à laquelle l'ensemble des donateurs sont partie prenante et qui s'articule avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.
Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres	Nombre d'appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté menées par les donateurs (sous forme d'études nationales et sectorielles, mais aussi d'enquêtes générales sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD). Étendue de l'action de renforcement des capacités aux fins de la planification intersectorielle et de l'évaluation de l'impact des infrastructures.
Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité	Pourcentage de programmes des donateurs qui servent à financer la maintenance des infrastructures et le renforcement des capacités. Nombre d'investissements tenant compte des coûts récurrents et des capacités d'entretien des infrastructures. Alignement de l'action des donateurs sur les programmes sectoriels, les budgets et les dispositifs des pays partenaires.
Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles	Pourcentage que représente l'aide hors APD dans le financement des infrastructures. Pourcentage de programmes des donateurs consacrés aux infrastructures économiques.

ANNEXE IV.1

L'équipe de projet InfraPoor

Objectifs

L'équipe de projet sur les infrastructures du Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (InfraPoor) a été mise en place en novembre 2003 dans le cadre de la réflexion entamée par le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) pour identifier les moyens de faire en sorte que l'action des donateurs favorise davantage une croissance bénéfique aux pauvres et à laquelle ils sont partie prenante pour, *in fine*, progresser dans la réalisation des OMD. Le réseau POVNET a commencé par s'intéresser à trois domaines en particulier (agriculture, développement du secteur privé et infrastructure) et a mis en place une équipe de projet pour chacun.

L'équipe de projet InfraPoor s'était fixé pour objectif d'arrêter (dans le contexte plus général des efforts menés pour réaliser les OMD) une position commune des membres du CAD sur la manière d'optimiser l'impact des infrastructures économiques (transports, énergie, technologies de l'information et de la communication, irrigation, approvisionnement en eau potable et assainissement) sur la réduction de la pauvreté et la croissance.

Participants

Au sein de l'équipe de projet InfraPoor, un noyau central de donateurs a joué le rôle de chef de file : Commission européenne, France (Agence française de développement [AFD]), Allemagne (Agence allemande de coopération technique [GTZ] et Banque allemande de développement [KfW]), Irlande (Agence irlandaise de développement et coopération [DCI]), Japon (Banque japonaise de coopération internationale [JBIC], qui assurait la présidence), Suisse (secrétariat d'État à l'Économie [Seco]), Royaume-Uni (Département britannique pour le développement international [DFID]) et États-Unis (Agence des États-Unis pour le développement international [USAID]).

D'autres membres du CAD ont participé aux travaux de l'équipe de projet InfraPoor, dont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

Des organismes multilatéraux de développement (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement et Organisation internationale du travail) ont également été associés aux travaux.

Des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile des pays partenaires ont aussi participé en apportant leurs témoignages et en fournissant des exemples de bonnes pratiques. Les pays représentés étaient l'Albanie, l'Arménie, le

Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Nicaragua, le Pakistan, le Pérou, la Tanzanie, l'Ouganda et le Vietnam.

Nous tenons à remercier tout particulièrement les membres suivants du noyau central de donateurs : Hitoshi Shoji (responsable de l'équipe de projet), Yasuhisa Ojima (JBIC, Japon), Armin Bauer et Nina Barmeier (KfW et GTZ, Allemagne), Jean-François Benhamou (AFD, France), Alistair Wray et Leonard Tedd (DFID, Royaume-Uni), Olivier Bovet (Seco, Suisse), Bryan Greey et Bruce Thompson (Commission européenne), Earnan O'Cleirigh et Gerry Cunningham (DCI, Irlande), Mark Karns (USAID, États-Unis) et Antonio Estache (Banque mondiale). L'équipe de projet a bénéficié de l'appui technique de Bill Nicol et Annabel Muelder, membres du personnel de l'OCDE. Le premier projet de document a été préparé par Mary Braithwaite et l'édition de la version finale réalisée par Paul Holtz.

Méthode de travail

Les travaux de l'équipe de projet InfraPoor ont consisté à mener un examen approfondi des faits et des expériences acquises par les donateurs et les pays partenaires au fil des années dans les quatre secteurs d'infrastructures économiques et dans l'ensemble du monde en développement. Plus précisément, ces travaux ont donné lieu à :

- i) Deux enquêtes auprès des donateurs dans le but d'identifier les difficultés rencontrées, les approches retenues, les enseignements tirés et des exemples de bonnes pratiques.
- ii) La rédaction, par des experts, de nombreux documents de travail (voir bibliographie) recouvrant les secteurs traités dans le rapport et de nombreux sujets transversaux (financement, OMD, stratégies de lutte contre la pauvreté, égalité homme-femme, impact des infrastructures sur les personnes souffrant de handicaps et les franges marginalisées de la population, infrastructures régionales et transfrontalières, analyses d'impact et ciblage, notamment).
- iii) Trois réunions à haut niveau (29-30 mars 2004 à Paris, 27-29 octobre 2004 à Berlin et 22-24 mars 2005 à Tokyo).
- iv) L'examen, par l'équipe de projet et les réseaux sectoriels, des versions préliminaires des principes directeurs relatifs aux infrastructures.
- v) L'apport d'un appui financier et logistique de la part du noyau central de donateurs, lesquels ont organisé à intervalles réguliers des réunions de pilotage.

Le site www.oecd.org/dac/poverty fournit des informations complémentaires sur les travaux de l'équipe InfraPoor et le texte de l'ensemble des documents de travail.

ANNEXE IV.2

Apports potentiels des infrastructures aux Objectifs du millénaire pour le développement

	OMD 1 : Réduire la pauvreté monétaire et la faim	OMD 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous	OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes dans l'éducation
Artères de transport locales (de village à faubourg ou à route principale)	+++ Les améliorations apportées aux routes locales à faible trafic et aux réseaux associés de pistes/chemins des villages sont susceptibles de réduire considérablement les coûts de transaction des exploitants agricoles vivant dans la pauvreté et d'élargir l'éventail d'activités productives possibles (y compris non agricoles)	++ L'existence de routes désenclavant les villages peut avoir une incidence significative sur les taux d'inscription et d'assiduité scolaires	++ L'amélioration de la sécurité routière a un effet majeur sur l'assiduité scolaire des jeunes filles
Grandes artères de transport (au-delà du faubourg)	+++ L'offre de services de transport compétitifs sur un réseau de grandes artères correctement entretenu est une condition essentielle de l'insertion effective d'une région sur les marchés nationaux et internationaux	+ La qualité des liaisons vers la capitale régionale permet d'attirer du personnel enseignant de qualité et a également une incidence très positive sur l'absentéisme	+ Contribuent à attirer du personnel enseignant mieux formé
Énergie moderne	+++ L'électrification des zones rurales entraîne souvent une hausse significative des revenus d'une région et une augmentation des activités non agricoles. La fiabilité qui caractérise un approvisionnement en énergie moderne attire fortement les investissements dans les entreprises locales et accroît sensiblement la compétitivité de ces dernières	+ La disponibilité d'un approvisionnement en énergie moderne accroît les taux d'inscription et d'assiduité scolaires, tandis que l'électrification des foyers augmente le temps consacré aux études	++ La disponibilité d'un approvisionnement en énergie moderne réduit le temps nécessaire à la collecte de bois de chauffage et d'eau et améliore le confort des établissements scolaires. Les familles sont donc plus enclines à laisser les jeunes filles aller à l'école
Télécommunications	++ Les TIC améliorent de manière significative l'efficacité de la plupart des activités de services (dont l'administration) et, en particulier, peuvent permettre aux plus pauvres d'accéder à des informations présentant une utilité immédiate pour améliorer leur situation économique	+ Les TIC contribuent à élargir les compétences du personnel enseignant et à améliorer sa formation et sont par ailleurs susceptibles de rendre les cours plus intéressants	+ En améliorant les résultats obtenus aux examens, les TIC peuvent renforcer l'attractivité de l'école
Approvisionnement en eau des ménages	++ Un accès aisé à une eau de qualité est susceptible d'abaisser considérablement les taux de morbidité et de mortalité, le temps consacré à l'approvisionnement en eau ainsi que les interruptions d'activité des entreprises tout en améliorant l'alimentation, avec les retombées positives majeures que cela entraîne sur la productivité des personnes vivant dans la pauvreté	++ Un approvisionnement en eau satisfaisant des ménages améliore l'assiduité scolaire (surtout lorsque la mère est alphabétisée) et accroît la capacité d'apprentissage	+ Lorsqu'il leur est rendu plus aisé, l'approvisionnement en eau rend les ménages plus enclins à laisser les jeunes filles aller à l'école et diminue les absences pour cause de maladie
Assainissement	+ Un assainissement adéquat permet de réduire considérablement les risques de maladie et les dépenses de soins médicaux (qui constituent en elles-mêmes un déterminant important de la pauvreté)	+ La qualité de l'assainissement et de l'eau contribue à attirer du personnel enseignant de qualité	++ La qualité des installations d'assainissement et de distribution d'eau améliore l'assiduité scolaire des jeunes filles
Structures de gestion de l'eau	+++ Les ouvrages d'irrigation et de maîtrise des crues peuvent améliorer sensiblement les niveaux de revenu et la qualité de l'alimentation des pauvres, sous réserve que leur gestion tende vers une optimisation des avantages procurés à la collectivité tout entière, et d'autant plus s'ils sont utilisés pour les cultures à forte intensité de main-d'œuvre		+ La collecte d'eau à usage ménager ne représente plus une corvée aussi lourde pour les femmes
Passation de marchés	+ Diminuent les coûts de transaction pour les petits producteurs et contribuent à garantir aux consommateurs des tarifs compétitifs	+ Créent un pôle de convergence auquel tous les établissements scolaires et autres structures peuvent facilement accéder	

OMD 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	OMD 5 : Réduire le taux de mortalité maternelle	OMD 6 : Combattre les maladies contagieuses	OMD 7 : Assurer un développement durable	OMD 8 : Mettre en place un cadre pour le développement
+	+		+	+
Accroissent l'utilisation des installations de soins primaires et facilitent l'accès à une eau de meilleure qualité	Ont un impact positif sur les soins prénataux et la proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié		Veiller à ce que la compatibilité de la conception technique des infrastructures avec l'environnement local soit optimale	Les travaux sur les routes locales et plus généralement les axes de transport locaux sont susceptibles de créer de nombreux emplois pour les jeunes
++	+	+	-	+++
Accès aux vaccins et aux médicaments, visites à domicile de personnels de santé plus qualifiés et évacuations en cas d'urgence	Accroissent le nombre d'accouchements ayant lieu en milieu hospitalier et s'avèrent souvent critiques lorsqu'un accouchement doit être pratiqué en urgence	Importantes pour l'accès aux médicaments et à des diagnostics de meilleure qualité. Prendre garde à ce qu'elles ne contribuent pas à la propagation du SIDA	Veiller à réduire au maximum les risques de dégradations causées aux milieux écologiques fragiles et dédommager les populations lésées	Essentielles pour permettre à une région de s'insérer dans les courants d'échanges internationaux
++	+	+	++	+
Réduit de manière notable la pollution par la fumée dans les bâtiments et la présence d'impuretés dans l'eau et les aliments consommés, les deux principales causes de mortalité	Diminue les corvées ménagères et améliore la qualité des services médicaux en termes d'horaires d'ouverture, d'équipements et de température des locaux	Améliore la qualité des services médicaux, notamment en attirant du personnel plus qualifié	En déplaçant l'eau et en diminuant la dépendance au bois de chauffage, les grands barrages réduisent les atteintes portées aux ressources naturelles, mais veiller à éviter tout effet pervers	Il faut ne serait-ce que de faibles quantités d'électricité pour pouvoir utiliser les TIC modernes
+	+	+	+	++
Peuvent contribuer à améliorer la qualité des pratiques médicales et garantir un accès suffisamment rapide à un diagnostic ou à des médicaments vitaux	Les TIC permettent d'organiser efficacement les traitements urgents	Réduisent les risques d'épuisement des stocks de médicaments et facilitent l'aiguillage des patients vers des établissements médicaux mieux adaptés	La possibilité de conserver et d'extraire des données contribue à la protection de l'environnement	Essentielles pour atteindre la cible relative à l'accès aux TIC pour tous et pour l'insertion dans l'économie mondiale
+++	+	+	+++	+
Un approvisionnement satisfaisant réduit considérablement la mortalité infantile, surtout si la mère est alphabétisée	L'approvisionnement en eau améliore globalement la santé maternelle et les conditions d'accouchement	L'accès à une eau propre est un facteur important dans le traitement des maladies et pour l'innocuité du lait en poudre (mères porteuses du VIH)	Essentiel pour atteindre la cible d'un approvisionnement eau de boisson salubre prévue sous cet objectif	L'amélioration de la qualité de l'eau est une réelle nécessité dans les pays les moins avancés
+	+	+	++	+
Une eau plus saine permet de faire reculer la mortalité infantile et d'améliorer la qualité de l'alimentation	L'amélioration de l'assainissement diminue la prévalence de maladies maternelles	Lorsque le système d'évacuation est efficace, l'eau constitue un terrain de prolifération moins fertile pour les moustiques porteurs du paludisme	Essentiel pour atteindre la cible relative à l'assainissement et combattre la dégradation de l'environnement en milieu urbain	L'assainissement revêt un caractère particulièrement prioritaire dans les pays les moins avancés
+		-	++	
Il y a davantage d'eau disponible pour des usages ménagers		Veiller à ce que les aménagements apportés par l'homme aux régimes hydriques n'induisent pas des effets indésirables sur la santé	La qualité de la planification, de la conception et de l'exploitation des structures de gestion de l'eau participe de la protection de l'environnement et est indispensable pour faire face à la croissance démographique	
+				+
Contribuent à la salubrité des aliments				Créent un pôle de convergence pour les activités faisant appel aux TIC

Note : les signes +, ++ et +++ indiquent les améliorations apportées, en pourcentage du taux de réalisation initial des objectifs. Si, globalement, l'expérience semblerait indiquer que certains types d'infrastructures auraient pu contribuer de manière plus efficiente à la réalisation de tel ou tel OMD, pour certains projets, cela ne se vérifie pas toujours. D'où la nécessité de réaliser, au niveau des projets, des analyses d'impact préalables calquées sur les analyses sectorielles générales.

Source : Willoughby, 2004b.

ANNEXE IV.3

Projets et bonnes pratiques en rapport avec les quatre principes directeurs

Il existe dans le monde de nombreux exemples de projets d'infrastructure dont la conception, l'application et l'évaluation sont conformes aux quatre principes directeurs :

Principe 1 : Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

- i) Adapter les stratégies de croissance et de développement des infrastructures, afin de réduire la pauvreté au Viêtnam.
- ii) Cibler l'assistance technique pour améliorer la gestion du secteur de l'électricité et procéder à la réaffectation des ressources en Inde.
- iii) Promouvoir la croissance pro-pauvres en Chine.

Principe 2 : Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

- i) Reconnaître et exploiter la corrélation entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté en Afrique.
- ii) Utiliser les technologies de l'information et de la communication afin de développer les possibilités d'emploi pour les femmes au Bangladesh.
- iii) Effectuer une évaluation préalable de l'impact de la privatisation de l'énergie au Honduras.
- iv) Accroître l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines en Bolivie.
- v) Mettre en œuvre une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité au Bangladesh.
- vi) Remettre en état les infrastructures hydriques et réformer le régime de la propriété foncière au Cambodge.
- vii) Utiliser des subventions « intelligentes » dans le cadre de partenariats public-privé pour élargir l'accès à l'électricité au Tadjikistan.

Principe 3 : Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

- i) Assurer la maintenance efficace des routes au Cameroun.

- ii) Favoriser la mise en place d'une régulation efficace pour stimuler le développement des points de distribution d'eau en zone urbaine en Zambie.
- iii) Créer un partenariat public-privé pour encourager les investissements au Salvador.
- iv) Organiser un réseau de coopératives pour l'électrification des zones rurales au Bangladesh.
- v) Nettoyer les bassins fluviaux, traiter les eaux usées et améliorer la qualité de l'eau potable au Maroc.

