

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

DCD/DAC(2006)22
A usage officiel

ORIENTATIONS POUR L'INSTAURATION D'UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES

15 mars 2006

Le rapport ci-joint est communiqué au POYNET et au CAD pour APPROBATION sous le point 9 de l'ordre du jour de la réunion du CAD [DCD/CAD/A(2006)3].

Personne à contacter :
Mikael Söderbäck - tél. : +33 (0) 1 45 24 98 82 ; E-mail : mikael.soderback@oecd.org

JT03205640
Ta 75614

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

POUR UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES : DÉCLARATION DE PRINCIPE.....	4
CHAPITRE 1 INTRODUCTION.....	8
1.1 Les multiples dimensions de la pauvreté.....	8
1.2 Qu'est-ce que la croissance favorable aux pauvres et pourquoi est-elle importante ?	8
1.3 L'importance du contexte.....	10
1.4 Structure du rapport.....	10
CHAPITRE 2	11
FAIRE RECULER LA PAUVRETE MONETAIRE GRACE A UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES	11
2.1 Rythme et modalités de la croissance.....	11
2.2 Une croissance durable.....	11
2.3 Les modalités d'une croissance favorable aux pauvres.....	14
2.4 S'attaquer aux inégalités.....	16
2.5 S'attaquer aux facteurs de risque et de vulnérabilité.....	18
2.6 Les politiques visant à remédier aux causes de dysfonctionnement des marchés et à améliorer l'accès à ceux-ci	19
2.7 Questions essentielles pour la mise en oeuvre.....	20
CHAPITRE 3 AGIR SUR LES MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETÉ	21
3.1 Les interactions entre les différentes dimensions de la pauvreté.....	21
3.2 Les dichotomies traditionnelles.....	23
3.3 Les arbitrages éventuels	24
3.4 Questions essentielles pour la mise en œuvre	25
CHAPITRE 4 LA RESPONSABILISATION POLITIQUE ET LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES.....	27
4.1 La responsabilisation politique et la participation.....	27
4.2 Le rôle de l'État et le dialogue public-privé	28
4.3 L'équilibre politique.....	29
4.4 Les stratégies de lutte contre la pauvreté.....	31
4.5 Questions essentielles pour la mise en œuvre	31
CHAPITRE 5 LE ROLE DES DONNEURS	33
5.1 Le rôle des donneurs dans le programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres	33
5.2 Soutenir les processus internes d'élaboration des politiques.....	33
5.3 Les fondements de la coopération	34
5.4 Les Etats fragiles ou en faillite	35

5.5	Remise à plat des priorités et stratégies.....	36
5.6	Renforcement des capacités dans les organismes donateurs.....	40
5.7	Principales questions pour les donateurs.....	41

Encadrés

	Outils d'analyse de l'interaction entre croissance, inégalités et pauvreté monétaire	10
	Développement du secteur privé.....	12
Encadré 3.	Les infrastructures, un moyen de promouvoir une croissance favorable aux pauvres.....	14
Encadré 4.	Agriculture.....	16
Encadré 5.	Les marchés financiers.....	19
Encadré 6.	Analyse de l'impact des activités en faveur du développement	25
Encadré 7.	Le dialogue en tant qu'instrument d'une réforme des politiques favorable aux pauvres .	29
Encadré 8.	Promouvoir une croissance favorable aux pauvres : Quelques exemples d'évolution des approches adoptées et des mesures à envisager.....	39

POUR UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES : DÉCLARATION DE PRINCIPE

1. 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.

2. **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. 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 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.

3. 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.

4. *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 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.

5. *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.

6. *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 (SLP), 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.
7. *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 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 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.

