



DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

DCD/DAC(2006)12/REV3
A usage officiel

CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES - QUESTIONS A EXAMINER ET DECLARATION

Réunion à haut niveau du CAD, 4-5 avril 2006

La phase actuelle des travaux du Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté est centrée sur la relation entre croissance économique et recul de la pauvreté. Le CAD en a approuvé les résultats le 15 mars, notamment les orientations à l'intention des donateurs pour la promotion d'une croissance favorable aux pauvres et les rapports connexes sur le développement du secteur privé, l'agriculture, les infrastructures et l'évaluation d'impact sur la pauvreté.

Les participants à la réunion à haut niveau sont invités à réserver un accueil favorable à la déclaration présentée dans l'annexe 1, qui s'appuie sur les résultats de ces travaux, et à l'entériner, ainsi qu'à débattre des questions d'ordre opérationnel figurant au paragraphe 4.

Personne à contacter: William Nicol - tél.: +33 (0)1 45 24 91 37 - E-mail: william.nicol@oecd.org

JT03206704

CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES – DÉCLARATION ET QUESTIONS À EXAMINER

I. Rappels

1. Dans le prolongement de l'adoption par le CAD en 2001 des Lignes directrices relatives à la réduction de la pauvreté, le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) a reçu pour mandat, en juin 2003, de :

- Axer son attention sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et sur les liens entre inégalité, croissance économique et lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.
- Servir de cadre à l'échange de données d'expérience et de pratiques optimales concernant la croissance favorable aux pauvres, c'est-à-dire qui associe les pauvres à la croissance et aux retombées positives de la croissance et de la mondialisation.
- Examiner, de ce point de vue, les stratégies et politiques mises en œuvre dans des domaines comme les infrastructures, l'agriculture, le renforcement des capacités d'échange et d'investissement, les technologies de l'information et de la communication, le rôle du secteur privé et les partenariats public-privé.
- Promouvoir la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement et l'attribution d'un rôle central à l'instauration d'une croissance à large assise et de ses déterminants dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

2. En vertu de ce mandat, le POVNET a élaboré des orientations à l'intention des donneurs pour la promotion d'une croissance favorable aux pauvres¹. Une déclaration de principe, établie dans le prolongement de cette phase des travaux, est présentée dans l'annexe 1. Le POVNET a en outre produit des rapports sur les contributions respectives du développement du secteur privé, de l'agriculture, et des infrastructures à une croissance favorable aux pauvres². L'annexe 2 montre en quoi l'application d'une démarche soucieuse des pauvres dans ces domaines appelle une évolution des approches adoptées et des mesures à envisager. Dans tous ces travaux ont été pris en compte les résultats des études menées sur les thèmes transversaux que sont les facteurs de risque et de vulnérabilité et l'évaluation d'impact sur la pauvreté³.

1. DCD/DAC(2006)22.

2. Voir, respectivement, les documents DCD/DAC(2006)9, DCD/DAC(2006)23/REV1 et DCD/DAC(2006)1.

3. DCD/DAC(2006)24.

3. Trois messages fondamentaux (repris dans l'annexe 1) se dégagent des orientations pour la promotion d'une croissance favorable aux pauvres établies par le POVNET à l'intention des donateurs, à savoir que :

- Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une croissance favorable aux 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 sur ses modalités, autrement dit la mesure dans laquelle les pauvres y sont associés, en qualité d'agents comme de bénéficiaires, car les deux sont étroitement liés et jouent un rôle décisif pour l'obtention d'une croissance s'inscrivant dans le long terme et d'un recul durable 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 favorable aux 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 comptables des intérêts de pauvres. Les politiques et les ressources doivent être mis au service de l'élargissement des possibilités d'activité économique des pauvres.

II. Questions à examiner à la Réunion à haut niveau

4. Les participants à la Réunion à haut niveau sont invités à réserver un accueil favorable à la déclaration de principe figurant dans l'annexe 1 et à l'entériner, ainsi qu'à débattre des questions d'ordre opérationnel suivantes :

- Les membres du CAD sont-ils prêts à redoubler d'efforts selon les axes et dans les domaines ressortant des recommandations du POVNET ?
- Quelles dispositions appelle le renforcement de l'efficacité avec laquelle les équipes sur le terrain promeuvent l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres dans le cadre du processus CSLP ?

