

Market development
in crisis-affected
environments -
Emerging lessons
for achieving
pro-poor economic
reconstruction,
SEEP Market
Development Working
Group, 2007

Le développement des marchés en contexte de crise : enseignements pour la reconstruction économique en faveur des pauvres

Les conflits armés et les catastrophes naturelles ont un effet dévastateur sur la capacité des populations à générer des revenus et à s'assurer des moyens de subsistance durables susceptibles de les protéger de chocs futurs. L'aide humanitaire, dans le cadre de ses efforts admirables pour subvenir aux besoins élémentaires des populations touchées, produit souvent sans le vouloir des distorsions sur les marchés du secteur privé et engendre des vulnérabilités et dépendances. L'approche de développement des marchés s'efforce d'éviter ces distorsions et utilise le pouvoir des marchés pour faire évoluer plus rapidement les populations de la dépendance à l'aide d'urgence à la sécurité de subsistance autonome. Cette pratique est encore récente, mais il émerge déjà un certain nombre de défis et d'enseignements.

LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS : OBJECTIFS ET INSTRUMENTS

Selon la définition du SEEP Network, le développement des marchés est l'une des approches du développement des entreprises et du secteur privé, qui vise à aider les petites entreprises à participer aux marchés existants et potentiels dans leur domaine d'activité et à en tirer davantage de bénéfices. L'objectif ultime des projets relevant de cette approche est de stimuler la croissance économique pour réduire la pauvreté (principalement des petites entreprises et de leurs employés).

Le groupe de travail de SEEP sur le développement des marchés a cherché à identifier un certain nombre de principes clés qui, s'ils ne font pas encore consensus, contribuent à former une base de discussion et de représentation commune. Ces principes sont les suivants :

1. Comprendre et éventuellement ré-équilibrer le rôle des différents acteurs clés du marché.
2. Accroître la pérennité en encourageant les relations commerciales.
3. Travailler avec un grand nombre d'acteurs plutôt que de manière intensive avec quelques-uns.
4. Identifier les opportunités de levier et de changement d'échelle.

Quels sont les principaux outils de développement des marchés ? Il existe plusieurs communautés de pratiques, plusieurs cadres et outils utilisés par les opérateurs pour structurer leurs programmes et études de marché. Ils sont en constante évolution du fait du rythme d'apprentissage rapide de cette approche relativement nouvelle. La plupart des initiatives de développement des marchés cherchent à influencer sur plusieurs dimensions des marchés, notamment :

- **Le contexte.** Comprendre l'environnement physique, culturel, politique

et économique et le contexte de sécurité publique est essentiel. Les programmes doivent s'assurer qu'ils ne font « pas de mal » et dans l'idéal qu'ils contribuent à la résolution des difficultés contextuelles par une « reconstruction en mieux ».

- **Les opportunités de marché.** Il s'agit d'aider les petites entreprises à saisir des opportunités sur des marchés donnés, habituellement en les intégrant dans des filières impliquant tout un ensemble de fournisseurs, prestataires de services et acheteurs dont les liens d'affaire contribuent à faire accéder à des marchés viables.
- **Les liens de marché.** Aider les petites entreprises à entrer en relation avec des acheteurs et des vendeurs ou à améliorer leurs relations avec ces acteurs ; renforcer les associations professionnelles ; renforcer les liens de marché concernant directement ou indirectement les petites entreprises.
- **Les services d'appui.** Identifier les besoins en services de renforcement des compétences et d'appui à la gestion opérationnelle des différentes entreprises et s'assurer que le secteur privé les fournit.
- **L'environnement des affaires.** Identifier de quelle manière les réglementations internationales, nationales et locales, la sécurité et les politiques économiques et sociales influent sur le marché et notamment sur les petites entreprises, et comment ces entreprises peuvent être appuyées pour exercer leur influence sur cet environnement.
- **L'amélioration des performances des entreprises.** Déterminer quelles entreprises ont besoin d'améliorer leur productivité ou leur performance, et comment. Identifier comment les liens de marché et les services aux entreprises du secteur privé peuvent être mieux orientés pour appuyer ces entreprises.
- **Les bénéficiaires du marché, les rapports de pouvoir et l'apprentissage.** S'assurer que la croissance des marchés et l'augmentation des bénéfices qui en découle ne laisse pas les pauvres de côté. Identifier et si besoin équilibrer les rapports de pouvoir. Améliorer le transfert des connais-

sances par le biais de systèmes de marché pérennes et non dépendants des subventions.

L'IMPACT DES CRISES

Les crises ont souvent des impacts économiques graves sur les régions et les pays touchés. Par exemple, en plus de la disparition tragique de plus de 230 000 personnes et les millions d'habitants tombés dans l'indigence, on estime les dégâts causés par le tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien à plusieurs milliards de dollars.

