

Faire fonctionner les systèmes de marché? Pour les pauvres?

Making market systems work?

For the poor?,

Jörg Meyer-Stamer,
in *Small Enterprise Development* vol. 17,
n° 4, décembre 2006,
p. 21-32

© Practical Action Publishing

Quels sont les concepts sous-jacents de l'approche de participation des pauvres aux marchés (M4P)? L'approche M4P part du postulat que les marchés ne fonctionnent pas bien pour les pauvres. Ainsi, contrairement à des institutions comme la Banque mondiale qui soutiennent que la création d'un environnement favorable est suffisante pour engendrer une croissance pro-pauvre, l'approche M4P reconnaît aussi la nécessité d'interventions ciblées pour les faire fonctionner spécifiquement pour les plus vulnérables.

L'approche M4P trouve ses origines dans les discussions du milieu des années 90 sur les BDS et le constat que les pratiques des bailleurs de fonds n'étaient pas particulièrement efficaces pour le développement du secteur privé. Elles tendaient en effet à créer des situations de concurrence déloyale entre les prestataires de services préexistants et des programmes ou organisations fortement subventionnés par les gouvernements.

Avec l'approche BDS, on est passé à un autre extrême en mettant en valeur le besoin de développer les marchés, sans pour autant définir le rôle de l'État dans ce processus. Cette attention particulière portée au développement des marchés est partagée par l'approche M4P. Toutefois, elle a une portée plus large et un champ d'application moins clairement défini.

L'APPROCHE M4P

Pour illustrer le fait que les marchés ne fonctionnent pas bien pour les pauvres, on peut s'appuyer sur les travaux de Prahalad et Hammond (2002). Ainsi, les ménages pauvres d'un bidonville de Mumbai payent entre 20 et 1 000 pour cent de plus pour une même gamme de produits et de services que des habitants

appartenant à la classe moyenne supérieure d'un quartier voisin.

Le fonctionnement des marchés dépend de deux ensembles de facteurs. Les facteurs intangibles comprennent les lois formelles et informelles, et les facteurs tangibles incluent les infrastructures et les autres services (c'est-à-dire les institutions). L'État, le secteur privé et ses organisations, le secteur tertiaire et les réseaux informels façonnent ces deux ensembles de facteurs et donc le marché.

L'attention particulière accordée aux institutions est un élément spécifique du concept M4P. Il est donc important de définir « les règles formelles qui ont le plus d'influence sur le marché et les pauvres » (Ferrand, Gibson et Scott, 2004) ainsi que leur impact sur le marché :

- les normes telles que les contrats, la propriété, la protection du consommateur, les poids et mesures, la santé et la sécurité, la concurrence et les droits fiscaux ne sont pas spécifiques au marché mais sont probablement d'une grande importance pour le définir ;
- les règles spécifiques du secteur comme les règlements bancaires, les lois régissant l'électricité et les télécommunications, le droit et les titres fonciers ;
- les réglementations non statutaires comme les codes de bonne conduite

d'une industrie, les normes de qualité et les registres.

Il est aussi utile de comprendre les mécanismes formels les plus importants pour la mise en application des lois.

La manière d'interpréter et d'appliquer les lois est souvent davantage dictée par les normes sociales et les usages que par la lettre de la loi. Là où les règles formelles et leur application sont faibles, l'environnement des affaires est gouverné par l'informel. Ainsi, l'impraticabilité générale des lois commerciales et des contrats signifie souvent que les transactions commerciales se concentrent au sein de réseaux établis.

Dans une perspective de développement, l'approche M4P distingue donc trois niveaux d'intervention :

- le **niveau micro**, où l'objectif réside dans la création de marchés et de structures BDS qui fonctionnent ;
- le **niveau méso**, qui consiste en des structures para-gouvernementales fondées par des bailleurs externes, qui servent de substitut à l'absence de structures gouvernementales efficaces dans les pays en voie de développement ;
- le **niveau macro** des cadres généraux, en particulier le cadre légal, les lois et les réglementations.

Il existe néanmoins un problème intrinsèque à l'approche M4P puisque les marchés concernent l'allocation des ressources et non leur redistribution. Les études sur l'approche M4P règlent ce problème en analysant les systèmes de marché, c'est-à-dire l'interaction entre les marchés et les différentes formes d'allocation. Ces études indiquent que les marchés sont souvent distordus ou biaisés de manière à avantager de petits groupes de personnes déjà privilégiées.