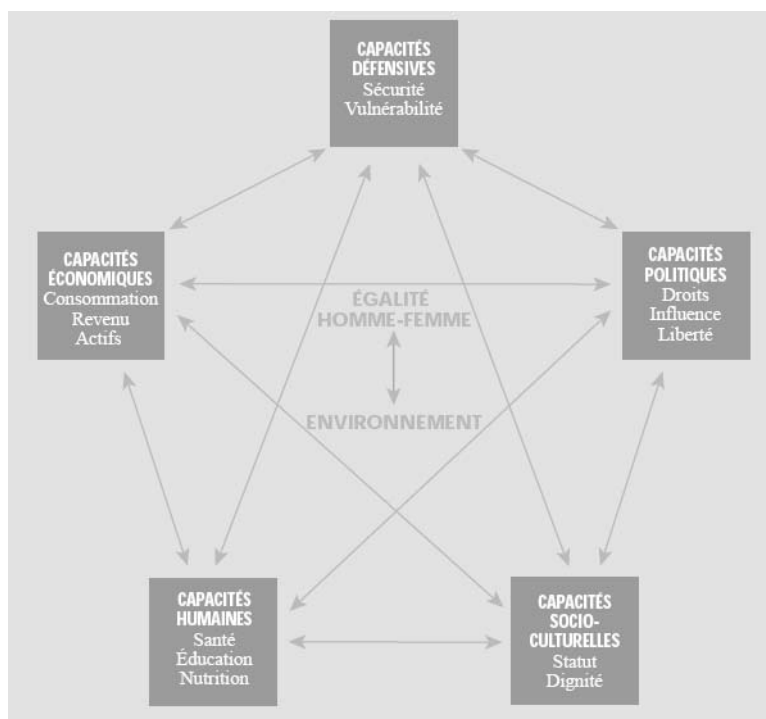
CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1.1 Les multiples dimensions de la pauvreté

8. 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 (voir figure 1).

Figure 1. Représentation schématique des multiples dimensions de la pauvreté



9. 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 qui tient compte des besoins des pauvres. Etant 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 réalisés dans ces domaines.

1.2 Qu'est-ce que la croissance favorable aux pauvres et pourquoi est-elle importante ?

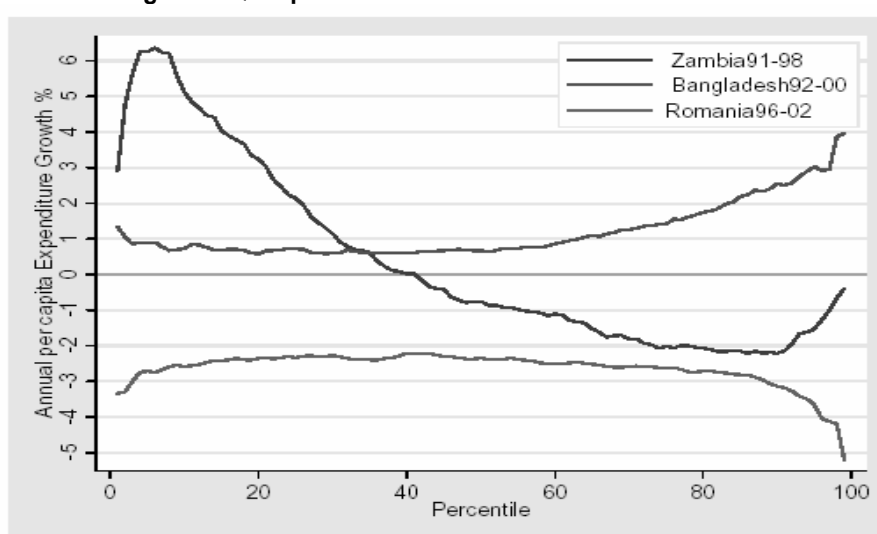
10. Faire reculer la pauvreté monétaire est un objectif primordial pour plus de 3 milliards de personnes, soit près de la moitié de l'humanité, qui ont moins de 2 dollars par jour pour subvenir à leurs besoins essentiels, et absolument vital pour le milliard de personnes qui, avec un revenu de moins 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.

11. La croissance favorable aux pauvres a pour but de développer la capacité de ces derniers, 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'avenir¹. Dans quel cas la croissance peut-elle être qualifiée de favorable aux 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.

12. Ces deux définitions de la croissance favorable aux 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 (voir figure 2), et rendent ainsi compte des variations du revenu aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs². La figure 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.

Figure 2. Quelques courbes d'incidence de la croissance



Evolution annuelle des dépenses par habitant % - Par centile

Source: Mckay, 2005

1.3 L'importance du contexte

13. 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 rendre la croissance plus favorable aux pauvres doivent tenir compte de ces divers 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'Etat est défaillant. Etant donné la diversité des situations, les stratégies exposées ci-dessous devront être adaptées en fonction du contexte.