Principe 4 : Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

- i) Mettre en place un système de garantie afin d'accroître les investissements dans les télécommunications en Ouganda.
- ii) Mobiliser des sources de financement variées au service du développement des infrastructures privées à l'exemple du Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente.

Ces projets sont présentés de manière synthétique dans les sections qui suivent.

Principe 1 : Coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires

Adapter les stratégies de croissance et de développement des infrastructures afin de réduire la pauvreté au Viêt Nam

Après avoir, en mai 2002, adopté sa stratégie globale en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance, le gouvernement vietnamien a admis que cette stratégie n'était pas en phase avec son programme public d'investissements (PPI). En effet, dans sa version initiale, elle ne prenait pas en compte le rôle des grandes infrastructures, alors que le PPI était au contraire centré sur les investissements dans ce type d'infrastructures.

Plusieurs donateurs – l'Agence australienne pour le développement international (AusAID), le DFID, la JBIC, la BAD et la Banque mondiale – ont, sous la conduite du Japon, aidé un groupe de travail interministériel vietnamien à analyser dans quelle mesure les grandes infrastructures peuvent contribuer à une croissance durable et à la réduction de la pauvreté. Le groupe de travail a parrainé un atelier pour examiner les conclusions des travaux, lesquelles ont, par la suite, été intégrées à la stratégie globale du gouvernement vietnamien en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance.

À la suite de cette coopération, le gouvernement s'est par ailleurs engagé à ce que le prochain PPI du Viêt Nam se donne les objectifs prioritaires suivants : amélioration de l'efficacité des investissements publics ; équilibrage des investissements économiques et sociaux entre les régions riches et les régions pauvres ; prise en compte des dépenses d'équipement et des dépenses récurrentes afin de garantir un entretien adéquat des infrastructures publiques et des retombées optimales des dépenses publiques sur le développement ; prise en compte du fait que par rapport aux nouveaux projets, les investissements d'exploitation et d'entretien procurent souvent des rendements plus élevés, amélioration de l'accès des plus démunis aux infrastructures et, enfin, respect des mesures de sauvegarde environnementales et sociales. Des réformes financées par le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté, accordé conjointement par la Banque mondiale et la JBIC, s'attacheront également à atteindre ces objectifs.

Cibler l'assistance technique pour améliorer la gestion du secteur de l'électricité et procéder à la réaffectation des ressources en Inde

En Inde, les compagnies publiques d'électricité affichent de lourdes pertes financières. Elles ont pour causes l'inefficacité totale de la gestion, les pertes sur les réseaux, le vol d'électricité et la politique de subventions. L'État finance souvent ces subventions par des transferts comptables et non par des transferts de trésorerie. Le versement de ces subventions est souvent retardé, ce qui ne fait qu'aggraver les difficultés financières des compagnies. Par ailleurs, en Inde, le secteur de l'électricité est un enjeu de pouvoir important, surtout en milieu rural où l'influence politique des exploitants agricoles est telle que la fourniture d'une électricité gratuite ou largement subventionnée pour les pompes d'irrigation va désormais de soi. En zone rurale, la plupart des subventions accordées au secteur de l'énergie sont mal ciblées et accaparées par les élites. Elles n'incitent pas à l'efficacité et entraînent de surcroît épuisement des ressources en eau et utilisation d'installations de pompage surdimensionnées.

Pour mettre un terme à ces pertes financières, le DFID travaille depuis quelques années aux côtés des autorités de plusieurs États pour les aider à restructurer, réformer et accroître l'efficacité des compagnies d'électricité. Ainsi, le DFID a apporté son appui financier à un programme quinquennal intensif d'assistance technique à la réforme du secteur électrique dans l'Andhra Pradesh (coût : 30 millions GBP), venant compléter des investissements très élevés consentis par la Banque mondiale. Entre 1999 et 2004, ce programme a contribué à réduire d'environ 200 millions GBP les subventions annuelles accordées au secteur de l'électricité. Dans l'État voisin du Madhya Pradesh, un programme de 10 millions GBP sur deux ans a contribué à réduire les pertes d'environ 220 millions GBP.

Grâce, entre autres, à cette diminution des subventions, l'État de l'Andhra Pradesh a pu réaffecter des ressources aux dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté. Le programme quinquennal a également permis d'améliorer la qualité des services de fourniture d'électricité et est venu soutenir la croissance économique. Par ailleurs, les réformes gouvernementales se sont traduites par une efficacité accrue des compagnies d'électricité, des services plus fiables, une amélioration des procédures de relevé des consommations, de facturation et de recouvrement, tout en traitant de manière plus adaptée les aspects socioéconomiques de la fourniture d'électricité.

Recherche d'un modèle de croissance pro-pauvres en Chine

Le développement économique impressionnant de la Chine (quadruplement du revenu par habitant et baisse significative de la pauvreté depuis les années 80) est la résultante de nombreux facteurs, dont l'encouragement de l'initiative privée, les investissements d'infrastructure et l'ouverture sur le monde extérieur. C'est sur les provinces côtières du pays que l'impact de ce développement a été le plus spectaculaire. Pour réduire la pauvreté dans l'arrière-pays, la Chine s'est lancée dans une véritable « conquête de l'Ouest », qui inclut la construction d'une ligne de chemin de fer de 625 kilomètres entre Chongqing et Huaihua et permet ainsi de désenclaver le Bassin Rouge et ses 120 millions d'habitants.

La construction de la nouvelle ligne de chemin de fer, qui a bénéficié de l'appui financier de l'Allemagne, est le parfait exemple de projet de transport visant à faire reculer la pauvreté par le biais de l'accroissement de la croissance économique et de l'efficacité des transports. La distance moyenne parcourue le long de ce corridor a été ramenée à 370 km (soit une

baisse de 275 km), avec les gains de temps et d'argent que cela suppose. Les retombées positives sur la croissance (via une augmentation des échanges commerciaux, de la productivité et une division du travail accrue) bénéficieront aux pauvres. Outre ces effets sur l'économie nationale, on peut s'attendre à ce que les nouvelles possibilités de transport désormais ouvertes aux régions très pauvres aient un retentissement sur la pauvreté au niveau régional. Les habitants de ces régions devraient ainsi recueillir les fruits des flux d'échanges plus soutenus, de la meilleure intégration aux marchés, de l'urbanisation, de la hausse d'activité de l'industrie minière et de l'industrie agro-alimentaire, de l'augmentation du tourisme et de l'implantation de nouvelles entreprises.

Plusieurs aspects de la conception de ce projet lui confèrent une orientation pro-pauvres. Ses promoteurs ont veillé à ce qu'un grand nombre de villages et petites communes pauvres soient desservis par la ligne de chemin de fer, ouvrant ainsi, dans les régions montagneuses, la possibilité d'exercer une activité dans un secteur autre que l'agriculture, en l'occurrence l'industrie ou les services. En outre, les infrastructures bâties pendant la construction de la ligne de chemin de fer (routes, ponts, bâtiments, stations d'épuration, lignes électriques) ont une vocation permanente. Les contrats de main-d'œuvre et l'achat des matériaux de construction auprès de fournisseurs locaux ont créé des emplois pour les pauvres de la région. Enfin, en réduisant les distances à parcourir et en détournant une partie du trafic routier vers le transport ferroviaire, moins dommageable à l'environnement, le projet a permis des économies d'énergie et une diminution de la pollution.

Principe 2 : Optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres

Reconnaître et exploiter la corrélation entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté en Afrique

En 1998, à l'occasion d'un bilan de l'aide qu'il avait apportée à des projets de construction de routes en Éthiopie, au Lesotho, en Tanzanie et en Ouganda, l'organisme Development Cooperation Ireland a constaté une corrélation étroite entre existence de routes rurales et réduction de la pauvreté :

- i) L'identification puis le ciblage des franges de la population les plus démunies sont essentiels pour réduire la pauvreté. Les projets portant sur des routes peuvent utiliser différents critères de ciblage (géographie ou secteur, niveau de salaire, saison ou sexe, notamment). Dans le cas d'un ciblage géographique international, l'aide est modulée en fonction des catégories de pays (pays les moins avancés, par exemple), de critères tels que l'indice de développement humain mis au point par le Programme des Nations Unies pour le développement ou en fonction des progrès accomplis vers la réalisation des OMD. À l'intérieur des pays, il est possible de cibler les régions isolées et les zones urbaines défavorisées, en lien avec l'objet des interventions proposées. Dans les villages, les réseaux de transport officiels sont rarement utilisés et lorsqu'ils le sont, c'est essentiellement pour se rendre sur les marchés lorsque la saison bat son plein ou en cas d'urgence. Qu'on en juge : 70 % des déplacements ont lieu pour les besoins du foyer (et empruntent des chemins ou des pistes), que ce soit pour aller chercher du bois de chauffage et de l'eau ou pour se rendre à l'exploitation agricole. Lorsque le critère de ciblage utilisé est le niveau de salaire, la rémunération journalière est fixée à un niveau qui attire surtout les membres les plus démunis de la communauté, pas les plus aisés. Lorsque les pauvres constituent la majorité de la population, il est possible d'organiser des rotations de 3 à 6 mois afin que chacun se voit offrir la possibilité de travailler. Dans

le cas du ciblage saisonnier, il importe de se demander, dans le souci de garantir la sécurité des foyers, quelles incidences la programmation des projets aura sur la disponibilité de main-d'œuvre au plus fort de la saison agricole. Enfin, le ciblage en fonction du sexe est essentiel dans le cas de projets ayant pour vocation d'aider à faire reculer la pauvreté. L'utilisation de quotas au bénéfice des femmes est particulièrement efficace (y compris pour les foyers où la femme joue le rôle de chef de famille) et dans ce cas, la priorité est de répondre à leurs besoins domestiques (garde d'enfants, approvisionnement en eau). Dans le cadre des programmes financés par la DCI, la proportion de femmes dans les effectifs varie entre 15 et 50 % selon la période de l'année, les opportunités d'emploi existant ailleurs pour la main-d'œuvre migrante masculine (dans l'industrie minière, par exemple), les coutumes sociales, la proximité des chantiers et la motivation des agents d'exécution.

- ii) L'existence de routes n'est pas une garantie de prospérité accrue : leur impact est maximal dans les secteurs (celui de l'agriculture, par exemple) dont les marges de développement économique sont significatives et qui bénéficient pour la première fois d'un accès amélioré. Dans tous les cas, les communautés doivent être associées aux décisions.
- iii) En ce qui concerne les routes rurales à faible trafic, l'utilisation de normes d'ingénierie permettant un « accès de base » présentera selon toute vraisemblance un rapport coût-efficacité tout à fait comparable à celui procuré par des normes plus exigeantes et sera souvent plus viable. En outre, l'apport d'améliorations au coup par coup représente souvent le moyen le plus sûr de permettre à un maximum de bénéficiaires d'accéder aux services.
- iv) Dans les régions où les activités économiques sont rares, le principal apport des routes pour les plus démunis est la création d'emplois, avec les rentrées d'argent que cela suppose à court terme. Sans la création d'emplois salariés dans le cadre, par exemple, de projets de construction de routes, où la main-d'œuvre est essentielle, les communautés pauvres ne disposeront pas d'un capital économique suffisant pour exploiter les nouvelles perspectives d'activité créées par leur désenclavement. Il arrive souvent que la baisse des coûts de transport ou la hausse des cours des marchés qui en étaient attendues ne se produisent ni à court ni à moyen terme car elles dépendent en général de facteurs de marché externes.
- v) Les salaires versés aux femmes ont de fortes chances d'être affectés à des priorités sociales et productives.
- vi) En Ouganda, l'amélioration des infrastructures se traduit par un recours plus fréquent aux soins urgents, mais pas nécessairement aux soins médicaux de routine. En Éthiopie et au Lesotho, la construction de passerelles (à l'usage à la fois de la population et du bétail) a permis, dans des conditions de coût-efficacité particulièrement satisfaisantes, d'améliorer notamment l'accès des communautés locales, à toute période de l'année, aux infrastructures scolaires et aux dispositifs de soins urgents.
- vii) Dans la majorité des cas, l'amélioration des infrastructures a permis de lever certaines réticences des employés de l'administration à travailler loin de chez eux.

Les retombées économiques et sociales du programme déployé dans le district de Kibaale, en Ouganda, représentent un cas d'école. Alors même que les nouvelles infrastructures n'offrent qu'un accès de base, les pick-ups et les 4 × 4 traditionnellement utilisés comme taxis ont laissé la place à de simples berlines, offrant un meilleur service à un coût moindre. Par ailleurs, l'amélioration du revêtement des routes, conjuguée à

l'augmentation des salaires des ouvriers des chantiers, se sont traduits par une nette hausse des déplacements à bicyclette, surtout parmi la population masculine, même s'il semblerait que les hommes utilisent aussi ce moyen de locomotion pour les corvées d'eau, autrefois réservées aux femmes. Certains parents ont utilisé leur salaire pour payer les frais de scolarité, de sorte que le taux d'assiduité a augmenté de 119 % entre 1991 et 1996. On note aussi à l'évidence une nette amélioration de l'habitat et la multiplication de petites entreprises, induisant une hausse des rentrées fiscales pour les municipalités.

Utiliser les technologies de l'information et de la communication afin de développer les possibilités d'emploi pour les femmes au Bangladesh

GrameenPhone a mis en place un programme d'équipement des villages en téléphones, dont la gestion est assurée par l'un des actionnaires de la société, à savoir l'organisme sans but lucratif Grameen Telecom, créé par la Grameen Bank. Le concept est simple : une personne, en général une femme, achète un combiné téléphonique et souscrit un abonnement auprès de Grameen Telecom grâce à un crédit garanti par le dispositif de micro-crédits de la Grameen Bank. La vente de services téléphoniques aux autres habitants du village permet à cette personne de rembourser son crédit petit à petit et de gagner sa vie. Afin d'être en mesure de couvrir les coûts administratifs du programme et de fournir un revenu aux abonnés, Grameen Telecom achète du temps de communication en gros, à un prix préférentiel, auprès de GrameenPhone.

Les études qui ont été menées au cours des premières années du programme ont montré qu'il existait une forte demande de services téléphoniques dans les villages des zones rurales. Le téléphone a des usages multiples : maintenir le contact avec les membres de la famille partis travailler à l'étranger, organiser les transferts de fonds des émigrés, se renseigner sur les cours des marchés dans les villes avoisinantes, consulter un médecin, etc. L'augmentation rapide du nombre d'abonnés dans les villages prouve que le programme est rentable pour eux et a en outre des retombées socio-économiques positives pour les communautés.

Le programme doit entre autres son succès au réseau dorsal en fibre optique de 1 800 kilomètres qui traverse tout le pays, selon un tracé parallèle aux lignes de chemin de fer de la compagnie ferroviaire nationale. Ce réseau a été financé par la Norvège dans les années 80. Les sommes colossales investies au départ n'ont pas été répercutées sur le programme. Des donateurs tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) ont, en plus de financer l'extension des infrastructures, financé aussi les études socio-économiques réalisées dans le cadre du programme.

Le programme exploite au mieux la multiplicité des intervenants pour créer des modèles économiques destinés à étendre les infrastructures aux régions n'offrant pas de perspectives de bénéfices. Ces modèles présentent en particulier les caractéristiques suivantes :

- i) Octroi de micro-crédits pour procurer du pouvoir d'achat aux pauvres.
- ii) Utilisation d'une structure ad hoc. Grameen Telecom est responsable de la gestion du programme, de la formation des abonnés et de l'ensemble des aspects touchant aux services. Elle reçoit un appui appréciable de la part de la Grameen Bank, par le biais de son réseau national d'agences, et des organismes rattachés à la banque.
- iii) Utilisation d'un système de tarifs préférentiels bénéfique à l'ensemble des acteurs. Pour GrameenPhone, le programme est intéressant en ceci qu'il lui procure des recettes

garanties non grevées par des coûts de facturation et qu'il n'a pas besoin d'investir dans un réseau de commerciaux et d'agents de recouvrement des factures en zone rurale. Grameen Telecom parvient à faire face sans dépendre des subventions aux coûts administratifs du programme qui sont à sa charge. Pour les abonnés aux services téléphoniques dans les villages, le système procure une activité professionnelle. Enfin, le programme dispense les usagers de se déplacer en ville pour accéder à des services téléphoniques, qu'ils paient au tarif du marché et non à un tarif surtaxé.