Les arguments du concept M4P peuvent être résumés en deux points :

- des interventions orientées sur le développement doivent créer des marchés efficaces au lieu de les biaiser ou de se substituer à eux ;
- priorité doit être donnée aux activités d'ajustement des marchés en faveur des pauvres. L'approche M4P souligne le besoin d'une recherche systématique à ce sujet.

Une part significative des actions au niveau méso est de nature temporaire et nécessite d'être conçue de manière à ne pas compromettre le fonctionnement du marché lors de l'arrêt des interventions. Néanmoins, certaines interventions du niveau méso sont de nature permanente puisque le marché ne les prendra jamais en charge. C'est le cas, par exemple, des contrôles qualité et des certifications.

Il n'est pourtant pas réaliste de vouloir faire fonctionner trop loin les marchés. Dans un marché concurrentiel où le coût de l'information est élevé et la communication directe entre les participants est faible, les entrepreneurs hésiteront à investir dans des biens qui affichent une grande spécificité. Ainsi, les hiérarchies, qu'elles proviennent d'institutions gouvernementales ou d'organisations du secteur privé, sont un complément nécessaire des marchés.

UNE PREMIÈRE FAIBLESSE CONCEPTUELLE : LA NOTION DE MARCHÉ

La littérature M4P ne prend pas en compte le fait que le marché n'est qu'une des trois formes de coordination des relations entre les individus, les deux autres formes de coordination étant les organisations/les hiérarchies et les réseaux/les communautés d'autre part.

Ainsi, la réponse à l'échec du marché n'est pas à rechercher systématiquement dans plus de marché, mais parfois dans plus d'organisation, par exemple sous la forme d'un organisme anti-trust qui démantèlerait les monopoles qui sont apparus spontanément.

L'un des problèmes importants de la recherche sur l'approche M4P est qu'elle ne fournit pas d'analyse systématique des échecs du marché, c'est-à-dire des imperfections qui empêchent les marchés réels de fonctionner comme le prévoient les modèles micro-économiques. L'échec des marchés a trois conséquences principales :

- il génère un équilibre bas qui exclut les pauvres des marchés. Les revenus

et les capacités d'investissement restent faibles, ce qui limite l'innovation et maintient les personnes dans la pauvreté ;

- il entraîne des investissements sous-optimaux dans des domaines critiques tels que la recherche et le développement, ce qui a pour effet d'accroître l'écart de compétitivité entre les entreprises ;
- il crée des barrières d'entrée qui renforcent les monopoles, ce qui a pour conséquence de maintenir des prix élevés.

Ainsi, tous les efforts pour faire fonctionner les marchés pour les pauvres doivent se baser sur une étude approfondie des raisons de l'échec du marché (en particulier des facteurs économiques, politiques, sociaux et culturels).

UNE SECONDE FAIBLESSE CONCEPTUELLE : LA NOTION DE PAUVRES

Les études sur l'approche M4P ne font généralement pas de différence entre les divers niveaux de pauvreté. Elles passent également sous silence le fait que les plus pauvres des pauvres, les indigents, ne peuvent pas bénéficier de l'approche M4P car ils ne possèdent pas les capitaux ou l'accès au marché du travail.

Ainsi, seule une frange réduite des pauvres, ceux qui se trouvent proches du seuil de pauvreté, peuvent pénétrer le marché en temps que producteurs. Le terme producteur désigne ici toute activité économique qui ne fait pas partie du secteur public.

La pauvreté est souvent concentrée dans des régions précises, en particulier dans les régions rurales et dans un secteur d'activité : l'agriculture. Il existe deux types de régions rurales pauvres : les ZRM (zones rurales marginales) et les ZRF (zones rurales favorables).

Les ZRM sont caractérisées par une faible densité de population et une faible dotation agro-écologique. Elles sont, de plus, éloignées des marchés et des pôles d'emploi.

Les pauvres vivant dans des zones rurales favorables sont :

- des individus qui possèdent peu de biens (absence de terre en particulier), sans éducation ou capital social ;
- des individus possédant des biens mais qui manquent d'opportunités pour les valoriser dans la région où ils résident (manque de dynamique régionale, discrimination) ;
- les jeunes, les vieux et les indigents pour qui des programmes d'assistance sociale sont nécessaires.

