

PARTIE II
Chapitre 11

**Instaurer un dialogue
public-privé ouvert**

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

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

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

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

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

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

Cadre d'analyse institutionnelle pour le dialogue public-privé

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

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

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

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

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

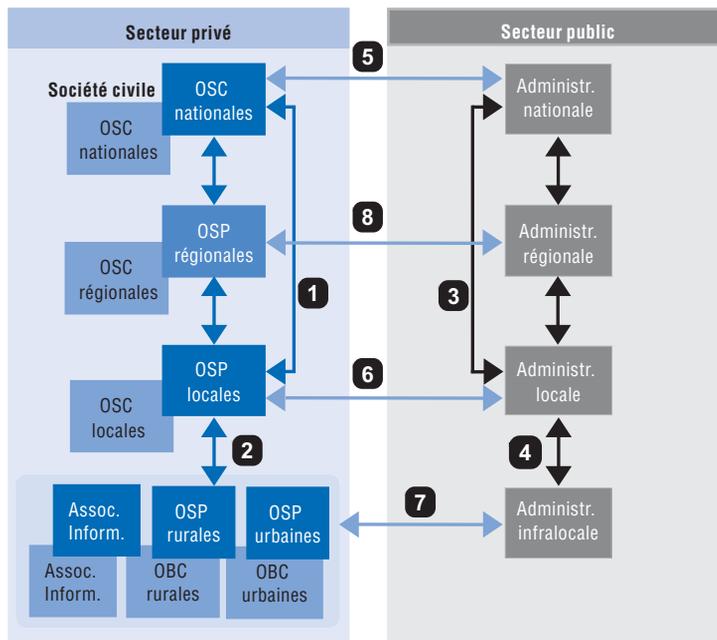
Les structures du secteur public. Le secteur public englobe aussi de nombreux acteurs différents, et il est parfois difficile à un acteur extérieur de savoir à quelle administration adresser une question donnée relative au développement du secteur privé. La position des acteurs publics diffère selon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

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

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

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

Graphique 11.1. Cadre pour un dialogue public-privé



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

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

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

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

Les objectifs

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

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

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

Bonnes pratiques

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

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

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

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

Les défis

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

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

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

Encadré 11.1. La TVA en Tanzanie : exemples d'un DPP qui n'a pas tenu compte des répercussions que pourrait entraîner un nouveau régime pour les entrepreneurs pauvres

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

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

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

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

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

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

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

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

Les lignes d'action qui se dégagent

Faciliter les processus de DPP pro-pauvres

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

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

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

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

Renforcer la réactivité du secteur public au développement du secteur privé

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

Décentralisation

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

Institutionnalisation de mécanismes favorisant la communication ascendante

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

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

Incidences pour les donneurs

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

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

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

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

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

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

Notes

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

Autres ouvrages

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

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 :

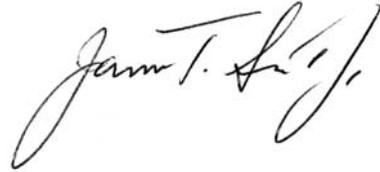
- i) s'appuyer sur les stratégies définies par les pays partenaires pour coordonner l'aide ;
- ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ;
- iii) améliorer la gestion des équipements d'infrastructure pour atteindre des résultats durables ;
- iv) accroître et démultiplier les sources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

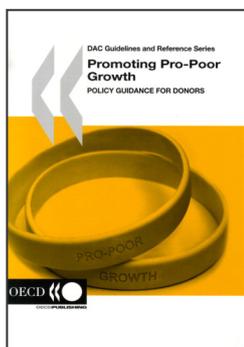
Pour que des politiques propices à une croissance pro-pauvres puissent voir le jour, il faut que les pauvres disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts.

- 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), « Instaurer un dialogue public-privé ouvert », dans *Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024809-13-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.