- iv) *Une politique de gestion cohérente.* Le programme comporte des règles strictes et notamment des critères de sélection des abonnés ainsi que des garde-fous contre toute utilisation abusive des avantages du programme. Sa démarche est progressive : dans un premier temps, chaque abonné obtient un monopole sur la fourniture de services dans le village, et ce n'est qu'ensuite que les services sont lentement ouverts à la concurrence, moyennant toutes les précautions nécessaires.
- v) *Une couverture étendue.* Grâce à son réseau en fibre optique et au nombre croissant de stations de base, GrameenPhone est en mesure d'assurer la couverture des villages.

Effectuer une évaluation préalable de l'impact de la privatisation de l'énergie au Honduras

Les analyses d'impact sur la pauvreté et le social (PSIA), loin d'être un outil ou une méthode spécifique, aident à décider de la nature et du contenu des politiques. Elles s'appuient sur les outils les plus adaptés, issus de nombreuses disciplines. Les analyses PSIA étudient les conséquences escomptées et involontaires des politiques mises en œuvre sur le bien-être de différents groupes sociaux et plus particulièrement les populations démunies et vulnérables. Elles prennent en compte aussi bien les dimensions monétaires que non monétaires de la pauvreté.

En 2002, une analyse PSIA de l'impact de la privatisation du secteur de l'électricité alors envisagée au Honduras a été réalisée conjointement par le DFID et le service gouvernemental en charge de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette analyse se proposait d'étudier quel impact différents scénarios et résultats de privatisation auraient sur la pauvreté. L'analyse a montré que ce sont les ménages très pauvres vivant en zone rurale qui auraient le plus à souffrir des augmentations de tarifs. Ces conclusions ont été communiquées aux donateurs et à la société civile.

Les analyses PSIA innoveront en ceci qu'elles évaluent aussi bien *ex ante* que *ex post* l'impact d'un changement de politique sur la pauvreté. Dans l'idéal et sans jamais perdre de vue les impératifs de pragmatisme et de pertinence, cette évaluation devrait occuper une place centrale dans le processus de décision, envisager la pauvreté dans ses différentes dimensions, faciliter une large participation des parties prenantes, faire appel à différentes disciplines et être intégrée dans les processus nationaux et, enfin, venir en appui du développement des capacités. Depuis les analyses pilotes menées en 2002, le DFID a identifié 134 PSIA réalisées ou en cours de réalisation par divers donateurs, dont 38 portant sur des projets d'infrastructure (pour plus d'informations sur les PSIA pilotes, voir le site www.prspsynthesis.org/psia.html).

Dans le cadre de l'analyse PSIA conduite au Honduras, le point de vue des autorités gouvernementales, de la société civile et de la communauté internationale a été consulté. La méthode a utilisé tour à tour des évaluations qualitatives et quantitatives et diverses sources d'information (données fournies par la compagnie nationale d'électricité,

enquêtes nationales auprès des ménages et études de cas de privatisations de compagnies publiques). L'analyse est parvenue à la conclusion que toute privatisation dans le secteur de l'électricité nécessitait certaines précautions. En l'occurrence, si les gains d'efficacité ne permettaient pas de compenser les hausses de prix rendues nécessaires pour couvrir les coûts, la privatisation pourrait avoir un impact globalement dramatique sur la pauvreté, et notamment sur les ménages très pauvres vivant en zone rurale.

Les analyses PSIA font appel à un large éventail d'instruments et de méthodes (évaluation économétrique des risques et des facteurs de vulnérabilité, évaluation des impacts sur le social, suivi, approches participatives et économie politique, entre autres). Ces outils aident à identifier les impacts directs à court terme et les impacts indirects à long terme. Le cadre conceptuel des PSIA et les instruments qu'elles utilisent sont présentés dans le Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/PSIAintheWorldBank>) ainsi que dans le *Sourcebook of Tools for Institutional, Political and Social Analysis* (bientôt disponible sur les sites de la Banque mondiale et du DFID). Traditionnellement, les PSIA mettent l'accent sur les politiques suivies mais ce cadre conceptuel et les nombreux instruments qu'il utilise sont également applicables à des programmes sectoriels, des programmes généralistes et des projets de grande envergure. Dans la mesure où elles peuvent aller de rapports courts et simples à des études complexes et étalées dans le temps, les PSIA représentent le cadre idéal pour mieux comprendre et mieux évaluer *ex ante* les impacts des initiatives prises pour lutter contre la pauvreté.

Accroître l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines en Bolivie

En Bolivie, le 7^e district de la ville d'El Alto, densément peuplé et particulièrement déshérité, est privé de système public de distribution d'eau et d'assainissement. En 1977, un contrat de concession (partenariat public-privé) a été conclu entre la municipalité d'El Alto et la société de services privée *Aguas del Illimani* (AdI). Ce contrat prévoit l'extension du réseau municipal de distribution d'eau et d'assainissement aux quartiers plus pauvres de la ville, mais rien n'est prévu pour le 7^e district et les districts péri-urbains qui l'entourent. Leur raccordement au réseau n'est pas rentable pour AdI en raison du pouvoir d'achat limité des personnes qui y vivent.

Le raccordement du 7^e district au réseau nécessite des subventions publiques. Le Secrétariat d'État suisse à l'économie (Seco) a financé en partie les principales canalisations et cuves de traitement des eaux usées et accordé une avance non remboursable, contribuant ainsi au préfinancement des frais de raccordement. Les habitants du district ont la possibilité de payer des frais de raccordement moindres en participant aux travaux. Les frais payés viennent alimenter un fonds de roulement servant à financer le raccordement d'autres foyers dans les districts alentour. Les financements fournis au départ par le Seco ont permis environ 3 000 raccordements au réseau d'eau potable et 5 000 raccordements au réseau d'assainissement. Par comparaison, le fonds de roulement permettra à terme 12 000 à 14 000 raccordements supplémentaires. Les coûts seront encore abaissés grâce à l'utilisation d'une technologie simple, adaptée et peu onéreuse. Par ailleurs, le projet comportera un volet d'assistance technique sur les aspects relatifs à la santé et à l'assainissement ainsi qu'un volet de formation afin de développer les services de plomberie sur place. On estime qu'au bout du compte, quelque 60 000 personnes bénéficieront directement du projet.

Le projet comporte certaines innovations majeures :

- i) Préfinancement des frais de raccordement, qui s'apparente à une subvention exceptionnelle.
- ii) Possibilité pour les populations pauvres de fournir un apport en nature, en l'occurrence leur force de travail et, ainsi, de payer des frais de raccordement moindres.
- iii) Effet multiplicateur né de la création d'un fonds de roulement alimenté par les frais de raccordement et qui sert à financer des raccordements supplémentaires.
- iv) Accessibilité financière des services grâce à des raccordements collectifs faisant appel à une technologie simple et peu coûteuse.
- v) Le contrat de concession prévoit que l'exploitation et la maintenance du réseau sont confiés à l'opérateur privé, tandis que les usagers bénéficient d'une assistance technique, ce qui garantit la viabilité du projet.
- vi) Formation en construction et entretien d'installations de plomberie pour la population et donc ouverture de perspectives d'activités privées et, partant, de sources de revenus.

Mettre en œuvre une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité au Bangladesh

Les autorités du Bangladesh se soucient davantage d'assainissement depuis que dans le cadre des OMD, une cible relative à cet aspect a été ajoutée en 2002, lors du Sommet mondial pour le développement durable organisé à Johannesburg (Afrique du Sud). Si l'assainissement et le traitement des eaux usées en zone urbaine continuent de poser des difficultés majeures, en revanche, les nouvelles solutions récemment imaginées par le Bangladesh pour l'assainissement des zones rurales sont reprises par d'autres pays où l'assainissement est un problème critique.

L'adoption au Bangladesh d'une politique d'assainissement total pilotée par la collectivité représente l'une des initiatives les plus intéressantes menées dans ce domaine au cours des dernières années. Cette politique a été impulsée par différentes ONG locales, guidée par l'ONG internationale WaterAid et soutenue par le DFID. Elle se différencie des approches traditionnelles adoptées en la matière en ceci qu'elle cherche à modifier les habitudes d'hygiène au niveau de la communauté et non des foyers, permet un assainissement total (et la fin de la pratique de défécation en plein air) et vient souligner que les subventions directes ne sont ni nécessaires ni souhaitables. Les progrès accomplis au Bangladesh sont spectaculaires. Le gouvernement s'est fixé l'objectif de mener à bien sa politique d'assainissement total à l'horizon 2010, c'est-à-dire bien avant l'échéance fixée dans les OMD.

L'approche de l'assainissement utilisée au Bangladesh est novatrice à maints égards. En effet, de nombreux programmes classiques d'assainissement des zones rurales font appel à des subventions pour financer les équipements et mesurent les progrès réalisés au nombre de nouvelles latrines. *A contrario*, l'approche confiant à la communauté un rôle pilote préconise que ce soit cette dernière qui subventionne les coûts des équipements dans la mesure où ils sont minimales. La mise en œuvre du programme utilise une méthode participative, fondée sur les principes de mobilisation et de responsabilisation de la communauté. Il convient néanmoins de signaler que des travaux récents sont parvenus à la conclusion que sur le plan de la viabilité et du ciblage des projets sur les plus démunis, cette approche n'est peut-être pas totalement satisfaisante.

Récemment, l'Inde a adopté certains aspects de la méthode utilisée au Bangladesh. En juin 2003, encouragé par l'expérience prometteuse menée dans l'État du Maharashtra, le gouvernement indien a annoncé la mise en place du dispositif baptisé *Nirmal Gram Puraskar*, qui accorde des incitations fiscales aux villages parvenant à mettre un terme à la pratique de la défécation en plein air (il s'agit autrement dit d'un dispositif récompensant les réalisations en matière d'assainissement) plutôt que de subventionner la création de toilettes (ressources). En novembre 2003, le gouvernement indien est même allé jusqu'à annoncer son intention de ne plus accorder de subventions pour les projets d'assainissement.

Remettre en état les infrastructures hydriques et réformer le régime de la propriété foncière au Cambodge.

Le projet *Prey Nup*, soutenu par l'AFD, a pour objectif de réduire la pauvreté par le biais de rénovations des infrastructures hydriques et d'une réforme du régime de la propriété foncière. Les documents contractuels de ce projet lancé en 1999 énonçaient cinq objectifs complémentaires :

- i) Remise en état des infrastructures hydrauliques afin de protéger 11 000 hectares de terres de rizières.
- ii) Transfert de la gestion des polders à une communauté d'usagers dans le but de rendre cette gestion plus efficiente et viable tout en abaissant les coûts récurrents.
- iii) Cadastrage des polders afin de calculer les redevances d'utilisation et préparation de la régularisation des droits de propriété sur les polders.
- iv) Mise en place de mécanismes de soutien à la production agricole.
- v) Mise au point d'un service de crédit viable en faveur des régions rurales.

Une fois la gestion du dispositif hydroagricole transférée aux usagers et la méthode de cadastrage des terres établie, le projet, expérimental jusqu'alors, est devenu un projet pilote. Même si elles ne faisaient pas partie des objectifs explicites du projet lors de son lancement, ces deux activités ont pris une résonance particulière dans la mesure où elles ont eu valeur de test pour les politiques nationales en cours d'élaboration.

Le projet s'est traduit par une modernisation des infrastructures (jetées, ouvrages hydrauliques et canaux). Par ailleurs, des repères topographiques ont été installés et un relevé topographique détaillé des six polders est désormais disponible. Le dispositif de micro-crédits prévu dans le cadre du projet a été mis en place avec le concours d'un établissement spécialisé de la région (EMT) ayant une vocation durable. Cet établissement propose aux ménages du village des prêts de solidarité et à titre personnel. À la fin de l'année 2000, environ 6 000 ménages avaient souscrit des prêts de solidarité représentant un encours total de 1.35 milliard KHR.

La régularisation des droits de propriété est en cours : la quasi-totalité des terres cultivables ont été enregistrées au cadastre et pour 95 % des parcelles, des titres de propriété ont pu être délivrés. Dans le cadre du développement agricole prévu par le projet, 1 500 hectares ont été replantés (soit environ la moitié du total), ce qui a permis d'accroître les rendements moyens des rizières. En outre, les terres cultivables ont été étendues et les cultures diversifiées. Des mesures d'amélioration de la santé animale ont été prises. Enfin, la gestion des polders a été transférée à une communauté d'usagers de *Prey Nup*, représentative puisqu'elle rassemble près de 15 000 membres. Cette communauté a été officiellement reconnue par le ministère de tutelle, à savoir le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie, et dispose en propre d'outils et de procédures de gestion des

ressources hydriques. Un programme d'entretien participatif a été élaboré, puis débattu avec les intéressés.

Utiliser des subventions « intelligentes » dans le cadre de partenariats public-privé pour élargir l'accès à l'électricité au Tadjikistan

Le projet de production d'électricité privée dans la région du Pamir, au Tadjikistan, a été mis sur pied par la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds Aga Khan pour le développement économique (AKFED). Il a par ailleurs bénéficié de l'appui financier du Secrétariat d'État suisse à l'économie (Seco). Le projet a pour objectifs de mener à bien la réfection de la centrale hydroélectrique Pamir I et du réseau de transport d'électricité, mais aussi d'améliorer la gestion de la compagnie publique d'électricité de la région autonome du Gorno-Badakhshan. Le projet a donné lieu à la conclusion d'un contrat de concession d'une durée de 25 ans entre le gouvernement et une société privée, *Pamir Energy*. La société appartient à l'AKFED (à hauteur de 70 %) et à la SFI (à hauteur de 30 %), cette dernière finançant la plus grosse partie du projet (16.4 millions USD). Par ailleurs, l'IDA accordera un prêt de 10 millions USD au gouvernement tadjik.

Cette région étant très pauvre, pendant les dix premières années, l'accès des consommateurs aux services de base sera subventionné (ce qui équivaut à un système de « tarifs sociaux »). Pour ces consommateurs, les tarifs seront moins élevés et augmenteront de manière plus progressive, même si des augmentations sont inévitables pour le recouvrement des coûts à long terme. Les subventions seront financées par un don de 5 millions USD du Seco et par la marge dégagée lors de la rétrocession du prêt de l'IDA à *Pamir Energy* à un taux d'intérêt supérieur. Ces subventions peuvent être considérées comme « intelligentes » dans la mesure où elles sont ciblées, ne perturbent pas le libre jeu des mécanismes de marché et sont limitées dans le temps. En outre, les dispositions nécessaires ont été prises pour maintenir durablement les tarifs à un niveau abordable.

Le contrat de concession a pris effet en décembre 2002 et fonctionne de manière satisfaisante depuis cette date. Le choix de la formule de partenariat public-privé a permis la fourniture d'électricité dans des conditions efficaces, tandis que les subventions ont maintenu le tarif des services de base à un niveau abordable. Par ailleurs, les augmentations progressives des tarifs prévues dans le cadre du projet aideront à garantir la viabilité et l'amortissement du projet à long terme.