14. 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.

Encadré 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 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 (ex., entre régions, zones urbaines et rurales), de l'évolution de la structure de l'emploi (ex., 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 (ex., 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.

1.4 Structure du rapport

15. Ce rapport est composé comme suit :

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

CHAPITRE 2

FAIRE RECULER LA PAUVRETE MONETAIRE GRACE A UNE CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES

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

2.1 Rythme et modalités de la croissance

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

16. 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. Etant 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.

2.2 Une croissance durable

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

17. 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 différents pays et périodes 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 marquée³.

18. 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 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 croissance⁴. 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 intéressées⁵.

Encadré 2. 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 du secteur privé qui soit favorable aux pauvres 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. A 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 privé⁶. Le travail dans le secteur informel est certes sans doute le seul moyen que les pauvres ont de 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 USD⁷ – 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 emploi 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.

19. 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 à stimuler ainsi l'esprit d'entreprise et l'investissement. Les conflits sociaux ou politiques, le fonctionnement défaillant de l'appareil d'Etat 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'Etat pour pouvoir instaurer une croissance favorable aux pauvres dans les Etats 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.

20. La stabilité macroéconomique est certes indispensable pour instaurer une croissance favorable aux pauvres car elle contribue à la rendre durable et permet d'éviter que le revenu de ces derniers ne se détériore sous l'effet de l'inflation ou des crises économiques, mais il est nécessaire de suivre 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 croissance⁸. 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.

21. 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 favorable aux 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.

22. Un cadre réglementaire efficace, ainsi qu'une gestion rationnelle des affaires publiques qui garantissent 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 favorable aux pauvres car elles visent à faire en sorte que les ressources naturelles ne soient pas exploitées d'une façon qui nuise à leur pérennité (voir chapitre 3).

23. L'exploitation des ressources naturelles va souvent de pair avec ce que l'on appelle la « malédiction des ressources »⁹. Une dépendance excessive vis-à-vis des exportations de ressources naturelles risque à plusieurs égards de compromettre la croissance favorable aux 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 Etats 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 favorable aux pauvres, plutôt que la calamité qu'elle s'est révélée être pour beaucoup de pays.

24. Etant 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 cas¹⁰. 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 favorable aux pauvres.

2.3 Les modalités d'une croissance favorable aux 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.

25. 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 période¹¹. 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 deux chiffres au niveau national, étant donné que les pauvres vivent dans les zones rurales des régions reculées de l'ouest.

Encadré 3. Les infrastructures, un moyen de promouvoir une croissance favorable aux 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 favorable aux 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 inégalités¹². 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'APD bilatérale totale. L'investissement dans de nouvelles infrastructures et dans leur entretien 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'imposent¹³.

26. 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 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 croissance¹⁴.

27. La situation de l'agriculture revêt une importance déterminante pour l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres. Lorsque celle-ci est en retard par rapport aux autres secteurs, la croissance tend à moins répondre aux besoins des pauvres¹⁵. C'est le contraire 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 de façon directe 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 rural¹⁶.

28. 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 Vietnam¹⁷, le développement de l'économie informelle n'est pas nécessairement incompatible avec des modalités de croissance favorables aux 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.

Encadré 4. Agriculture

L'agriculture a un rôle important à jouer dans l'instauration d'une croissance favorable aux 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 phénomène¹⁸. 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 jour¹⁹. 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 services²⁰. Cet impact est généralement optimal lorsque la répartition des ressources, en particulier de la terre²¹, 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 favorable aux 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 4.

2.4 S'attaquer aux inégalités

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

29. 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 Vietnam²². 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 rendre la croissance plus favorable aux 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.

30. La croissance, les inégalités de revenu et la pauvreté ont entre elles des liens étroits et sont parfois comparées aux trois côtés d'un triangle²³. 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 Ethiopie, 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 %²⁴.

31. Les faits montrent que, contrairement à ce que l'on pensait auparavant, la progression des inégalités n'est pas inévitable aux premiers stades du développement²⁵. La croissance réduit les inégalités de revenu aussi souvent qu'elle les aggrave²⁶. 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.

