

PARTIE II

Chapitre 6

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

Quelle est la question et pourquoi est-elle importante?

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

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

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

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

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

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

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

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

La situation actuelle : informalité, développement économique et croissance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Méconnaissance et diversité des approches de l'économie informelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politiques et pratiques recommandées aux donateurs

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

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

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

Notes

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

Autres ouvrages

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

Avant-propos

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

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

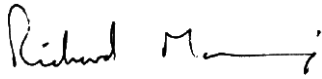
L'insuffisance ou l'inadéquation des infrastructures économiques est l'un des obstacles majeurs à la croissance pro pauvres. Accroître les investissements d'infrastructure et optimiser la gestion et la maintenance des équipements sont des impératifs largement reconnus. Les infrastructures figurent désormais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

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

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

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

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



Richard Manning
Président du CAD



James T. Smith
Président du POVNET

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

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

Table des matières

| | |
|--|----|
| Sigles | 9 |
| Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe | 11 |

Partie I

Messages clés

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

Partie II

Le développement du secteur privé

| | |
|-----------------------------|----|
| Messages clés | 69 |
| Aperçu général | 73 |

Notes relatives à quelques questions clés

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

Partie III
Agriculture

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

Partie IV
Les infrastructures

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

Partie V

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

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

Encadrés

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

Tableaux

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

Graphiques

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

Sigles

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

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

* Sigle d'origine.

Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

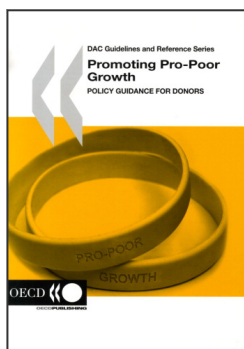
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

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

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

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

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



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

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-8-fr>

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

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

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