Principe 3 : Mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité

Assurer la maintenance efficace des routes au Cameroun

Le second programme d'entretien routier du Cameroun, financé conjointement par la Commission européenne (à hauteur de 54 millions EUR) et le Fonds routier du Cameroun (à hauteur de 24 millions EUR), a été lancé en 2000. Il avait pour objectif d'appuyer les réformes entreprises par le gouvernement dans ce domaine, notamment celles visant à mettre en place un système d'entretien du réseau routier prioritaire qui soit à la fois viable et efficace. Ce programme quadriennal prévoyait des financements annuels pour la maintenance courante d'environ 5 000 km de routes et la maintenance périodique de 1 500 km supplémentaires. Il a par ailleurs concouru à renforcer les capacités des principaux acteurs du dispositif d'entretien routier, en particulier le ministère des Travaux Publics (programmation et organisation), les bureaux d'études locaux (conception et

supervision des travaux), les petites et moyennes entreprises de sous-traitance locales (exécution des travaux) et les usagers de la route (participation plus active à la gestion des routes). La gestion du programme a fait appel à l'aide de consultants.

L'examen à mi-parcours du programme réalisé en 2003 a fait apparaître que le Fonds routier était bien géré (au regard notamment de la ponctualité avec laquelle les entreprises étaient payées), mais a aussi relevé qu'il dépendait toujours pour son financement de dotations budgétaires annuelles versées par le ministère des Finances (cette solution ne permettant pas de garantir la viabilité du programme) et que les besoins de financement n'étaient pas totalement satisfaits. Les effets positifs des actions de formation ont été jugés indiscutables, mais l'examen a conclu à la nécessité de maintenir ces actions sur une longue période, d'aider les entreprises et les consultants locaux à se regrouper au sein d'associations professionnelles et de mettre en place des structures internes de formation au sein de ces associations et de l'administration.

Favoriser la mise en place d'une régulation efficace pour stimuler le développement des points de distribution d'eau en zone urbaine en Zambie

En Zambie, la GTZ et la KfW apportent leur appui à la réforme du secteur de l'eau et investissent dans des points de distribution locaux depuis 1994. L'objectif était d'améliorer l'approvisionnement en eau des populations pauvres vivant en zone rurale et des habitants des quartiers de taudis des zones urbaines. Cette réforme, axée sur la régulation, la décentralisation et la professionnalisation de l'approvisionnement en eau, est encouragée par l'UE dans le cadre de son Initiative pour l'eau, par la Banque mondiale ainsi que par d'autres partenaires et donateurs. L'amélioration de la viabilité financière du secteur, associée à un rééquilibrage des tarifs et des conditions d'approvisionnement en eau, aideront les pauvres à accéder à cette ressource à des tarifs stables et abordables.

Dix nouvelles compagnies des eaux ont pris le relais et, dans certains cas, ont remis en état des installations délabrées. Dans ce secteur, ce ne sont plus les gros consommateurs qui dictent les décisions : l'autorité de régulation indépendante nouvellement créée se fait désormais le porte-parole des populations pauvres et défend avec force leurs intérêts. Des observatoires de l'eau tranchent les différends entre consommateurs et compagnies. Grâce aux investissements de la fiducie *ad hoc* (*Devolution Trust Fund*, DTF), les pauvres ont accès à l'eau à un coût faible. Les 80 points de distribution d'eau installés dans les zones urbaines de deux provinces avec l'appui de la GTZ et de la KfW permettent à plus de 100 000 habitants de quartiers de taudis d'accéder à la ressource de façon moins aléatoire.

Cela étant, l'ouverture de l'approvisionnement en eau à des acteurs commerciaux n'est pas toujours à l'avantage des populations défavorisées : il y a lieu, dès la préparation et la mise en œuvre de la réforme, d'en privilégier le caractère pro-pauvre. Cela passe par un soutien politique fort afin que la réforme ne dévie pas de ses objectifs initiaux. En milieu urbain, il convient d'accorder une attention particulière aux quartiers où les pauvres vivent, à savoir les périphéries des villes et les quartiers de taudis. Les lacunes de service doivent être comblées au moyen d'une régulation forte et autonome, de dispositifs s'adressant spécifiquement aux pauvres, comme le DTF, ou d'un système d'information adapté à la problématique de l'approvisionnement en eau qui soit à la fois convivial et d'une maintenance aisée sur le long terme.

Créer un partenariat public-privé pour encourager les investissements au Salvador

Le gouvernement d'El Salvador a choisi le golfe de Fonseca, dans la province de La Union, pour la construction d'installations portuaires internationales censées désengorger le port d'Acajutla, utilisé au maximum de ses capacités. La région du golfe de Fonseca est depuis toujours frappée par la pauvreté et celle-ci s'est encore aggravée lors de la guerre civile des années 80. Le projet prévoit la construction de routes d'accès et de quais pour les marchandises en vrac ou autres, les conteneurs et les passagers, l'achat de grues et de remorqueurs et des travaux de dragage du chenal d'accès au port. Tel qu'il est proposé, le port servirait par ailleurs le plan *Puebla Panama* d'intégration régionale de l'Amérique centrale puisqu'il ouvrirait aux marchandises acheminées entre le golfe du Mexique et l'océan Pacifique un accès aux ports de Cortez (Honduras) et de Barrios (Guatemala), rendu nécessaire par la densité du trafic sur le canal de Panama.

Suite à une étude de faisabilité réalisée par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), la formule du partenariat public-privé a été retenue. Les composantes du projet considérées comme des biens publics (murs des quais, grues, zone du terminal, entretien du chenal de navigation et des bassins, services de pilotage, services de base nécessaires à la gestion des activités portuaires) seront confiées au public tandis que tous les autres équipements relèveront de l'exploitant privé du terminal. Ce dernier sera également chargé de la maintenance courante et des réparations mineures des installations du terminal, les interventions plus lourdes (consécutives à des dommages causés par l'exploitant ou d'autres usagers) étant confiées à l'agent d'exécution (*Comision Ejecutiva Portuaria Autonoma*, CEPA).

Lors de l'évaluation du projet, la CEPA et la JBIC avaient retenu pour l'exploitation du terminal la formule des contrats de concession. La CEPA n'ayant aucune expérience en matière de contrats de concession ou d'exploitation de terminaux pour conteneurs, la JBIC a accepté d'aider l'agent d'exécution, moyennant un renforcement de ses capacités, à sélectionner l'exploitant du futur port puis à négocier un contrat avec lui. Dans le cadre de cette action, la JBIC étudiera les problématiques de l'exploitation portuaire en Amérique latine et de l'exploitation de ports sous concession ainsi que les questions qui se posent pour les exploitants potentiels. Elle conseillera également la CEPA sur la procédure contractuelle ainsi que sur la rédaction du projet de contrat et du contrat définitif.

Organiser un réseau de coopératives pour l'électrification des zones rurales au Bangladesh

Le programme du Bangladesh pour l'électrification des zones rurales va dans le sens de la stratégie définie par le Conseil pour l'électrification des zones rurales (REB), à savoir approvisionner la population en électricité par le biais d'un réseau de coopératives (*palli bidyut samities* : PBS) appartenant à leurs membres. L'USAID a conseillé les bénéficiaires du projet sur la manière de s'organiser en coopératives et de gérer celles-ci. Pour cette assistance technique, elle s'est appuyée sur l'expérience des États-Unis en matière d'électrification des zones rurales. Les autres donateurs (15 au total dont DFID, la JBIC, l'ACDI, l'IDA et la BAD) ont financé le projet. La première coopérative a été mise en place en 1978 au nord de Dhaka et a commencé à fournir de l'électricité en juin 1980.

Dans le cadre de ce programme, les coopératives d'électrification sont organisées et gérées selon une approche participative dont les éléments sont décrits ci-après :

- i) *Un effort de formation poussé.* Le Conseil pour l'électrification des zones rurales a fourni à son personnel et à celui des coopératives une formation poussée en gestion et en technique tandis que, pour la population, la formation a porté sur les notions élémentaires d'électricité.
- ii) *Une émulation organisée.* Les performances des différentes coopératives sont évaluées à l'aune des objectifs définis par contrat. Cette évaluation donne lieu, selon le cas, à des récompenses ou à des pénalités et a pour but de stimuler la concurrence entre coopératives et d'améliorer leurs performances.
- iii) *Des contrôles internes.* L'organisation du REB et des coopératives répond à deux soucis : éviter toute concentration des pouvoirs et prévenir les pratiques déloyales. L'action des dirigeants est soumise au contrôle du conseil d'administration où siègent des représentants des membres et la structure institutionnelle a été dotée d'un système de contre-pouvoirs pour contrôler le fonctionnement interne.
- iv) *Un appui soutenu aux membres.* Lorsque des réparations s'avèrent nécessaires, les bureaux des coopératives interviennent rapidement et gratuitement afin de prévenir toute tentation pour les membres de recourir à des pots-de-vin.
- v) *Des procédures de recouvrement bien étudiées.* Afin de prévenir les pratiques malhonnêtes, le relevé des compteurs, le calcul des tarifs, la remise des factures et la tenue de la comptabilité sont confiés à des personnes différentes. En outre, la personne qui remet la facture vérifie le compteur. L'encaissement se fait par le biais de transactions bancaires. Enfin, les personnes chargées de relever les compteurs sont employées dans le cadre de contrats d'un an et changent d'affectation géographique tous les quatre mois.
- vi) *Des relais parmi la population locale.* Chaque coopérative choisit parmi les villageois une personne et deux ou trois femmes chargées d'informer sur l'exploitation et la politique de la coopérative et d'expliquer sommairement ce en quoi consiste l'électrification.
- vii) *Un exercice collectif des responsabilités.* Les membres des coopératives sont répartis en petits groupes, chacun assumant à titre collectif la responsabilité d'honorer les obligations de ses membres.

Nettoyer les bassins fluviaux, traiter les eaux usées et améliorer la qualité de l'eau potable au Maroc

La pollution des rivières marocaines représente pour le pays un coût économique important, estimé à 1.2 % du PIB à l'horizon 2020. Elle se traduit par un taux de prévalence disproportionné de maladies hydriques, nuit à la qualité des eaux souterraines, contrarie la production agricole, l'activité de la pêche et l'irrigation et ce sont les pauvres qui en sont les premières victimes.

Au milieu des années 90, les autorités marocaines ont entrepris d'investir massivement dans les infrastructures urbaines et rurales. Dans le cadre des réformes menées dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, les autorités ont présenté un projet de loi prônant l'application du principe « pollueur-payeur » et mis en place un programme de gestion intégrée des ressources en eau se prêtant davantage à la décentralisation.

Au cours des dernières années, les investissements très lourds qui ont dû être consentis dans les installations de traitement des eaux usées et les coûts très élevés de leur entretien ont entraîné des augmentations spectaculaires du prix de l'eau potable (+50 % en 2001, +40 % en 2002 et d'autres hausses seront nécessaires au moins jusqu'en 2007). Le projet de nettoyage du bassin de Sebou, à Fès, vise à améliorer le quotidien de 265 000 personnes par le biais de la remise en état des réseaux d'eaux usées et de la création d'une station d'épuration. Il couvre la période 2004-09 et coûtera plus de 80 millions EUR. Dans un souci d'efficacité optimale du dispositif et en application de la politique décidée à l'échelon national, les autorités locales ont délégué leurs pouvoirs à une entreprise publique, la Régie Autonome de Distribution et d'Électricité de Fès (RADEEF), responsable du projet. Parallèlement, l'État a dû verser des subventions à l'entreprise pour lui permettre d'investir.

La Banque mondiale, l'Agence française de développement et la Banque européenne d'investissement ont apporté leur contribution au projet en finançant les investissements nécessaires et en soutenant son intégration dans un cadre institutionnel cohérent. Les bénéfices attendus de ce projet sont les suivants : avancées vers la réalisation de l'OMD 7, diminution des maladies hydriques, amélioration de la qualité de l'eau de boisson, développement de l'agriculture irriguée en aval et amélioration des procédés techniques utilisés par les entreprises polluantes et donc, du potentiel d'exportabilité de leur production.

Principe 4 : Accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement disponibles

Mettre en place un système de garantie afin d'accroître les investissements dans les télécommunications en Ouganda

À la fin des années 90, l'Agence suédoise de coopération internationale (ASDI) a accepté de garantir une série de billets à ordre que MTN Ouganda avait émis sur le marché financier local dans le but d'étendre le réseau téléphonique, notamment en zone rurale. Cette garantie, dont la date d'expiration était fin 2005, a réduit les risques commerciaux pris et a par ailleurs permis à MTN de trouver des acquéreurs et d'émettre des titres d'une durée supérieure à celle qui aurait sans cela été possible sur le marché financier ougandais. Cette garantie ne s'étendait pas à la rémunération des titres et dégageait l'ASDI de toute responsabilité en cas de risque politique (prenant la forme d'une intervention du gouvernement, par exemple), lequel était assumé par les porteurs des titres obligataires.

MTN Ouganda est une entreprise privée qui appartient à MTN Afrique du Sud, au groupe suédois *Telia Overseas* et à Tristar (Rwanda). En 1998, elle a entrepris d'étendre le réseau téléphonique ougandais et d'équiper les villages les plus importants en postes téléphoniques payants. Elle s'était fixé pour objectif d'installer en l'espace de cinq ans près de 90 000 lignes téléphoniques et 2 000 postes téléphoniques. (La licence accordée à la société fait obligation à cette dernière de desservir les 37 capitales de district du pays et d'installer au minimum un poste téléphonique payant dans chacune des 165 communes.) Forte de la garantie de l'ASDI (plafonnée à 10.4 millions USD), l'entreprise a cherché à lever entre 9 et 10.5 millions USD sur le marché.

Les premiers titres émis par la société étaient des placements privés. Les titres émis par la suite ont été cotés à la bourse ougandaise et ont ainsi pu être négociés sur un marché secondaire. En 2000, par exemple, MTN Ouganda a émis en Bourse une obligation à taux

variable libellée en monnaie locale, pour un montant total de 8 millions USD. Par conséquent, la garantie de l'ASDI a aussi servi à développer le marché financier local.

Mobiliser des sources de financement variées au service du développement des infrastructures privées à l'exemple du Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente

Même si le secteur public est voué à rester le principal prestataire de services infrastructurels dans la plupart des pays en développement, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne cherchent à développer les investissements privés. Le Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente est un partenariat public-privé qui finance des projets privés d'infrastructures sur le long terme. Il est alimenté par l'aide publique, l'aide au développement et des prêts commerciaux. Cette formule de financement est inédite dans la région. Elle associe des financements publics et privés et des principes commerciaux y côtoient des principes de développement, au service du développement durable et de la croissance. L'initiative du Fonds revient au Groupe de développement d'infrastructures privées (PIDG), consortium de donneurs bilatéraux britanniques, néerlandais, suédois et suisses, géré par *Standard Infrastructure Fund Managers (Africa) Limited*. Le Fonds a vu le jour en janvier 2002 suite à un appel d'offres auprès du secteur privé.

Tous les produits du Fonds sont proposés aux conditions du marché, au terme d'un examen détaillé de la solvabilité et du profil de risques des emprunteurs. Grâce à sa structure, le Fonds a réduit son exposition aux risques de sorte qu'il est en mesure de proposer des prêts compétitifs à long terme (sur 15 ans) aux entreprises d'infrastructures de toute l'Afrique subsaharienne. La majorité des prêts sont libellés en USD, même si rien n'empêche le Fonds de servir de garantie aux banques locales pour favoriser les prêts en monnaie locale. Les promesses de financement faites au Fonds, par l'intermédiaire de la fiducie PIDG, par le DFID, l'ASDI, la direction générale de la coopération au développement (DGCI), le ministère néerlandais des Affaires étrangères (DGIS) et le secrétariat d'État à l'Économie (Seco) suisse s'élèvent à 100 millions USD au total. Des établissements spécialisés dans le financement du développement (*Netherlands Development Finance Company, Development Bank of Southern Africa, Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft*) ont par ailleurs accordé 85 millions USD au Fonds sous forme de créances subordonnées et des banques commerciales (*Barclays Bank, Standard Bank Group*), 120 millions USD (créances privilégiées). Le Fonds étudie les demandes de prêts émanant de 44 pays de la région et privilégie les entreprises commercialement viables qui ont un impact positif sur le développement du pays d'accueil.