32. 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 favorables aux 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, partant, l'instauration d'une croissance favorable aux 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 pauvres²⁷. 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 améliorées²⁸.

33. 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 favorable aux 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 économique²⁹.

2.5 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 favorable aux pauvres.

34. Avec le renforcement de la sécurité sur le plan humain (chapitre 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. Etant 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 favorable aux pauvres, d'adopter des mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des facteurs de risque qui rendent les pauvres moins vulnérables face à eux, lesquelles 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 favorable aux pauvres et utilisation des ressources naturelles propre à en assurer la pérennité aident souvent à répondre au problème de la vulnérabilité des pauvres.

35. 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 Progres/Oportunidades mis en place au Mexique³⁰. S'attaquer aux obstacles qui empêchent les personnes handicapées de trouver un emploi productif peut aussi être très bénéfique, étant donné que des petits progrès 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.

2.6 Les politiques visant à remédier aux causes de dysfonctionnement des marchés et à améliorer l'accès à ceux-ci

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 favorables à ces derniers.

36. Les défaillances des marchés sont fréquentes dans les pays en développement et, lorsqu'elles se produisent, elles ont des conséquences préjudiciables à une croissance favorable aux pauvres. Leurs causes sont multiples : des politiques et des institutions inadaptées, un accès inégal à l'information sur les marchés, la concentration du pouvoir de marché, le niveau élevé des coûts de transaction et le manque de coordination, ou l'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.

37. Lorsque des dysfonctionnements se sont produits sur les marchés ou que ceux-ci n'ont pas évolué dans un sens favorable aux 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'Etat, 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.

38. 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 rôle déterminant à jouer dans l'avènement d'une croissance favorable à ces derniers. Ce rôle revêt de multiples aspects. Le renforcement du secteur financier va de pair avec une augmentation des taux de croissance favorable aux pauvres³¹, surtout lorsqu'il s'accompagne d'une meilleure accessibilité de ceux-ci 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.

Encadré 5. 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.

39. 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.

2.7 Questions essentielles pour la mise en oeuvre

- Y a-t-il une diminution de la pauvreté monétaire conformément à la cible 1 de l'OMD 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 économique ? 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'efficacité 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 favorable aux 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 ?

CHAPITRE 3

AGIR SUR LES MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETÉ

La pauvreté a des dimensions multiples et la croissance favorable aux 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.

3.1 Les interactions entre les différentes dimensions de la pauvreté

La croissance favorable aux 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

40. 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 favorable aux 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 favorable aux 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.³²

41. En luttant contre la pauvreté économique, la croissance favorable aux 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 Bolivie³³. 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. A terme, certains pays ne parviendront par conséquent pas à atteindre l'OMD1 mais échoueront également dans les OMD 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.

42. 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 Vietnam. 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 favorable aux pauvres. En Afrique sub-saharienne, 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 favorable aux 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.

43. 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 favorable aux pauvres. Les recherches et les réflexions doivent se poursuivre sur les moyens de renforcer la sécurité humaine en endiguant les conflits.

44. Le chapitre 2 examine le rôle des femmes dans la mise en place d'une croissance favorable aux 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.

45. 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. 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 favorable aux pauvres bénéficierait grandement d'investissements destinés à améliorer la qualité de l'environnement, de cadres de réglementation et d'une gouvernance efficaces.

46. 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 favorable aux pauvres. Les réformes des politiques et des institutions nécessaires pour instaurer une croissance favorable aux 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 4.

3.2 Les dichotomies traditionnelles

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

47. Les politiques économiques et les politiques visant à responsabiliser socialement et politiquement les populations démunies sont souvent perçues comme distinctes, sans lien 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 favorable aux pauvres et de lutte contre la pauvreté, ces deux catégories de mesures apparaissent complémentaires et toute stratégie efficace dans ce domaine devra les combiner.

48. 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 Jamaïque³⁴. 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 favorable aux pauvres.

3.3 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 favorables aux pauvres.

49. 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 favorable aux pauvres. A 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.

50. A 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 favorable aux 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.