Les crises touchent l'économie à tous les niveaux. Au niveau micro (entreprises), les actifs des entreprises peuvent être dégradés et les marchés locaux perturbés, réduisant ainsi les revenus des ménages. Au niveau méso (institutions), les réseaux d'acteurs du marché et les associations de producteurs peuvent disparaître, diminuant les capacités des entreprises à commercialiser leurs biens. Au niveau macro (politique), la capacité (ou l'incapacité) d'un gouvernement à imposer des lois et à fournir des services peut avoir un impact négatif sur l'environnement global des affaires.

L'impact exact de chaque crise dépend du type et de la gravité de l'événement ainsi que du niveau de développement du secteur touché. Les situations de crise sont habituellement classées par catégorie : catastrophes à effet immédiat, provoquées par des événements tels que les tremblements de terre et les inondations ; catastrophes à effet retardé, telles que la sécheresse ou la désertification ; et le conflit, d'intensité forte ou modérée.

Le niveau de gravité s'étend des catastrophes ou conflits localisés, de durée plus courte et dont l'impact est limité en termes de coûts économiques et de vies perdues, à des crises à grande échelle ou à plus long terme qui touchent un pays entier, voire plusieurs pays, et ont des conséquences considérables en termes de dégâts matériels et de pertes nuisant à la croissance économique. Le niveau de développement du secteur est déterminé par plusieurs facteurs, notamment les disparités de revenu et le

taux de pauvreté avant la crise, le taux de croissance économique, la diversification des industries et technologies, et le rôle du gouvernement, en particulier en termes de création d'un environnement des affaires favorable.

INTÉGRER LES APPROCHES D'AIDE D'URGENCE ET DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS

Si les opérateurs sont de plus en plus nombreux à reconnaître l'utilité du rôle des marchés et du secteur privé pour les ménages pauvres et les économies en crise, la compréhension des mécanismes en jeu et des moyens d'améliorer leur efficacité reste limitée. Pour améliorer les connaissances dans ce domaine, SEEP a entrepris plusieurs études, dont une revue de treize études de cas de projets utilisant l'approche de développement des marchés en contexte de crise.

À ce jour, seuls quelques programmes intègrent les approches d'aide d'urgence et de développement des marchés, sans cadre ni principes quant à la manière de le faire. SEEP propose un premier cadre et ensemble de principes destiné à être discuté et testé.

L'enjeu de non-distorsion des marchés en contexte de post-crise

Les catastrophes naturelles et les conflits ont pour effet de perturber les marchés. Pour aggraver les choses, les actions d'aide humanitaire sous la forme de distribution gratuite de biens et de services, si elles sont essentielles pour répondre aux besoins humains, ont pour effet indésirable la distorsion des marchés du secteur privé. Éliminer les distorsions dues à l'apport d'une aide d'urgence est impossible ; cependant, il arrive très souvent que les programmes d'aide humanitaire ignorent les forces du marché et exacerbent encore le problème. Les besoins immédiats des populations touchées sont satisfaits même en l'absence de prise en compte du marché. Les

conséquences négatives sont multiples : ces programmes n'ont qu'un impact de court terme, ils sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité des ménages non touchés qui voient diminuer le prix des biens qu'ils produisent, et ils risquent d'instaurer une culture d'assistance ou de dépendance. Maintenir l'objectif de réponse aux besoins élémentaires des populations tout en mettant au point des stratégies pour éviter ou réparer les impacts négatifs peut être une solution.

Quand l'aide d'urgence intègre les marchés

En réponse aux critiques renouvelées concernant les conséquences négatives du déversement soudain de biens d'urgence (notamment d'aide alimentaire) sur les perspectives à long terme de reconstruction des marchés suite à une crise, les acteurs de l'aide humanitaire expérimentent de nouvelles approches de mise en œuvre de leurs programmes. Ces approches intégrant la question des marchés s'efforcent de réduire les distorsions et d'appuyer la reconstruction du secteur privé en travaillant dans la mesure du possible avec ses acteurs pour répondre aux urgences, plutôt que de créer des canaux d'approvisionnement « parallèles », ou en assurant la transition vers des canaux commerciaux dès que la situation le permet. Ils font également en sorte d'acheter les biens destinés à répondre aux besoins élémentaires auprès de sources d'approvisionnement proches, souvent locales, plutôt que de faire venir des surplus de stocks de l'étranger. Enfin, lorsqu'une crise réduit le pouvoir d'achat des ménages mais pas l'offre de biens, les opérateurs orientent les subventions vers la demande plutôt que vers l'offre. Cette stratégie passe souvent par la distribution d'argent ou de bons-chèques aux populations touchées de façon à rétablir la demande et remettre les filières en mouvement. L'appui au développement institutionnel est encore un autre levier.

Adapter les principes de développement des marchés

Les principes de développement des marchés valables en contexte stable ne peu-

vent pas être appliqués tels quels aux environnements de crise. Des adaptations sont nécessaires. Pourtant les études de cas montrent que les opérateurs se fondent très souvent sur les mêmes principes et objectifs que dans les environnements stables, sans être toutefois capables d'appliquer complètement ces principes du fait de la difficulté du contexte.