Le PIDG propose également un mécanisme de développement de projets (DevCo) qui conseille les pouvoirs publics sur la manière d'accroître les investissements privés dans les infrastructures, un mécanisme de garanties visant à encourager les prêts en monnaie locale pour financer les investissements en question (GuarantCo), une entreprise spécialisée dans le montage de projets (InfraCo) et un mécanisme d'assistance technique aux fins de renforcement des capacités locales (TAF).

Bibliographie

Documents de travail de l'Équipe de projet InfraPoor

On trouvera ci-après la liste des principaux documents de travail élaborés dans le cadre des travaux de l'Équipe de projet InfraPoor. Ces documents de travail ainsi que d'autres documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.oecd.org/dac/poverty.

Documents de travail thématiques

Braithwaite, M. et S. Meade (2004), « Poverty Relevance of Infrastructure Projects and Approaches of Donors », KfW (Banque allemande de développement).

Curtis, L. (2004), « Current Initiatives and New Opportunities for Infrastructure Financing », DFID.

Estache, A. (2004a), « A Selected Survey of Recent Economic Literature on Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries », Banque mondiale.

GENDERNET (Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme) (2004), « Issue Note for Thematic Discussions: Gender Mainstreaming in Economic Infrastructure », GENDERNET, OCDE.

Hesselbarth, S. (2004), « Donor Practices and the Development of Bilateral Donors' Infrastructure Portfolio », GTZ.

Jennings, M. (2005), « Poverty Impact Orientation and Target Setting », DCI.

Osius, M. et C. Carlson (2004a), « Domestic Finance Mobilization for Pro-poor Infrastructure: An Exploration of Subsovereign Finance Issues and Policy Guidance », USAID et DFID.

Osius, M. et C. Carlson (2004b), « International Financing Sources in Support of Pro-poor/Pro-growth Infrastructure Development », USAID et DFID.

Stafford, D. (2005), « Regional and Cross-border Infrastructure and Its Role in Trade, Pro-Poor Economic Growth and Poverty Reduction », DFID.

Tedd, L. (2005), « Infrastructure and Poverty Reduction Strategy Papers: Summary and Annotated Bibliography », DFID.

Willoughby, C. (2004a), « How Important Is Infrastructure for Achieving Pro-Poor Growth? », DFID.

Willoughby, C. (2004b), « Infrastructure and the MDGs », DFID.

Wiman, R. et J. Sandhu (2004), « Integrating Appropriate Measures for People with Disabilities in the Infrastructure Sector », GTZ.

Documents de travail sectoriels

Batchelor, S., D. Woolnough et N. Scott (2004), « The Contribution of Information and Communication Technologies (ICTs) to Achieving the Millennium Development Goals (MDGs) », JICA.

ECI (Environmental Change Institute, Oxford University) (2004), « Energy Report for DAC Network on Poverty Reduction, Task Team on Infrastructure for Poverty Reduction 2nd Workshop », GTZ.

IDCJ (International Development Centre of Japan), 2004, « Transport and ICT: Making Infrastructure Pro-Poor, Final Report », JBIC.

Kraehenbuehl, J. et O. Johner (2004), « Water Infrastructure for Poverty Reduction », Seco.

Sakairi, Y. (2004), « Issues and Recommendations for the Irrigation Sector Support », ministère japonais des Affaires étrangères.

Tambo, I. (2004), « Background and Major Cross-Cutting Issues to Achieve Better Results in Poverty Reduction through Economic Infrastructure Services », JICA.

Infrastructures et réduction de la pauvreté

- BAD (Banque asiatique de développement), DFID (Département britannique pour le développement international), JBIC (Banque japonaise de coopération internationale) et Banque mondiale (2005), *Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction*, Manille.
- BAD, JBIC et Banque mondiale (2005), *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*, Washington DC.
- Banque mondiale (2003), *Infrastructure Action Plan*, Washington DC.
- Banque mondiale (2004a), *Investment Climate and Infrastructure*, Washington DC.
- Banque mondiale (2004b), *Reforming Infrastructure – Privatization, Regulation and Competition*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005a), *What Do We Know about Sub-Saharan Africa's Infrastructure and the Impact of its 1990s Reforms?*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005b), *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=4970970.
- Banque mondiale (2005c), *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI Century*, http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=4980649.
- Briceño-Garmendia, C., A. Estache et N. Shafik (2004), « Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform », document de travail n° 3468 consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale, Washington DC, http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/02/08/000009486_20050208104927/Rendered/PDF/wps3468.pdf.
- Conseil mondial de l'eau, Secrétariat du 3^e Forum mondial de l'eau et Partenariat mondial pour l'eau (2003), *Financement de l'eau pour tous*, Kyoto.
- Estache, A. (2004b), *What's the State of Africa's Infrastructure? Selected Quantitative Snapshots*, Banque mondiale, Washington DC.
- Fay, M. et T. Yepes (2003), « Investing in Infrastructure: What Is Needed from 2000-10? », *Document de travail n° 3102 consacré à la recherche sur les politiques*, Banque mondiale, Washington DC.
- Foster, M. (2005), *Transport in Low-income Countries and Sub-national Growth*, Department for International Development, Londres.
- Heller, P. (2005), « Understanding Fiscal Space », document de synthèse du FMI, Washington DC, www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf.
- Henry, A. et S. Carcas (2005), « Towards Growth and Poverty Reduction: Lessons from Private Participation in Infrastructure (PPI) in Sub-Saharan Africa », AFD, Paris.
- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) (2005), *Increasing Access to Infrastructure for Africa's Rural Poor*, Washington DC.
- Jacquet, P. et O. Charnoz (2003), « Infrastructure, croissance et réduction de la pauvreté », AFD, Paris.
- Klump, R. et T. Bonschab (2004), « A Country Case Study on Vietnam », document de référence à l'intention du groupe de travail sur les moyens de promouvoir une croissance pro-pauvres, étude commandée par GTZ, Eschborn.
- MacDonald, M. (2005), « Provision of Infrastructure in Post-conflict Situations », DFID, Londres.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Réduction de la pauvreté, Lignes directrices du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Nouvel éclairage sur le partenariat GrameenPhone : les investisseurs participent à la lutte contre la pauvreté », OCDE, Paris, www.oecd.org/cad/ict.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2004), *Rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation*, Genève, www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/world_report/en/summary_fr.pdf.
- Sachs, Jeffrey (2004), « Doing the Sums on Africa », *The Economist*, 22 mai 2004.
- UFJ Institute (2005), « The Evolution of the Poverty Reduction Strategy Paper in Vietnam: Acknowledging the Role of Large-Scale Infrastructure in Poverty Reduction and Pro-Poor Growth; Key Issues and Lessons Learned from Vietnam's CPRGS Process », ministère japonais des Affaires étrangères, Tokyo.

Union africaine et CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2005) *Le transport et les Objectifs de développement pour le Millénaire en Afrique*, Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne, Washington DC, www.worldbank.org/afr/ssatp/transport_poverty/transport_mdg.pdf.

Croissance pro-pauvres et OMD

AFD (Agence française de développement) et autres (2005), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : Quels enseignements opérationnels tirer de l'expérience de 14 pays ?*, Washington DC.

AFD, BMZ, DFID et Banque mondiale (2005), « La croissance pro-pauvres », *Lettre des économistes de l'AFD* n° 9, www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/Lettredeseconomistes/lettre9.pdf.

Commission pour l'Afrique (2005), *Notre intérêt commun*, Londres.

FMI (Fonds monétaire international) et Banque mondiale (2004), *Rapport de suivi mondial 2004*, Washington DC.

FMI et Banque mondiale (2005), *Rapport de suivi mondial 2005*, Washington DC.

Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (2005), « Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement », Nations Unies, New York, www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_french.htm.

Secteur privé et infrastructures

ASDI (Agence suédoise de coopération internationale) (2002), « More Telephones for People in Uganda », Stockholm.

Banque mondiale, base de données PPI (Private Participation in Infrastructure), Washington DC, <http://ppi.worldbank.org>.

Comité d'organismes donateurs pour le développement de la petite entreprise (2001), « Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention », Washington DC.

DDC (Direction du développement et de la coopération), Seco (secrétariat d'État à l'Économie) et Swiss Re (2005), « Partenariats public-privé pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement », Berne.

DFID (2002), « Making Connections », Londres, www.dfid.gov.uk/pubs/files/makingconnections.pdf.

Jacquet, P. et M. Klein (2005), « Using ODA to Engage the Private Sector in Poverty Reduction », contribution présentée lors de la Conférence annuelle sur l'économie du développement organisée par la Banque mondiale, Amsterdam, <http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/JacquetKlein.pdf>.

Kroh, W. (2005), « Eine Dekade private Wasserversorgung in Entwicklungsländern: Allheilmittel, kapitalistischer Sündenfall oder viel Lärm um Nichts? », *Erfahrungen der KfW Entwicklungsbank*, Frankfurt.

Thomsen, S. (2005), « Encouraging PPPs in the Utilities Sector, The Role of Development Assistance », www.oecd.org/dataoecd/29/45/34843203.pdf.

Le DFID (www.dfid.gov.uk) soutient, aux côtés d'autres donneurs, divers programmes internationaux qui visent à promouvoir la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure ayant un impact positif sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Le DFID, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Banque mondiale se sont réunis au sein d'un consortium, le Groupe de développement d'infrastructures privées (PIDG, www.pidg.org) afin de coordonner les actions visant à encourager le secteur privé à participer aux projets d'infrastructure. Il est ouvert à d'autres donneurs. Le PIDG finance les programmes suivants :

- *DevCo Advisory* : mécanisme de développement de projets géré par la Société financière internationale (SFI). Ce mécanisme conseille les pouvoirs publics sur les opérations faisant intervenir des capitaux privés et sur les investissements d'infrastructure. www.ifc.org/ifcext/psa.nsf/Content/DevCo.
- *Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente (EAIF)* : finance à long terme, par des prêts aux conditions du marché, des projets privés d'infrastructures en Afrique subsaharienne, www.emergingafricafund.com.

- *GuarantCo* : apporte des garanties afin d'encourager les municipalités et les établissements financiers des pays partenaires à financer, par des prêts en monnaie locale, les investissements infrastructurels. Contact : sjansson@guarantco.com.
- *InfraCo* : entreprise spécialisée dans le montage financier de projets d'infrastructure, avant transfert à des investisseurs privés par le biais d'appels d'offres. Contact : j-hodges@dfid.gov.uk.
- *Local Capacity Building Technical Assistance Facility (TAF)* : finance par des dons les actions de renforcement des capacités locales, en parallèle aux projets financés par les programmes du PIDG. Contact : jflora@worldbank.org.

Liste non exhaustive des autres programmes internationaux visant à encourager la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure :

- *Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé (PPIAF)* : mécanisme d'assistance technique financé par plusieurs donateurs, dont l'objectif est d'aider les pays en développement à améliorer la qualité de leurs infrastructures grâce à la participation du secteur privé. Conseille sur le cadre (politique, législatif, réglementaire et institutionnel) le plus propice à la participation du secteur privé, www.ppiaf.org.
- *Global Partnership for Output-Based Aid (GPOBA)* : ce partenariat mondial aide à la conception et au pilotage de stratégies, axées sur les résultats, de ciblage des financements publics sur la fourniture des services essentiels aux plus démunis, www.gpoba.org.
- *Mécanisme de financement des infrastructures communautaires locales (CLIFF)* : ce mécanisme, qui fait l'objet d'un projet-pilote en Inde, apporte son appui, sous la forme de prêts de soudure et d'une assistance technique, aux projets de rénovation urbaine impulsés par les communautés, www.theinclusivecity.org/cliff.htm.
- *Slum Upgrading Facility (SUF)* : ce mécanisme de rénovation des quartiers de taudis, encore en cours d'élaboration, apportera son aide sous la forme d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités et de prêts de soudure à des communes, des ONG locales et des organisations communautaires cherchant à mettre sur pied des projets destinés à être financés par le public, le privé ou des donateurs. Le DFID et l'ASDI financent actuellement une phase de conception détaillée de projets. Contact : z-hensby@dfid.gov.uk.

Effacité de l'aide

OCDE (2001), « Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés », Paris.

OCDE (2003), « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, vol. 1 », Lignes directrices et ouvrages de référence, Paris.

OCDE (2005a), « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Paris.

OCDE (2005b), « Activités d'aide visant l'égalité homme-femme, 1999-2003 », Paris.

OCDE (2005c), « Recommandation à l'appui de l'harmonisation », Paris.

D'autres documents sur l'efficacité, l'harmonisation et l'alignement de l'aide sont accessibles sur les sites www.aidharmonization.org et www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html.

Informations et indicateurs sur les infrastructures, la croissance pro-pauvres et la réduction de la pauvreté

Plusieurs initiatives internationales encouragent la diffusion ou fournissent des données, des indicateurs et autres informations sur les infrastructures, la croissance pro-pauvres et la réduction de la pauvreté :

- *Analyse des impacts sur la pauvreté et le social* : évalue les impacts des réformes sur les différentes parties prenantes et, en particulier, sur les populations pauvres et vulnérables, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPSIA/0,,menuPK:490139~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:490130,00.html>.
- *InfoDev* : programme de dons à l'échelle internationale géré par la Banque mondiale. InfoDev finance des projets novateurs utilisant les TIC au service d'une croissance pro-pauvres, www.infodev.org.

- *Initiative pour les Données sur l'Impact des Transports (IDIT)* : initiative de la Banque mondiale visant à évaluer les mesures et les indicateurs utilisés dans le secteur des transports, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTTRM/0,,contentMDK:20283374~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:515307,00.html>.
- *Partenariat statistique au service du développement au 21^e siècle (PARIS21)* : partenariat réunissant des responsables politiques, des analystes et des statisticiens, qui encourage la production de statistiques de haute qualité et l'élaboration de politiques et d'actions de suivi s'appuyant sur des données d'observation, <http://paris21.org>.
- *Site Internet de Country Analytic Work (analyses par pays)* : facilite la coordination et la coopération entre pays et donneurs, propose une bibliothèque de documents, des coordonnées d'interlocuteurs et des exemples de bonnes pratiques pour les travaux d'analyse, www.countryanalyticwork.net.

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 donateurs 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
Références	369

Résumé

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide souligne l'importance que revêtent les cadres orientés vers les résultats, l'harmonisation et l'alignement pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats plus favorables aux pauvres. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté peut renseigner les donateurs et les pays partenaires sur les conséquences probables, voulues ou non voulues, des interventions des donateurs.

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté conduite dans le cadre des stratégies nationales de développement et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) aide les donateurs et leurs partenaires à mieux connaître et à optimiser les impacts de leurs interventions sur la réduction de la pauvreté, ce qui répond à la nécessité de rendre des comptes aux parties concernées et tient compte de l'importance que présente une prise de décision transparente, reposant sur des données probantes. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté peut orienter et aider à modifier la conception des interventions pour renforcer les impacts favorables aux pauvres, et recense les grands domaines appelant un suivi et une évaluation. Elle permet de mettre en lumière les interventions ayant des répercussions importantes sur la réduction de la pauvreté et la croissance favorables aux pauvres, ainsi que des mesures d'atténuation destinées à protéger les pauvres. Une large application de ce type d'évaluation pourrait aussi servir de point de départ à la mise en place d'un système harmonisé de notification des impacts sur la pauvreté. Dans l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté, la pauvreté est définie comme la privation de multiples capacités : économiques, humaines, politiques, socio-culturelles et défensives (OCDE, 2001).

La présente méthodologie a été conçue et expérimentée par un groupe de membres du POVNET/CAD dans le but principalement d'harmoniser les approches suivies. Conformément à la Déclaration de Paris, il s'agit d'éviter tant les évaluations incohérentes générées par des méthodes concurrentes que les demandes souvent contradictoires adressées aux gouvernements des pays partenaires. La valeur ajoutée apportée par l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté réside dans le fait qu'elle offre une méthodologie relativement simple mais efficace et souple, qui peut s'appuyer sur une collecte et une analyse de données plus précises lorsqu'il en existe, et, à défaut, fournir d'utiles orientations.