51. La définition des priorités à court terme peut s'appuyer sur une connaissance des contraintes incontournables que rencontrent la croissance favorable aux 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'évaluation préalable de l'impact sur la pauvreté, sur laquelle peuvent reposer les décisions des responsables politiques et les programmes d'investissement (voir l'encadré 6). Cette approche met l'accent sur les canaux de transmission et sur les impacts des interventions sur différents groupes.

Encadré 6. Analyse de l'impact des activités en faveur du développement

Plusieurs donneurs 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 évaluations 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 relayeront 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 favorable aux pauvres.

52. 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 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 infantile³⁵. Les investissements de construction et d'entretien de l'infrastructure accessible aux pauvres soutiennent la croissance favorable aux 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 croissance³⁶.

3.4 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 favorable aux 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 favorable aux 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 favorables aux pauvres ? Les possibilités d'ordonnement des réformes des politiques et de coordination des investissements dans les domaines sociaux et économiques sont-elles exploitées au mieux ?

CHAPITRE 4

LA RESPONSABILISATION POLITIQUE ET LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

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

4.1 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.

53. Pour instaurer une croissance favorable aux 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 2 et 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 défailants, 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.

54. 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, 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 favorable aux 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.

4.2 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.

55. Les réformes d'ordre stratégique et institutionnel de nature à promouvoir une croissance favorable aux 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 favorable aux pauvres. Poussée à l'extrême, cette situation entraînerait inmanquablement une défaillance totale ou partielle de l'État, généralement accompagnée de conflits politiques ou sociaux, rendant quasiment impossible l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres.

56. 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 favorable aux 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.

57. L'élaboration et la mise en application de politiques de promotion d'une croissance favorable aux 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.

58. Il est toutefois important de préciser que le renforcement du dialogue ne saurait, à lui seul, être une solution universelle³⁷. 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 favorable aux pauvres.

Encadré 7. Le dialogue en tant qu'instrument d'une réforme des politiques favorable aux 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 in Uganda and Ghana, 2004.

59. 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 favorable aux 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.

4.3 L'équilibre politique

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

60. 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 favorable aux pauvres sont appelées à modifier l'équilibre en place. Comme tous les changements, elles entraîneront 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.

61. 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. A 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 soucieuses des 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 réformes³⁸.

62. 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 changement³⁹. 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 évaluation préalable d'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.

63. Contrairement à l'opinion qui prévalait autrefois selon laquelle l'augmentation de la croissance favorable aux 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 enseignements⁴⁰ et qu'elle doit s'accompagner de l'établissement progressif d'un « contrat social » de promotion de la croissance favorable aux 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.

4.4 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 favorable aux pauvres et rendre l'État davantage comptable des intérêts des pauvres.

64. 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 entraîne 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. A leurs prémices, les CSLP étaient considérés essentiellement comme un moyen pour les PPTTE d'obtenir un allègement de leur dette, et l'appropriation nationale était par conséquent limitée⁴¹. Par la suite, ils ont mis l'accent sur le développement social en abordant furtivement la nécessité d'accélérer la croissance favorable aux 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.

65. 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 (voir l'encadré 1 plus haut). Les contraintes incontournables à l'accélération de la croissance favorable aux 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. A 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.

4.5 Questions essentielles pour la mise en œuvre

- Dans quels domaines importants pour la croissance favorable aux 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 favorable aux 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 favorable aux pauvres ?

CHAPITRE 5

LE ROLE DES DONNEURS

Les mesures propices à une croissance favorable aux 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.

5.1 Le rôle des donateurs dans le programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres

66. Le programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux 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 une croissance favorable aux pauvres. L'habitude de certains donateurs 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 donateurs 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 d'action à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres met en lumière la nécessité de rompre avec les dichotomies traditionnelles entre développement économique et développement social.

67. De plus, pour qu'une réforme des politiques et des institutions propice à une croissance favorable aux pauvres puisse voir le jour, il faut que les pauvres aient la possibilité de se faire entendre et que les tenants d'une réforme favorable aux pauvres soient soutenus et influent davantage sur le processus d'élaboration des politiques. La réforme favorable aux 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 favorable aux 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.

68. Par conséquent, les donateurs 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.

5.2 Soutenir les processus internes d'élaboration des politiques

Les donateurs doivent centrer leurs efforts sur le soutien des processus internes qui tiennent compte des pauvres. Les donateurs 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.