Ainsi, toute politique en faveur des pauvres devrait s'appuyer sur une approche différenciée en fonction de la région et de ses particularités.

UNE TROISIÈME FAIBLESSE CONCEPTUELLE : LE POUVOIR HIÉRARCHIQUE DES ÉTATS

Les pays en voie de développement, particulièrement les plus pauvres, souffrent du fait que les hiérarchies tendent à être faibles, tant au niveau des gouvernements que des principales sociétés privées. Pourtant, un État de droit suffisamment fort est nécessaire pour voir l'émergence de marchés importants.

Un autre problème réside dans le fait que de nombreux marchés des pays en voie de développement ne fonctionnent pas bien car l'élite dirigeante ne veut pas les voir fonctionner. Un obstacle essentiel au développement économique peut être causé par des groupes de personnes dont le pouvoir politique est menacé par le progrès.

De plus, il n'existe pas de consensus sur le fait que les marchés en eux-mêmes sont un mécanisme efficace pour coordonner les processus économiques. Pour certains acteurs du développement et représentants gouvernementaux, la capacité d'autorégulation du marché est suspecte car ils sont régulièrement confrontés à des tentatives de manipulation du marché. Ainsi, au lieu de laisser le contrôle des marchés à quelques hommes d'affaire douteux, l'État devrait intervenir et organiser les marchés de manière à favoriser la nation et les citoyens.

QUESTIONS PRATIQUES

L'approche M4P insiste sur la nécessité d'analyser et de collecter certains types de données :

- des rapports sur la pauvreté des ménages ;
- des études spécifiques sur les marchés et les transactions ;
- des enquêtes sur l'usage du commerce et sur le climat d'investissement ;
- des données sur les échanges, la production et les prix ;
- des données sur les performances des marchés et les filières ;
- des études sur l'évolution des marchés pour les pauvres.

L'approche M4P implique de réaliser des études bien plus complètes et détaillées que ce que prévoient les études de marché préconisées par l'approche BDS. Toutefois, il n'a pas été possible de définir des outils efficaces pour analyser les échecs du marché, comprendre leurs raisons sous-jacentes et trouver des solutions durables.

CONCLUSION

L'approche M4P concerne l'ajustement des marchés et est explicitement pro-pauvre. Elle a pour but d'améliorer l'efficacité des mécanismes des marchés afin de réduire les barrières d'entrée et de créer des opportunités économiques.

Ainsi, les pauvres peuvent devenir propriétaires de leur petit commerce ou être employés dans des activités en pleine croissance. De plus, des marchés qui fonctionnent mieux permettent une réduction des prix qui entraîne l'augmentation du pouvoir d'achat des pauvres.

Faire fonctionner les marchés pour les pauvres est une proposition pragmatique. En effet, coordonner les marchés à travers un système de réseaux ou un système de relations hiérarchiques est coûteux et prend du temps alors qu'un marché qui fonctionne nécessite peu de contrôle.

Dans une perspective pratique de développement et un contexte de ressources limitées, cela signifie que le marché ainsi créé peut fonctionner librement et s'autoréguler.

Dans le même temps, toute société et économie implique une combinaison de marchés, de hiérarchies et de réseaux pour son bon fonctionnement. Si un marché n'est pas efficace, la solution n'est pas d'introduire plus de marché, mais plus de hiérarchie et d'organisation. Le fonctionnement des marchés implique aussi que le droit à la propriété soit garanti, ce qui requiert un État de droit suffisamment fort.

Afin de réaliser tout le potentiel de l'approche M4P, il faut aussi suivre certaines étapes :

- développer un concept cohérent sur les raisons des échecs des marchés basé sur des analyses micro-économiques et sur des politiques d'économie sociale plutôt que sur le marketing ;
- évaluer la documentation existante sur la pauvreté et l'adapter de manière à la rendre utilisable par les acteurs de terrain ;
- développer un concept d'interaction entre le marché, les niveaux hiérarchiques et le réseau qui soit utilisable ;
- développer des outils pour l'analyse des marchés et les raisons de leur échec, puis organiser des rencontres afin de favoriser le partage des expériences.

Dans une optique de développement régional, se poser les bonnes questions offre l'opportunité d'atteindre des succès rapides et significatifs. ■