Les adaptations apportées aux principes généraux comprennent :

- des études de marché plus fréquentes et moins approfondies ;
- une approche souple pour être capable de suivre l'évolution rapide de l'environnement ;
- un plus petit nombre de partenaires, les conditions restreignant souvent le nombre d'acteurs avec lesquels il est possible de travailler efficacement ;
- un recours initial aux subventions plus important ;
- des interventions ciblées suivant les priorités.

De l'aide d'urgence au développement des marchés : faire évoluer les pratiques

Les activités de développement des marchés semblent pour beaucoup dérisoires au lendemain de conflits graves, en particulier dans des économies déjà faibles. Souvent le concept de « reconstruction » paraît ironique, car les marchés étaient déjà peu fonctionnels avant la crise.

Ainsi, le développement du marché, lorsqu'il est mis en œuvre pendant et après un conflit, implique souvent deux éléments clés :

- le concept de « reconstruction en mieux » tire parti du contexte d'ouverture d'esprit et d'évolution des réalités pour développer des secteurs à fort potentiel qui sont réactifs aux changements et offrent des opportunités aux pauvres ;
- l'utilisation appropriée de subventions permet de faire redémarrer les marchés tout en aidant les petites entreprises particulièrement vulnérables à remplacer ou développer leurs actifs, de façon à pouvoir participer aux activités économiques à fort impact.

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Les leçons de l'expérience des opérateurs travaillant dans des contextes de post-crise permettent de formuler quelques recommandations. Elles demandent à être examinées, testées et prolongées par le biais de la recherche-action.

1. Moment d'intervention

Il est non seulement possible mais recommandé de s'engager dans le développement des marchés aussitôt après une crise ou pendant les crises de faible intensité, du moment que l'implantation des populations est stabilisée et que les conditions de sécurité sont raisonnables.

2. Efficacité

Lorsqu'elles sont adaptées au contexte de crise, les approches de développement de marché peuvent être efficaces.

3. Financement

Les cycles de financement et les critères de ciblage des bailleurs de fonds doivent être adaptés à l'intégration des objectifs humanitaires et des objectifs de développement, plus souples en matière de stratégie de mise en œuvre, et doivent prendre en compte le pouvoir du ciblage indirect (entreprises plus larges ou moins touchées) sur la condition des populations pauvres les plus touchées. Par exemple, les objectifs, critères de performance et incitations pour le personnel des programmes doivent être davantage liés aux résultats qu'au besoin de décaissement de fonds. La coordination entre bailleurs et organisations sur le terrain doit être plus forte, particulièrement en termes de répartition des rôles, de façon à éviter les dépenses irrationnelles, les distorsions des marchés et la « concurrence » sur le terrain.

4. Étude de marché

Il est important pour les programmes de développement des marchés, y compris en contexte de crise, d'adapter les interventions à la nature et à l'étendue de la distorsion du marché considérée. Pour cela, bien que ce ne soit pas sans diffi-

culté, les organisations doivent s'efforcer de comprendre les marchés qu'elles ciblent, sinon au préalable du moins au cours de la mise en œuvre du programme.

5. Opportunités de développement des marchés

Il existe des moyens de développer les marchés même dans un contexte d'aide d'urgence fortement subventionné, notamment :

- développer les services et produits sur les marchés non ciblés par les programmes d'aide humanitaire (information sur le marché ou technologies appropriées par exemple) ;
- faire levier sur les activités d'aide d'urgence (par exemple travaillant sur les liens de marché dans des secteurs où l'aide humanitaire apporte des intrants) ;

- se différencier des services offerts par le programme (par exemple en proposant des formations plus orientées marché ou plus interactives) ;
- effectuer une analyse ciblée des besoins des clients préalablement à la conception du programme (par exemple mener une enquête auprès des entreprises cibles pour garantir l'adaptation des services à la demande) ;
- tenir compte des différents niveaux de clientèle (par exemple développer des services pour les groupes de population touchés mais qui ne sont pas éligibles aux programmes humanitaires).

6. Subventions

Les programmes de subvention doivent se fonder sur des études de faisabilité concernant les entreprises cibles et accorder plus d'attention au moment et au

niveau des subventions. Ils doivent prendre en compte le risque de distorsion des marchés et s'assurer que leurs objectifs sont clairement communiqués aux bénéficiaires.

7. Importance de l'économie locale

Il est essentiel de prendre en compte l'économie politique des marchés, faute de quoi les programmes de développement des marchés risquent d'exacerber les inégalités, les vulnérabilités et les conflits.

8. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités et l'adaptation des outils de développement des marchés sont essentiels pour garantir le transfert des connaissances aux bailleurs, aux organisations de terrain et aux gouvernements hôtes. ■