L'analyse *ex ante* des impacts pluridimensionnels des décisions relatives à l'orientation de l'action et à l'investissement sur la réduction de la pauvreté est une tâche extrêmement complexe dans la mesure où elle repose sur des hypothèses pouvant être controversées et se caractérise par des besoins en données considérables. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté qui est décrite dans ce document, s'appuie sur un cadre simple et sur des procédures d'évaluation connexes faisant fond sur des méthodologies et définitions existantes, en particulier l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social, le cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD, les travaux de la Banque asiatique de

développement (BAD) relatifs à l'impact sur la pauvreté et l'approche fondée sur la pérennité des moyens d'existence.

La meilleure manière de caractériser les liens existant entre l'évaluation d'impact sur la pauvreté et l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social consiste à définir la première comme étant une version allégée de la seconde. L'évaluation d'impact sur la pauvreté est moins contraignante en termes de données, de temps, et de ressources financières et en personnel, mais elle offre néanmoins aux pays partenaires et aux donateurs une solide base pour évaluer de manière transparente les répercussions de leurs interventions sur la pauvreté et recenser de nouveaux besoins en données et en analyses. Ce type d'évaluation complète plutôt qu'il ne remplace d'autres évaluations réalisées durant le processus d'examen préalable, comme l'analyse du cadre logique, l'analyse coûts-avantages/coût-efficacité ou les évaluations environnementales.

L'approche retenue prévoit une présentation structurée des informations pertinentes (et recense les lacunes en matière d'information) en recourant à trois matrices. Ces matrices aident les analystes et les décideurs à identifier rapidement les éléments essentiels et les risques majeurs en liaison avec les impacts de l'intervention envisagée sur la réduction de la pauvreté. Elles comportent des orientations concernant les types d'information à collecter. Pour chaque case des matrices, une évaluation quantitative approximative de la pertinence doit être opérée. Des informations plus détaillées sont données dans les textes figurant en dessous des matrices et dans une évaluation succincte. Les matrices concernent les aspects suivants :

- i) Circuits de transmission et résultats pour les groupes cibles.
- ii) Résultats ventilés par groupes de parties prenantes.
- iii) Impacts globaux au regard des OMD et d'autres objectifs stratégiques jugés importants par les pays partenaires et les donateurs.

La méthodologie est applicable à la plupart des modalités du soutien apporté par les donateurs : projets, programmes, interventions sectorielles et réformes des politiques. La conduite d'une évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté n'a guère de sens s'agissant du soutien budgétaire et n'est pas non plus recommandée pour les projets de très petite taille.

La rigueur analytique peut être mise en balance avec les contraintes de ressources d'une manière à la fois efficace et économique selon l'ampleur et la portée de l'intervention envisagée. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté part du principe selon lequel il vaut mieux voir à peu près juste plutôt que se tromper complètement au sujet des impacts potentiels des interventions sur le bien-être des populations. Au cas où certains organismes auraient besoin d'une analyse plus détaillée, ce cadre peut être facilement affiné pour répondre à leurs besoins, ou bien l'on peut, par exemple, conduire une véritable analyse des impacts sur la pauvreté et le social. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté peut servir de cadre pour le suivi des hypothèses d'impact au cours de la mise en œuvre et d'élément d'appui pour les exercices d'évaluation *ex post*.

La mise en œuvre d'évaluations *ex ante* d'impact sur la pauvreté sera encouragée lors d'une phase initiale qui démarrera en 2006 et comportera des activités comme une série d'exercices pilotes menés sur le terrain par les organismes participant à la conception de l'approche. Un document d'orientation/manuel sera établi et il est prévu de le diffuser *via* l'Internet et sur CD-Rom. Des programmes de formation sont envisagés pour renforcer les capacités tant des donateurs que des partenaires.

PARTIE V
Chapitre 23

**Raison d'être
de l'évaluation *ex ante*
d'impact sur la pauvreté**

Qu'est-ce que l'évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté?

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté est un processus expressément conçu pour renseigner les donateurs et les pays partenaires sur les conséquences probables, voulues ou non voulues, des interventions des donateurs. Elle permet aussi d'apprécier le bien-être de différents groupes sociaux, notamment des populations pauvres et vulnérables. L'approche de la pauvreté qui est retenue est une approche multidimensionnelle telle qu'elle est définie dans les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté et ancrée dans les OMD. Dans la pratique, il peut s'agir aussi bien d'un examen rapide que d'une analyse plus approfondie.

Raisons justifiant une approche harmonisée de l'évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté

La Déclaration de Paris souligne que les pays partenaires et les donateurs sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement. Si le suivi et l'évaluation des progrès accomplis vers les objectifs de développement des stratégies placées sous la conduite des pays (comme les OMD et la croissance favorable aux pauvres) incombent principalement au gouvernement des pays partenaires, les donateurs et leurs partenaires s'efforcent de mieux comprendre et d'optimiser les impacts sur la réduction de la pauvreté de l'aide fournie par les donateurs pour accélérer la croissance favorable aux pauvres et obtenir des résultats profitant davantage aux pauvres.

C'est la raison pour laquelle une méthodologie relative à l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté a été élaborée par une équipe pluridisciplinaire du POVNET¹. Le principal élément pris en considération a été la nécessité de chercher à harmoniser les approches des donateurs pour éviter tant la confusion créée par des méthodes concurrentes que les demandes souvent contradictoires adressées aux gouvernements des pays partenaires.

L'initiative prise par les donateurs dans ce domaine doit être considérée comme une expression de leur souci de faire preuve de responsabilité et de transparence : responsabilité à l'égard tant de leur opinion publique pour ce qui est du suivi des ressources qu'ils allouent, que des pays partenaires eu égard à la responsabilité conjointe des décisions stratégiques convenues. Une évaluation d'impact sur la pauvreté harmonisée pourrait servir de base à de futures évaluations conjointes avec les gouvernements des pays partenaires et entre donateurs.

Principaux avantages d'une évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté offre l'occasion d'exposer clairement les motifs des actions des donateurs – par exemple, la préférence accordée à un type d'intervention par rapport à un autre – et permet aux partenaires et aux autres parties prenantes d'examiner les hypothèses, la logique et les faits qui sous-tendent les décisions relatives à l'affectation des ressources. Les interventions ayant des répercussions importantes sur la réduction de la pauvreté et la croissance favorable aux pauvres peuvent ainsi être identifiées.

Pour une intervention donnée, l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté fournit en particulier :

- i) Une estimation des résultats qualitatifs et/ou quantitatifs pour la population cible, compte tenu du caractère multidimensionnel de la pauvreté, et une évaluation des répercussions plus générales de l'intervention pour diverses parties prenantes, fondée sur le cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD.
- ii) Une estimation de l'impact potentiel sur les OMD et, éventuellement, sur d'autres objectifs stratégiques (par exemple, gouvernance, sécurité).
- iii) Un éclairage sur l'importance et l'interdépendance des différents circuits de transmission par lesquels les changements sont transmis aux parties prenantes.
- iv) Une évaluation du lien existant entre l'intervention et la stratégie nationale de développement/lutte contre la pauvreté.
- v) Une évaluation des principales hypothèses et un inventaire des risques potentiels; parallèlement, une évaluation de la fiabilité des données/informations utilisées pour l'exercice et un recensement des principaux déficits de connaissances.
- vi) Des recommandations à l'intention des décideurs concernant les moyens d'améliorer l'intervention aux fins d'accroître l'impact favorable aux pauvres; les procédures de suivi appropriées et l'opportunité de soutenir ou non l'intervention.
- vii) Un cadre pour le suivi des hypothèses d'impact durant la mise en œuvre et un élément d'appui pour les exercices d'évaluation *ex post*.

Étant donné que l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté étaye les hypothèses sous-tendant la conception de l'intervention et explicite les liens de causalité existant entre les produits de l'intervention et les résultats souhaités, elle peut offrir une base rationnelle pour orienter la conception des systèmes de suivi qui permettront de recueillir les données nécessaires pour vérifier les hypothèses et étudier l'enchaînement de causalité prévu. Cette approche permet d'aborder la question bien connue du « maillon manquant » – la nécessité pour le suivi non seulement d'être centré sur les indicateurs d'intrants et de résultats mais aussi d'étudier les processus par lesquels les activités débouchent sur l'obtention de résultats identifiés.

Grâce à la structure simple des matrices de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté, une application généralisée de cette évaluation pourrait aussi servir de base à la mise en place d'un système de notification harmonisé des impacts sur la pauvreté.

Liens entre l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté et d'autres méthodes d'évaluation

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté dont il est ici question peut être considérée comme un prolongement de l'analyse du cadre logique/chaîne causale qui renforce le ciblage sur les répercussions directes et indirectes sur la pauvreté pour un large éventail de parties prenantes.

L'approche retenue a diverses sources, en particulier les travaux de la BAD concernant l'impact sur la pauvreté (Fujimura et Weiss, 2000), l'approche fondée sur l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (Banque mondiale, 2003), le cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD (OCDE, 2001) et l'approche fondée sur la pérennité des moyens d'existence (DFID, 1999). L'évaluation d'impact sur la pauvreté qui est exposée ici, ne remplace aucune de ces approches et cadres, mais s'appuie largement sur leur terminologie et les connaissances accumulées dans la mesure où ils sont déjà anciens et

couvrent tous des aspects importants pour l'évaluation d'impact sur la pauvreté. La terminologie utilisée dans l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté est censée garantir la transparence et la comparabilité entre les différents organismes d'aide et leurs partenaires, et permettre l'acceptation généralisée de l'approche choisie.

La valeur ajoutée apportée par l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté réside dans une méthodologie relativement simple mais efficace et souple, qui peut s'appuyer sur une collecte et une analyse de données plus précises lorsqu'il en existe, mais fournit aussi, à défaut, d'utiles orientations.

La meilleure manière de caractériser les liens existant entre l'évaluation d'impact sur la pauvreté et l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social consiste à définir la première comme étant une version allégée de la seconde. L'évaluation d'impact sur la pauvreté est moins contraignante en termes de données, de temps, et de ressources financières et en personnel, mais elle offre néanmoins aux pays partenaires et aux donateurs une solide base pour évaluer de manière transparente les répercussions de leurs interventions sur la pauvreté. Ce type d'évaluation met aussi en lumière les déficits d'information et la nécessité de procéder à de nouvelles collectes et analyses de données, notamment à une analyse complète des impacts sur la pauvreté et le social.

L'évaluation d'impact sur la pauvreté complète plutôt qu'elle ne remplace d'autres évaluations conduites durant le processus d'examen préalable, comme l'analyse du cadre logique, l'analyse coûts-avantages/coût-efficacité et les évaluations environnementales.

Niveau d'application

La communauté des donateurs s'accorde largement à reconnaître que l'efficacité de l'aide est sensiblement renforcée lorsque cette dernière est fournie à l'appui de stratégies appropriées localement. Une telle approche requiert qu'on mette l'accent sur le dialogue, les cadres nationaux de planification, en particulier les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP), et l'aide-programme, par exemple dans le cadre d'approches sectorielles.

Une évolution s'opère dans le sens de l'octroi de prêts en faveur de programmes, comme les approches sectorielles, le fonds unique et le soutien budgétaire. Toutefois, rien n'indique que la gamme actuelle des instruments d'aide soit appelée à être profondément remaniée à court terme. Les projets demeureront une composante importante du portefeuille d'activités d'aide même si l'on considère qu'ils peuvent avoir un impact beaucoup plus important lorsqu'ils sont intégrés à un programme ou à une stratégie nationale de développement. Il est difficile de vouloir à la fois mettre à profit cette diversité des modalités d'acheminement de l'aide et réaliser l'objectif consistant à élaborer « *une méthodologie simple, unifiée* », qui est le tout premier objectif de l'évaluation d'impact sur la pauvreté.

L'approche de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté, qui est présentée ici, est applicable à la plupart des modalités du soutien apporté par les donateurs – projets, programmes, interventions sectorielles et réformes des politiques – encore que la périodicité de l'application, le degré de détail et le volume des ressources allouées soient susceptibles de varier. L'évaluation d'impact sur la pauvreté ne saurait toutefois valoir pour le soutien budgétaire étant donné que ce type d'aide peut être utilisé pour financer n'importe quelle partie du budget du pays partenaire. En l'espère, il faudrait qu'une évaluation d'impact sur la pauvreté traite des réformes appropriées des politiques. Il n'est pas non plus recommandé d'utiliser l'approche considérée pour recenser les impacts qu'ont sur la pauvreté les projets de très petite taille.

Incidences au niveau des ressources

Il serait assez vain de proposer des procédures complexes qui supposeraient qu'on dégage des ressources d'un montant très supérieur à celui que les organismes d'aide sont prêts à envisager. Par ailleurs, les parties prenantes des pays partenaires doivent être assurées que des décisions lourdes de conséquences pour leurs populations sont prises sur la base d'une solide analyse et que cette dernière est présentée d'une manière aisément compréhensible. C'est pourquoi on ne saurait partir du principe selon lequel une analyse rapide et sommaire garantira un bon rapport coût-efficacité.

Le degré de détail dans l'approche envisagée représente inévitablement un compromis entre une analyse détaillée et une attitude réaliste face aux incidences au niveau des ressources. De façon générale, l'approche obéit au principe selon lequel il vaut mieux voir à peu près juste plutôt que se tromper complètement au sujet des impacts potentiels des interventions sur le bien-être des populations.

Le montant des ressources à prévoir pour réaliser l'évaluation peut être déterminé dans une large mesure par l'organisme d'exécution selon l'ampleur et la portée de l'intervention envisagée.

Un exercice minimal faisant fond sur les données disponibles peut être effectué en un ou deux jours par un consultant connaissant bien le dossier. Plusieurs exemples conçus durant la préparation de la méthodologie ont confirmé cette possibilité. Toutefois, un exercice aussi limité a une fonction essentiellement descriptive et n'est pas conforme au processus itératif et interactif recherché.

De façon générale, une évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté repose sur les capacités d'une petite équipe d'analystes compétents qui collaborent durant la préparation d'une intervention avec des collègues des pays partenaires et exploitent au mieux les connaissances disponibles pour envisager une intervention spécifique dans un contexte donné.

Pour les interventions de grande envergure qui sont censées avoir des incidences notables sur les populations pauvres et vulnérables, il importe de disposer de données plus étoffées et d'une analyse fiable concernant leurs risques et impacts potentiels. L'approche peut alors être renforcée en utilisant une série de méthodes qualitatives et quantitatives pour remédier à de graves déficits de connaissances. Le coût en ressources peut, dans ce cas, être élevé. Autre solution possible ou solution supplémentaire, il peut être procédé à une analyse détaillée des impacts sur la pauvreté et le social. Les informations recueillies et les déficits d'information identifiés dans le cadre de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté constituent un bon point de départ.

Mise en œuvre de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté est censée devenir une partie intégrante du processus global d'examen préalable et elle peut être utilisée à différents stades de ce processus, soit de façon descriptive, par exemple pour servir de base aux discussions lors de la phase initiale d'identification, soit de manière plus analytique, par exemple pour fournir des estimations quantitatives (ou du moins, des descriptions détaillées) des principaux résultats et impacts attendus. Des résultats optimums peuvent être obtenus lorsque l'évaluation d'impact sur la pauvreté est utilisée de manière itérative tout au long du processus de préparation, de sorte qu'elle peut influencer sur la conception de l'intervention.

La réalisation de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté suppose, en règle générale, l'utilisation de données et d'analyses fournies par un large éventail d'outils et de

méthodologies (aussi bien qualitatives que quantitatives) provenant de différentes disciplines selon la situation particulière, les données disponibles, le type d'intervention et les principaux circuits de transmission.