69. Comme il est indiqué dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁴², pour que l'aide soit efficace, les donateurs 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 donateurs 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 favorable aux 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 propice aux pauvres.

70. 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 favorable aux 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 évaluations ex ante d'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 favorable aux pauvres dans les progrès marqués sur le front des autres dimensions de la pauvreté.

71. 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-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.

5.3 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.

72. De par sa nature, le programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres s'inscrit dans le long terme. Aider les pays partenaires à mettre en place les politiques et institutions nécessaires pour promouvoir une croissance favorable aux 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.

73. 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 donateur 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.

74. 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'Etat fonctionne et de l'existence ou non d'un contrat social favorable aux pauvres. A l'évidence, les pays à revenu intermédiaire n'ont pas besoin d'un soutien budgétaire important. Dans ces pays, la promotion d'une croissance favorable aux 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'Etat 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 favorables aux pauvres, ainsi que d'une aide en faveur du renforcement des capacités si nécessaire, peut être utile.

75. 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 favorable aux 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 aujourd'hui souvent 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.

76. Etant 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 ?

77. Dans l'optique d'une croissance favorable aux pauvres, il apparaît que ces différentes options ne doivent pas être considérées comme s'excluant mutuellement mais au contraire comme se complétant. 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, ne devrait pas 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.

5.4 Les Etats fragiles ou en faillite

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

78. 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'Etat fonctionne bien et où les autorités souhaitent promouvoir une croissance favorable aux 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 Etats fragiles ou en faillite et de ne leur laisser aucun espoir pour l'avenir. Environ 30 % des populations pauvres dans le monde vivent dans des Etats de ce type. C'est dans ces Etats 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 Etat efficace avec l'aide des donateurs ont contribué à faire considérablement reculer la pauvreté.

79. Cependant, la stratégie face à ces Etats 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'Etat ne serait sans doute pas en mesure de mettre en œuvre efficacement les politiques nécessaires pour promouvoir une croissance favorable aux pauvres. Dans ces conditions, l'aide des donateurs doit porter sur la recherche de 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 à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres, renforcer les capacités des organismes d'Etat 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 base⁴³.

80. Le programme d'aide devra aller de pair avec un engagement de l'Etat 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 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.

5.5 Remise à plat des priorités et stratégies

Lorsque l'on se place dans la perspective d'une croissance favorable aux pauvres, il apparaît nécessaire de remettre à plat les priorités et stratégies 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.

81. 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 favorable aux pauvres. Au cours de ces deux dernières années, les équipes spéciales 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 favorable aux 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 favorable aux pauvres (voir les exemples présentés dans l'encadré 8). 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 favorable aux 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 une croissance favorable aux pauvres et des conséquences pour les stratégies des donateurs est présentée dans d'autres rapports qui leur sont consacrés⁴⁴.

82. *Le développement du secteur privé* contribue à une croissance favorable aux 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 avoir clairement défini une stratégie de retrait.
- Renforcer la contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance favorable aux 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.
- 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.
- Etablir 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.

83. *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 favorable aux 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 favorable aux pauvres.

- Fonder la coordination de l'aide sur les cadres mis en place par les pays partenaires.
- Accroître l'impact des infrastructures sur la croissance favorable aux 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.

84. *L'agriculture* joue un rôle déterminant dans l'instauration d'une structure de croissance favorable aux 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 favorable aux pauvres. Pour que l'agriculture favorise une croissance favorable aux 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 une croissance favorable aux pauvres, figurent les suivantes :

- Elargir 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 favorable aux 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 favorable aux pauvres.

85. 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.

Encadré 8. Promouvoir une croissance favorable aux pauvres : Quelques exemples d'évolution des approches adoptées et des mesures à envisager

Développement du secteur privé

Evolution 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

Evolution 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

Evolution 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.

5.6 Renforcement des capacités dans les organismes donneurs

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

86. Dans le cadre du programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux pauvres, les donneurs doivent changer la façon dont ils sont organisés pour acheminer l'aide. Une coordination efficace des donneurs est indispensable. Dans certains pays, comme en Tanzanie, les donneurs 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.