ANNEXE 1

POUR UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES : DÉCLARATION DE PRINCIPE

5. 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). La présente déclaration de principe est centrée sur un aspect particulier de ce tout – à savoir le rôle d'une croissance favorable aux 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 favorable aux pauvres et celles suivies dans d'autres domaines doivent interagir de manière à induire conjointement un recul majeur et durable de la pauvreté.

6. **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 favorable aux 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 sur ses modalités, autrement dit la mesure dans laquelle les pauvres y sont associés, en qualité d'agents comme de bénéficiaires, car les deux sont étroitement liés et jouent un rôle décisif pour l'obtention d'une croissance s'inscrivant dans le long terme et d'un recul durable 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 favorable aux 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 comptables des intérêts de pauvres. Les politiques et les ressources doivent être mis au service de l'élargissement des possibilités d'activité économique des pauvres.

7. Dans l'application des orientations destinées à assurer que l'aide favorise et facilite l'instauration d'une croissance favorable aux 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 favorable aux 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.

8. *Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une croissance favorable aux 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 tous deux 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 favorable aux 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 favorable aux 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 la contribution de celle-ci 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 favorable aux pauvres.
 - v) **Il faut traiter les causes des défaillances des marchés et améliorer l'accès à ceux-ci.** Le bon fonctionnement des marchés est important pour instaurer une croissance favorable aux pauvres. Les défaillances des marchés nuisent de façon disproportionnée aux pauvres, et ces derniers se trouvent souvent dans un rapport de forces défavorable sur les marchés. Les pouvoirs publics doivent s'appliquer à améliorer le fonctionnement pour les pauvres des marchés dont dépend leur survie. 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.
9. *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 favorable aux 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'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'évaluations d'impact sur la pauvreté. L'aptitude des institutions à gérer les arbitrages est capitale pour l'obtention de résultats favorables aux pauvres.

10. *Pour que des politiques propices à une croissance favorable aux 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 (CSLP), 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 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 favorable aux 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 une plateforme pour un dialogue structuré, à tous les niveaux, 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 soucieuses des 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, ainsi que par la mise en place de mécanismes formels et transparents de prise de décision, un affermissement de la demande de changements favorables aux pauvres et un renforcement de la capacité de l'État de répondre à cette demande.
11. *Côté donateurs, l'objectif de croissance favorable aux pauvres appelle un changement de comportement, et une action, même renforcée, s'inscrivant dans la continuité du passé n'y suffira pas.*
- i) **Les donateurs doivent centrer leurs efforts sur le soutien des processus internes.** Des stratégies propices à l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres ne peuvent être le fruit que de processus internes, associant les pauvres et se fondant sur une analyse de la situation nationale. Les donateurs doivent appuyer l'émergence et le renforcement de dispositifs formels et transparents qui tiennent compte des intérêts des pauvres et inscrire dans ce cadre leur dialogue sur les politiques à suivre. Ils doivent encourager l'adoption de mesures concourant à donner aux pauvres des moyens d'exercer une influence au sein de ces dispositifs et à renforcer les capacités d'analyse au niveau des pays, notamment pour ce qui est de l'évaluation d'impact sur la pauvreté.
 - ii) **L'aide des donateurs doit être souple et adaptée à la situation des pays.** Le type de soutien apporté doit être adapté en fonction du niveau de développement, de l'environnement stratégique et de la manière dont fonctionne l'appareil d'État. Les donateurs doivent tenir compte des besoins particulier 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 favorable aux 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 favorable aux 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.

ANNEXE 2

**LA CONTRIBUTION DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ,
DE L'AGRICULTURE ET DES INFRASTRUCTURES À UNE CROISSANCE FAVORABLE
AUX PAUVRES**

Évolution des approches adoptées et des options possibles

**Promouvoir une croissance favorable aux pauvres :
Quelques exemples d'évolution des approches adoptées et des mesures à envisager**

Développement du secteur privé

Évolution des approches adoptées		Mesures à envisager
<i>De</i>	<i>Vers</i>	
Action directement ciblée sur les entreprises et les secteurs.	Promotion des conditions propices à une croissance favorable aux 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

Évolution des approches adoptées		Mesures à envisager
<i>De...</i>	<i>Vers...</i>	
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

Évolution des approches adoptées		Mesures envisagées
<i>De...</i>	<i>Vers...</i>	
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.