La méthodologie est destinée à être utilisée dans un premier temps par le personnel des organismes d'aide. Il importe de tout mettre en œuvre pour s'appuyer sur des sources locales, et notamment sur les principales parties prenantes. Pour rendre les résultats communicables et utilisables et pour promouvoir l'utilisation généralisée de l'évaluation d'impact sur la pauvreté, il conviendrait de réaliser cette dernière en étroite coopération avec les pays partenaires. À moyen terme, les pays partenaires devraient demander l'application de l'évaluation d'impact sur la pauvreté pour améliorer leur processus de prise de décision fondé sur des données et pour mieux s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes à leurs bases de soutien nationales.

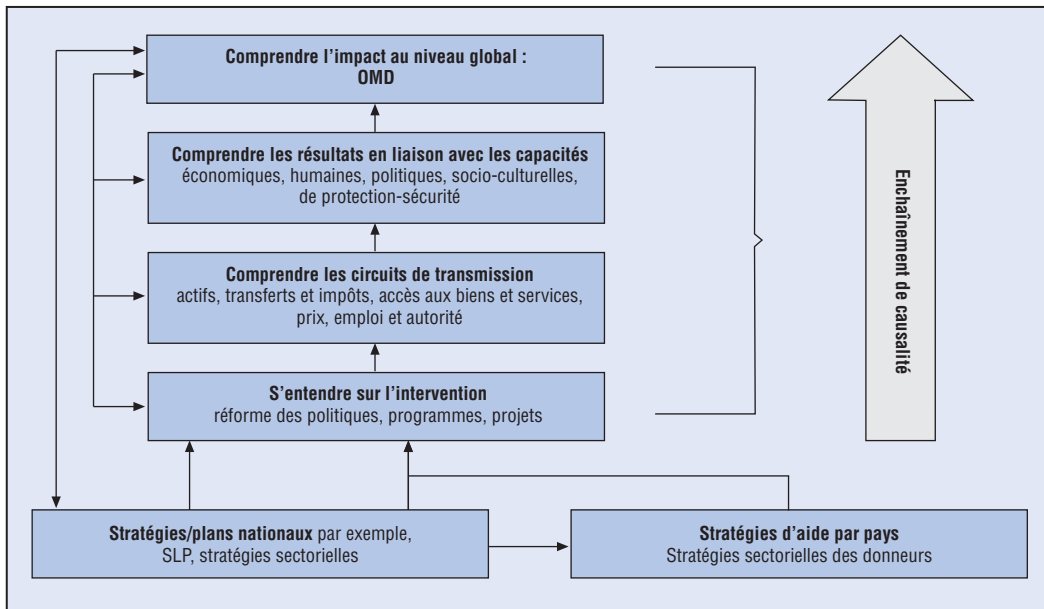
Cadre analytique de l'évaluation ex ante d'impact sur la pauvreté

L'analyse *ex ante* des impacts multidimensionnels des décisions relatives à l'orientation de l'action et à l'investissement sur la réduction de la pauvreté est une tâche extrêmement complexe, qui s'appuie sur des hypothèses éventuellement controversées et dont les besoins en matière de données sont considérables. L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté qui a été conçue par l'équipe pluridisciplinaire du POVNET repose sur un cadre simple et des procédures d'évaluation connexes utilisant des méthodologies et définitions existantes.

L'évaluation *ex ante* s'articule autour des grands éléments ci-après :

- i) Le principal point d'accès est la stratégie nationale de développement, en particulier la stratégie de lutte contre la pauvreté et les stratégies sectorielles qui lui sont associées. Ces stratégies déterminent les interventions requises (politiques, programmes et projets).
- ii) La nature de ces interventions détermine à son tour les principaux circuits de transmission par lesquels sont atteints les résultats et impacts voulus ou non voulus. Les principaux circuits de transmission sont les actifs, les transferts et les impôts, l'accès aux biens et services, les prix, l'emploi et l'autorité².
- iii) Les interventions programmées sont ainsi rattachées aux résultats et impacts attendus grâce à une meilleure connaissance des circuits de transmission, des risques et des hypothèses.
- iv) Les changements qui sont transmis par ces circuits ont des incidences sur les capacités socio-économiques, politiques, juridiques, culturelles et de sécurité dont les individus ont besoin pour sortir de la pauvreté. Il est donc nécessaire d'évaluer les résultats à partir d'une analyse de la chaîne causale eu égard aux multiples aspects de la pauvreté.
- v) Dans ce contexte, il faut bien voir que la situation et les besoins des populations pauvres sont différents et que les résultats obtenus sont variables selon qu'on considère, par exemple, les hommes et les femmes.
- vi) Avec des capacités renforcées, les individus seront à même d'améliorer leur niveau de vie, individuellement et collectivement, à court et long termes. Cela se traduira par une accélération de la croissance favorable aux pauvres et par de progrès sur la voie des OMD ou d'autres objectifs jugés prioritaires par les pays partenaires et/ou les donateurs (par exemple, gouvernance, sécurité environnementale globale).

Le chapitre 24 décrit les étapes à suivre pour réaliser une évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté. Chaque étape comporte un énoncé des hypothèses, une description de

Graphique 23.1. Cadre analytique de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté

l'enchaînement causal, une identification des risques et un examen des diverses sources d'information utilisées dans l'analyse. Chacune des étapes s'appuie sur les conclusions de la précédente et il existe entre les étapes une certaine itération. Prises conjointement, elles peuvent être considérées comme l'arrière-plan technique de l'étape finale du processus d'évaluation : l'établissement d'une évaluation synthétique de l'intervention. Celle-ci comporte des recommandations en ce qui concerne l'opportunité d'apporter ou non un soutien à l'intervention, les moyens de l'améliorer et les procédures de suivi appropriées.

L'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté s'articule autour de plusieurs matrices simples, destinées à structurer l'analyse dans la mesure où une série de questions essentielles sont abordées et où la comparabilité entre les interventions est possible. Ces tableaux peuvent être affinés lorsqu'une analyse plus détaillée se justifie et que les ressources nécessaires sont disponibles.

Notes

1. En plus des réunions de travail ordinaires des représentants des donateurs, une réunion a été organisée avec des représentants de différents pays partenaires (Bangladesh, Malawi, Sri Lanka, Ouganda et Vietnam).
2. Ces circuits de transmission sont inspirés de ceux qui ont été retenus dans la méthodologie de l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social élaborée par la Banque mondiale, le DFID et d'autres instances.

PARTIE V
Chapitre 24

**Comment conduire
une évaluation *ex ante*
d'impact sur la pauvreté**

Les étapes à suivre pour conduire une évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté sont décrites dans cette section en termes très généraux. Des instructions plus précises en la matière sont données dans un manuel intitulé « Guidance on Undertaking an Ex ante Poverty Impact Assessment » (OCDE, 2005) qui est en cours d'élaboration.

Pertinence de l'intervention eu égard à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

L'évaluation a tout d'abord pour fonction de déterminer les circonstances dans lesquelles l'intervention envisagée doit être menée. Le degré de détail requis dépend de l'ampleur de l'intervention et de la question de savoir si l'évaluation d'impact sur la pauvreté est un élément d'une proposition détaillée ou si elle constitue une activité à part. Il s'agit de décrire brièvement, en s'appuyant sur les données chiffrées disponibles :

- i) La situation générale du pays au regard de la pauvreté, une attention particulière étant accordée aux secteurs, régions ou groupes de population présentant un intérêt particulier.
- ii) Les stratégies nationales existantes de lutte contre la pauvreté, ou des plans analogues, en faisant ressortir la priorité accordée aux domaines visés par l'intervention et les discussions/décisions/documents éventuels concernant des activités pertinentes de programmation conjointe entre le donneur et le(s) partenaire(s) au développement.
- iii) Les principaux objectifs de l'intervention et un bref exposé de l'action envisagée, dont le(s) instrument(s) d'aide à mettre en œuvre (soutien à la réforme des politiques, approche sectorielle, projet, etc.) et le *principal* circuit de transmission qu'il est prévu d'utiliser.

Identification des circuits de transmission et évaluation des résultats obtenus pour les groupes cibles

Circuits de transmission

L'évaluation aborde ensuite les résultats potentiels (positifs ou négatifs) de l'intervention pour les groupes cibles identifiés. Les liens existant entre l'intervention et les résultats sont décrits en fonction de six circuits de transmission (interdépendants) qui sont évoqués ci-après. Ces derniers sont inspirés des circuits de transmission utilisés dans l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social.

Prix

Ce circuit de transmission concerne principalement les changements au niveau des prix à la consommation et à la production, des salaires, des traitements¹ et des taux d'intérêt.

Emploi

Tous les aspects de l'emploi formel et informel (y compris l'emploi indépendant et l'emploi dans les entreprises familiales)² peuvent être examinés sous cette rubrique. Les changements concernant soit les niveaux d'emploi, soit le taux de salaire correspondant

(sous la rubrique prix) influent sur les revenus monétaires ou en nature des ménages et des individus. D'autres aspects de l'emploi, comme la sécurité, le statut et la charge de travail peuvent aussi être envisagés sous cette rubrique. Les questions concernant l'égalité homme-femme ont une importance considérable.

Impôts et transferts

Ce circuit englobe les transferts publics et privés, et la fiscalité. Il est notamment procédé à un examen de l'impact des transferts prévus en faveur des ménages pauvres, au moyen soit de subventions, soit de paiements directs en numéraire, en bons ou en nature. Cela peut aller de pair avec des efforts visant à atténuer les impacts négatifs d'une intervention sur les populations pauvres. Ce circuit peut aussi être utilisé pour examiner les versements d'impôts liés, par exemple, à l'introduction d'un prélèvement obligatoire ou d'un régime d'assurance sociale, ou encore le degré de progressivité d'un impôt. Les transferts privés, comme les transferts entre les zones urbaines et les zones rurales, et les transferts effectués par les travailleurs expatriés sont des sources importantes de revenus dans de nombreux pays.

Accès

Dans la plupart des pays, les SLP accordent la priorité à un accroissement des dépenses en matière de santé, d'éducation, de ressources en eau, d'assainissement, de micro-financement, de routes et d'infrastructures. Les projets et programmes correspondants peuvent être envisagés du point de vue de l'offre ou du renforcement de l'accès des populations pauvres aux biens et services publics et privés. Cela peut passer par la suppression effective d'obstacles, physiques ou financiers, ou par des améliorations apportées à la qualité des biens et services disponibles.

Autorité

Le terme « autorité » renvoie aux institutions, organisations et relations formelles et informelles, et aux structures du pouvoir. Il recouvre, par exemple, la législation régissant les droits fonciers, les codes de conduite de la fonction publique et les normes de comportement dans des groupes de population donnés. Il est procédé dans ce contexte à un examen des effets qu'ont sur les ménages pauvres les modifications des facteurs politiques, juridiques, sociaux ou culturels. Ce circuit est considéré comme particulièrement important pour le traitement des questions relatives à l'autonomisation, à l'équité et à l'intégration. Les changements au niveau du comportement des agents économiques peuvent aussi avoir des répercussions très importantes sur la croissance et la distribution.

Actifs

L'aptitude à faire face à l'adversité ou à tirer avantage des possibilités qui s'offrent est considérée comme étant en étroite corrélation avec la mesure dans laquelle les individus ou les ménages détiennent des actifs (ou y ont accès). L'approche fondée sur la pérennité des moyens d'existence, qui est utilisée ici, établit une distinction entre cinq types d'actifs :

- i) *Les actifs physiques* (bâtiments, outillage, équipement, cheptel, accès aux infrastructures, etc.).
- ii) *Les actifs naturels* (terres, eau, forêts, ressources naturelles, etc.).

- iii) *Les actifs humains* (offre de main-d'œuvre, éducation, compétences, connaissances, santé, état nutritionnel, etc.).
- iv) *Les actifs sociaux* (réseaux, groupes, relations).
- v) *Les actifs financiers* (épargne, accès au crédit, pension ou revenu garanti analogue, etc.).

Les interventions qui ont tendance à accroître ou à réduire la valeur et le rendement de l'un quelconque de ces actifs modifient les possibilités de revenu des ménages pauvres, ce qui peut avoir des répercussions sur leur bien-être. Les variations dans la composition des portefeuilles d'actifs ont aussi des conséquences sur le plan de la vulnérabilité des ménages aux chocs extérieurs. Ainsi, l'augmentation de la superficie des terres cultivables irriguées ou la construction de bâtiments à l'épreuve des intempéries pour le stockage des récoltes a tendance à améliorer la sécurité alimentaire. La formation et l'éducation contribuent à améliorer la qualité des actifs humains et l'aptitude des individus à tirer parti des possibilités qui s'offrent et à relever les défis.

Les circuits de transmission et les résultats pour les groupes cibles

La matrice correspondant à cette étape (qui est reproduite ci-après sous une forme simplifiée, sans reprendre les lignes prévues pour le texte) est censée permettre un examen détaillé de l'intervention sous les angles suivants :

- i) Les principaux circuits de transmission utilisés pour la mise en œuvre.
- ii) Les éléments, hypothèses et risques associés à ces circuits de transmission.
- iii) Les résultats prévus à court terme pour l'ensemble des circuits de transmission.
- iv) Les résultats probables à moyen terme pour l'ensemble des circuits de transmission.
- v) L'évaluation des risques essentiels et leur atténuation pour chaque résultat.
- vi) Les sources d'information qui ont été utilisées ou consultées.

La première étape aura permis d'identifier les principaux circuits utilisés par l'intervention. Or ceux-ci stimulent en règle générale d'autres circuits et ce sont les résultats générés par l'ensemble des circuits qui sont au cœur de cette étape. Pour prendre un exemple simple, une nouvelle route pourrait être avant tout considérée comme utilisant le circuit « accès » pour produire des résultats bénéfiques. Or elle peut éventuellement produire toute une série de résultats *via*, par exemple, le circuit « prix » (diminution des coûts de transport) et/ou le circuit « emploi » (augmentation de la production résultant de l'amélioration de l'accès aux marchés). Elle peut aussi activer le circuit « autorité » en modifiant l'équilibre des forces dans la région, c'est-à-dire en permettant à la police de contrôler plus facilement la région et partant, de renforcer la sécurité en entravant l'action des gangsters locaux.

Le contenu de la matrice 24.1 serait essentiellement descriptif mais elle comporterait un classement des résultats et, dans la mesure du possible, une estimation des indicateurs quantitatifs (par exemple, le nombre de bénéficiaires probables) pour les résultats considérés comme étant de première importance.

Matrice 24.1. **Circuits de transmission et résultats pour les groupes cibles**

Circuits de transmission	Circuit de transmission utilisé	Résultats par catégories de circuit de transmission			Sources d'information
	Éléments et risques pouvant influencer sur l'efficacité de ce circuit	Court terme	Moyen terme	Éléments et risques pouvant déboucher sur la non-obtention de résultats	
Prix					
Emploi					
Transferts					
Accès					
Autorité					
Actifs					

NB : Des indicateurs simples comme +, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Analyse de groupes de population particuliers au moyen du cadre d'analyse des capacités

La matrice 24.1 a pour objet l'analyse détaillée d'une intervention spécifique en liaison avec les résultats obtenus pour des groupes de population cibles. À partir de cette analyse, il est procédé lors de l'étape suivante, au moyen du cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD (OCDE, 2001), à un examen des résultats globaux en matière de bien-être tant pour les groupes cibles que pour un large éventail d'autres groupes de parties prenantes, à savoir :

- i) Les sous-populations au sein des groupes cibles qui sont susceptibles de connaître des résultats différents – c'est ainsi qu'une évaluation des résultats pour la population féminine de ces groupes cibles serait presque toujours indispensable.
- ii) Les groupes vulnérables sur lesquels les incidences, positives ou négatives, peuvent être considérables.
- iii) Les autres parties prenantes qui peuvent influencer sur la réussite de la mise en œuvre – par exemple, certaines élites peuvent réduire l'efficacité d'une intervention qui leur porte préjudice, ou peuvent s'approprier une large part des avantages qui étaient censés revenir aux groupes cibles.