87. La réussite des mesures visant à promouvoir une croissance favorable aux 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 donneurs devront peut-être approfondir leur connaissance du terrain en réalisant des évaluations sur les rapports de pouvoir, la gouvernance et les processus de réforme⁴⁵. 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.

88. 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 favorable aux pauvres et en leur donnant des conseils sur le processus de collaboration. Les agents des organismes donneurs doivent mieux comprendre les mécanismes de transmission par lesquels les activités de développement contribuent à l'émergence d'une croissance favorable aux 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 évaluations d'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.

89. Le programme d'action à l'appui d'une croissance favorable aux 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 favorable aux 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 favorable aux 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.

5.7 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 une croissance favorable aux 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 approches sont utilisées à l'égard des États fragiles ou en faillite ?
- Comment les priorités poursuivies dans des domaines importants pour l'instauration d'une croissance favorable aux 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 favorable aux pauvres ?
- Quelles mesures doivent être prises pour encourager le personnel de terrain et les agents des services centraux à promouvoir une croissance favorable aux 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 ?

NOTES

1. 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.
2. Klasen, S. 2005, Economic growth and poverty reduction : Measurement and policy issues. Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté.
3. AFD, BMZ, DFID et Banque mondiale, 2005. Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries.
4. Rodrik : From Hindu Growth to Productivity Surge.
5. 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.
6. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, BIT, 2002.
7. Discours du Président de la Tanzanie, « Reforming the Business Environment », Le Caire, 2005.
8. Growth Experiences: Learning form the 1990s: Banque mondiale, 2005.
9. Sachs et Warner, document sur la "malédiction des ressources".
10. Growth Experiences: Learning form the 1990s: Banque mondiale, 2005.
11. Ravallion, M. A Pro-Poor Growth Primer, Banque mondiale, 2004.
12. Calderon et Servén, 2004.
13. Estache 2005 ; Hesselbarth 2004.
14. Beyond the City, Latin America Flagship Report, Banque mondiale, 2005.
15. Pro-Poor Growth in the 1990s. Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program. AFD, BMZ, DFID et Banque mondiale.
16. Datt & Ravallion, à propos de l'Inde.
17. Document sur les marchés du travail élaboré dans le cadre du programme de recherche sur la concrétisation de la croissance favorable aux pauvres.
18. Banque mondiale, 2001.
19. Irz et coll.
20. Gallup et coll., 1997.
21. De Janvry et Sadoulet, 1996.
22. Rapport sur le développement dans le monde 2006.

23. Bourguignon, F. The Growth, Poverty, Inequality Triangle, février 2004.
24. Bourguignon, F. The Growth, Poverty, Inequality Triangle, février 2004.
25. 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.
26. Ravallion, M. Pro-Poor Growth: A Primer, 2004.
27. Document sur les dépenses publiques élaboré dans le cadre du programme de recherche sur la concrétisation de la croissance favorable aux pauvres.
28. Rapport sur le développement dans le monde 2006.
29. Document sur la problématique homme-femme élaboré dans le cadre du programme de recherche sur la concrétisation de la croissance favorable aux pauvres.
30. Farrington, J., Harvey P. et Slater R. (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.
31. Thorsten Beck, Demigurc Kunt, Ross Levine.
32. Rapport sur le développement dans le monde 2006.
33. Klasen S., 2005.
34. Rapport mondial des Nations Unies sur le développement humain, 1996.
35. Thorsten Beck, Demigurc Kunt, Ross Levine.
36. La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté, CAD, 2005.
37. Pinaud, Nicolas (2006) : « Le dialogue public-privé dans les pays en développement : risques et opportunités », Centre de développement de l'OCDE, synopsis de document de travail, (à paraître).
38. Moteurs du changement du ministère du Développement international du Royaume-Uni.
39. Document du GOVNET sur le renforcement des capacités.
40. Growth Experiences: Lessons from the 1990s.
41. Review of the PRS Approach: Balancing Responsibilities and Scaling Up Results, Banque mondiale et FMI, 2005.
42. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Forum à haut niveau du CAD, OCDE 2005.
43. « Fragile states: Defining difficult environments for Poverty Reduction », DFID, 2004.
44. [Titres des publications à insérer]
45. « Lessons Learned on the use of Power Relations and Drivers of Change in Development Co-operation », CAD GOVNET, 2005.