Les groupes spécifiques à prendre en considération sont définis par les responsables de l'évaluation, après consultation avec les homologues des organismes d'aide, les représentants des pays partenaires et d'autres interlocuteurs clés. Toute autre analyse des parties prenantes entreprise durant la phase de planification de l'intervention devra, à l'évidence, faire l'objet d'un examen attentif.

Le cadre d'analyse des capacités de l'OCDE/CAD recense cinq types de capacités dont doivent être dotées les parties prenantes pour qu'on puisse les aider à sortir de la pauvreté ou à l'éviter :

- i) *Capacités économiques* – aptitude à détenir des actifs et à les utiliser pour s'assurer durablement des moyens d'existence, disposer de revenus permettant de financer la consommation et l'épargne.
- ii) *Capacités humaines* – aptitude à subvenir aux besoins en matière de santé, d'éducation, d'alimentation, d'eau propre et de logement afin de pouvoir prendre part activement à la vie de la collectivité.

- iii) *Capacités politiques* – recouvrent les droits de l’homme, la possibilité de se faire entendre et d’exercer une certaine influence sur les politiques gouvernementales et les priorités politiques, et le fait d’être dûment représenté aux niveaux communautaire, local et national.
- iv) *Capacités socioculturelles* – recouvrent le droit et l’aptitude à être intégré et à participer en tant que membre apprécié aux activités et relations sociales et culturelles.
- v) *Capacités défensives-sécurité* – renvoient à tous les aspects qui aident à réduire la vulnérabilité, comme la protection contre les atteintes à la personne et à la propriété (y compris le traitement injuste de la part des pouvoirs publics), l’aptitude à résister aux chocs économiques, les formes d’assurance formelles ou informelles.

Là encore, l’analyse serait essentiellement qualitative, mais comporterait, si possible, une échelle de classement simple pour les résultats et les estimations quantitatives, par exemple pour les populations touchées.

S’agissant des impacts négatifs, des mesures d’atténuation devraient être examinées et, dans le même temps, des mesures propres à renforcer les résultats favorables aux pauvres devraient être consolidées. Une attention particulière devrait être accordée à une analyse tenant compte des disparités entre les sexes.

Matrice 24.2. **Résultats par groupes de parties prenantes**

Groupes de parties prenantes	Résultats en termes de capacités										Éléments et risques	Sources d’information	Mesures d’atténuation ou de renforcement
	Économiques		Humaines		Politiques		Socio-culturelles		Défensives Sécurité				
	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme	Court terme	Moyen terme			
Groupe cible													
Groupe vulnérable													
Autre													

NB : Des indicateurs simples comme +, +, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Impacts globaux au regard des OMD et autres objectifs stratégiques

Cette étape, qui s’appuie elle aussi sur les conclusions des étapes précédentes de l’analyse, est censée déboucher sur une synthèse à un niveau plus élevé, faisant apparaître les contributions que pourrait apporter l’intervention à la réalisation des objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté. On notera que certaines interventions peuvent être considérées comme susceptibles d’avoir des impacts importants sur le plan de l’amélioration du bien-être de certains groupes cibles, même si leur impact national d’ensemble est limité en raison de la petite échelle à laquelle elles sont mises en œuvre.

La matrice 24.3, qui est reproduite ci-dessous, concerne principalement les OMD 1 à 7. Des objectifs supplémentaires peuvent être pris en compte s'ils présentent un intérêt fondamental pour le donneur et le pays partenaire.

OMD

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
4. Réduire le mortalité infantile.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.

Les autres objectifs stratégiques pouvant être pris en compte dans ce type d'évaluation (objectifs découlant de la Déclaration du millénaire ou correspondant à d'autres objectifs importants pour les pays partenaires et les pays donateurs) sont notamment les suivants : i) croissance favorable aux pauvres; ii) protection des populations vulnérables; iii) paix, sécurité et désarmement; iv) droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance; ou v) protection de l'environnement commun. Il est clair qu'à ces niveaux d'impact, l'évaluation de la contribution de l'intervention devient de plus en plus difficile.

Matrice 24.3. Impacts globaux au regard des OMD, de la Déclaration du millénaire et/ou d'autres objectifs stratégiques

Objectifs stratégiques de développement	Impacts	Éléments et risques	Sources d'information
OMD 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim			
OMD 2. Assurer l'éducation primaire pour tous			
OMD 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
OMD 4. Réduire le mortalité infantile			
OMD 5. Améliorer la santé maternelle			
OMD 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies			
OMD 7. Assurer un environnement durable			
Croissance favorable aux pauvres			
Protection des populations vulnérables			
Paix, sécurité et désarmement			
Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance			
Protection de l'environnement commun			

NB : Des indicateurs simples comme + +, +, 0, - et -- sont inscrits dans ces cases compte tenu du texte plus détaillé figurant en dessous de la matrice.

Évaluation récapitulative et recommandations

Une évaluation récapitulative est préparée à partir des informations glanées tout au long des quatre premières phases. Cette évaluation récapitulative et les recommandations qui en découlent gagneraient à figurer au début de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté sous la forme d'une synthèse de l'analyse présentée en détail dans le corps du rapport. Elle expose :

- i) La nature de l'intervention et son articulation avec les politiques nationales de lutte contre la pauvreté.
- ii) Les principaux avantages escomptés.

- iii) Les risques potentiels dont il convient de surveiller l'évolution.
- iv) Les éventuelles modifications à apporter au concept initial.
- v) Une évaluation d'ensemble de la qualité des informations obtenues, à partir de laquelle il sera déterminé si elles suffisent à éclairer la décision (si ce n'est pas le cas, il sera alors recommandé de poursuivre la collecte de données et les analyses, voire d'annuler l'intervention).
- vi) Les mesures correctives ou les mesures d'accompagnement à prendre afin, respectivement, d'aider les parties prenantes susceptibles d'être pénalisées par l'intervention envisagée ou de renforcer les retombées positives de l'intervention sur les plus démunis.
- vii) Un récapitulatif des principales questions à prendre en compte lors du suivi de l'intervention (pallier les problèmes susceptibles de se faire jour, apprécier les progrès réalisés, préciser les points qui pouvaient manquer de clarté au début de l'intervention, déterminer à partir de quand les mesures correctives n'ont plus de raison d'être, etc.), permettant de déterminer s'il faut recueillir des informations complémentaires ou mettre en place d'autres mécanismes que ceux qui existent déjà afin de mener à bien ce suivi.
- viii) Des recommandations à l'intention des décideurs pour les aider à déterminer s'il faut ou non poursuivre l'intervention, en fonction des conclusions de l'évaluation de ses conséquences sur la pauvreté et de la qualité des informations et des analyses disponibles.

Notes

1. Les changements au niveau des salaires sont pris en compte dans le circuit « prix » tandis que les changements concernant le niveau et la nature de l'emploi sont traités dans le circuit « emploi ». Autrement dit, les interventions dans ces domaines peuvent utiliser l'un et l'autre circuit.
2. Les entreprises familiales incluent les ménages agricoles et les autres entreprises de petite taille détenues par des ménages pauvres.

PARTIE V

Chapitre 25

**Adapter les informations
demandées aux donateurs
à la nature de l'impact souhaité**

La communauté internationale doit se doter d'un système de notification qui ne repose plus exclusivement sur les « moyens mis en œuvre » mais qui prenne en considération « l'impact et les résultats ». Les donateurs sont nombreux aujourd'hui à expérimenter des approches dans cette optique.

La comparaison des systèmes existants de notification des donateurs met en évidence un certain nombre de caractéristiques communes qui semblent être des éléments constitutifs d'une approche axée sur l'impact et les résultats :

- i) Les systèmes de notification sont perçus par la plupart des donateurs comme des outils dont la finalité est double : répondre aux exigences de contrôle budgétaire (reddition de comptes) mais également aider l'organisme concerné à gérer son portefeuille d'activités.
- ii) La plupart des données communiquées sont le fruit d'autoévaluations, d'évaluations indépendantes, de rapports d'ambassades, d'examens menés dans le cadre des CSLP ou encore de rapports sur l'état d'avancement des projets.
- iii) Les données sont généralement stockées dans des bases ou banques de données et utilisées pour la réalisation d'analyses approfondies et d'études spéciales.
- iv) Les organismes de développement ont cependant tous de la difficulté à attribuer aux différentes interventions des donateurs l'impact qui est le leur au regard d'objectifs de développement très globaux. Les organismes de développement sont nombreux à estimer qu'il n'est pas envisageable d'attribuer à chacun les impacts qui lui reviennent et d'en vérifier la concrétisation, et proposent plutôt de privilégier les contributions apportées par chacun et de s'en tenir pour l'évaluation des résultats à ce qu'il est plausible d'obtenir.
- v) La Déclaration du millénaire et les OMD constituent des cadres au regard desquels évaluer les avancées obtenues par les organismes donateurs et, plus encore, par les pays partenaires grâce aux méthodes de gestion axée sur les résultats. C'est là un processus qui devrait contribuer à un ciblage plus efficace de la lutte contre l'extrême pauvreté.
- vi) Bien qu'elles soient difficiles à appréhender d'un point de vue théorique, les contributions à la réalisation des OMD des interventions à l'appui du développement font de plus en plus partie des critères retenus pour appuyer les décisions des donateurs concernant l'allocation des ressources budgétaires.

La principale difficulté consiste à déterminer comment produire des données fiables et comparables d'un pays à l'autre afin de mesurer les mérites réels de telle ou telle intervention de développement en termes de réduction de la pauvreté. À côté des groupes de réflexion qui travaillent à l'échelon national sur les moyens d'améliorer les systèmes de notification internes, un certain nombre de groupes de travail ont été invités par le Secrétariat du CAD à élaborer des approches et des méthodologies fonctionnelles. Si l'utilisation de l'approche de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté se généralise, elle pourrait être à la base de l'élaboration d'un système harmonisé et plus perfectionné de notification des impacts sur la pauvreté.

PARTIE V

Chapitre 26

**Comment appuyer la mise en œuvre
et le suivi des évaluations *ex ante*
d'impact sur la pauvreté**

Il ne sera possible d'intégrer une nouvelle méthodologie dans les procédures établies des donateurs que si les avantages attendus l'emportent sur les coûts en ressources. L'un des principaux atouts de l'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté tient à ce qu'elle permet d'intégrer des approches, une terminologie et des procédures déjà en place. Sa nouveauté vient de ce qu'elle les fonde en un modèle unique et que les résultats de l'évaluation peuvent être visualisés grâce à des matrices relativement simples. D'où la possibilité de faire intervenir plusieurs organismes donateurs dans des exercices d'évaluation *ex ante* d'impact sur la pauvreté à partir d'une grille commune. Cela réduit considérablement la charge à supporter par les gouvernements des pays partenaires face aux méthodes concurrentes et aux demandes contradictoires des uns et des autres. L'harmonisation des évaluations *ex ante* d'impact sur la pauvreté est parfaitement conforme à l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La mise en place d'un groupe d'utilisateurs *via* Internet, qui donnerait accès à des lignes directrices inspirées des pratiques optimales recensées, aux grilles d'évaluation et à une base de données regroupant les études réalisées serait un excellent point de départ pour promouvoir cette approche. Ce serait une étape préliminaire à partir de laquelle proposer des ateliers d'introduction à l'approche, organisés en tant que tels ou couplés à d'autres réunions entre donateurs. Ces ateliers offriraient par ailleurs l'occasion de lancer un débat ouvert et critique sur l'approche, permettant à un groupe bien plus large de praticiens potentiels de contribuer aussi bien à affiner la méthodologie qu'à améliorer la qualité du matériel de départ. Une version pourrait être proposée en ligne sur Internet, ainsi qu'un CD-Rom qui serait diffusé à intervalles réguliers de sorte que tous les utilisateurs potentiels, notamment dans les pays partenaires, aient accès aux pratiques optimales en temps réel.

Une phase initiale débutant en 2006 viserait à généraliser la mise en œuvre des évaluations *ex ante* d'impact sur la pauvreté. Cette première phase s'articulerait autour d'exercices pilotes conduits par les organismes participant à la conception de l'approche. Plusieurs membres de POVNET ont exprimé leur intérêt pour l'expérimentation de cette méthodologie. Les premiers résultats sont attendus à partir de juin 2006.

Un manuel d'orientation sera réalisé, publié et diffusé *via* Internet et/ou un CD-Rom. La version actuelle servira de référence pour les exercices pilotes, et sera affinée au fur et à mesure en fonction des résultats obtenus dans le cadre de l'expérimentation.

Une formation à l'intention du personnel des organismes donateurs responsables de l'évaluation des projets et programmes est prévue, dans l'optique surtout d'une familiarisation avec l'approche. Les partenaires locaux y seront associés en temps opportun.

Références

- Banque mondiale (2003) « Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social », Banque mondiale, Washington DC.
- DFID (1999) « The Livelihoods Framework: Sustainable Livelihoods Guidance Sheets », No. 2, DFID, Londres, www.livelihoods.org/info/info_guidanceSheets.html.
- DFID et Banque mondiale (2005) « Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) in Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): A Sourcebook for Commissioners and Practitioners ».
- Fujimura, M. et Weiss J. (2000) « Integration of Poverty Impact in Project Economic Analysis: Issues in Theory and Practice », document interne, Mimeo, Banque asiatique de développement.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et Ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Guidance on Undertaking an Ex ante Poverty Impact Assessment », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, document de séance présenté à la réunion du POVNET, 15-17 novembre, Paris.
- Siegel, Paul (2005) « Using an Asset-Based Approach to Identify Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America: A Conceptual Framework », Policy Research Working Paper 3475, Banque mondiale, Washington DC.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2007 08 2 P) ISBN 978-92-64-02479-3 – n° 55182 2007

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Vers une croissance pro-pauvres

ORIENTATIONS À L'INTENTION DES DONNEURS

Pourquoi la croissance s'est-elle accompagnée d'un recul de la pauvreté plus marqué dans certains pays que dans d'autres ? Comment faire en sorte que les femmes et les hommes pauvres participent plus étroitement au processus de croissance et puissent bénéficier de cette croissance ? Pourquoi est-il important que la croissance s'inscrive dans une dynamique de lutte contre la pauvreté ? Et que peuvent faire les donateurs pour contribuer à ce qu'il en aille ainsi ? Autant de points à propos desquels cet ouvrage propose, à l'intention des donateurs, des conseils dérivés des travaux menés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Côté donateurs, l'objectif de croissance favorable aux pauvres appelle à un changement de comportement, et une action, même renforcée, s'inscrivant dans la continuité du passé n'y suffira pas. Cette étude, centrée sur la croissance favorable aux pauvres, recense les principaux obstacles à l'instauration d'une telle croissance et propose des politiques et des stratégies pour les surmonter. Les recommandations qui y sont formulées visent à induire un changement de comportement chez les donateurs et à rehausser ainsi l'efficacité de la coopération pour le développement. Dans cet ouvrage, une attention particulière est prêtée au rôle du développement du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures vers une croissance favorable aux pauvres. Ces divers domaines, que de nombreux donateurs ont négligés dans les années 90, suscitent aujourd'hui un regain d'intérêt dans le cadre du programme d'action international pour le développement. Il expose aussi une méthodologie pour la conduite d'appréciations préalables de l'impact sur la pauvreté, outil qui se révélera précieux pour tous ceux qui souhaitent optimiser l'effet des actions de développement en matière de réduction de la pauvreté.

Ce compendium est avant tout destiné aux décideurs et aux agents de terrain des organismes donateurs. Il fournira aussi des éléments utiles aux gouvernants des pays partenaires et à l'ensemble de la communauté des praticiens du développement.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/agriculture/9789264024793

www.sourceocde.org/developpement/9789264024793

www.sourceocde.org/questionssociales/9789264024793

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264024793

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.