

UNE SYNTHÈSE
DE LA DÉMARCHE
« FAIRE FONCTIONNER
LES MARCHÉS AU BÉNÉFICE
DES PAUVRES »
(M4P)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	
GLOSSAIRE	
PRESENTATION GENERALE	1
Le contexte	1
L'approche	2
Comment lire ce document	3
I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES	5
1.1 Introduction	7
1.2 Comprendre la place des pauvres dans les systèmes de marché	7
1.3 Nouvelle approche conceptuelle des systèmes de marché	12
2. POURQUOI M4P ?	15
2.1 Introduction	17
2.2 L'expérience élargie du développement	17
2.3 M4P en pratique	19
2.4 Mises en garde et avertissements	23
3. QU'EST-CE QUE M4P ?	25
3.1 Introduction	27
3.2 M4P en tant que démarche	27
3.3 Priorité d'intervention sur les systèmes de marché	27
3.4 Effet de levier et impact	29
3.5 Donner sens et priorité à la pérennité	30
3.6 S'attaquer aux causes, non aux symptômes	31
3.7 Un rôle de facilitateur	32
3.8 Une approche globale	33
4. COMMENT METTRE EN OEUVRE M4P ?	35
4.1 Introduction	37
4.2 Établir le cadre stratégique	38
4.3 Comprendre les systèmes de marché	40
4.4 Définir des résultats pérennes	41
4.5 La facilitation du changement systémique	44
4.6 Les caractères distinctifs essentiels des facilitateurs	46
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	48

AVANT-PROPOS

Selon les estimations, environ 2,6 milliards de personnes vivent actuellement avec moins de 2 \$US par jour. Près d'un milliard n'ont pas accès à l'eau potable, 1,6 milliards n'ont pas accès à l'électricité, et 3 milliards ne bénéficient d'aucun moyen de télécommunication. Ceci représente un manque énorme en termes d'accès à des services de base. La plupart des personnes pauvres vivant dans des zones dépourvues de services publics se trouvent dépendre du marché privé pour assurer leur subsistance. Consommateurs, ces hommes et ces femmes doivent attendre des marchés privés qu'ils assurent leurs besoins en nourriture et en services. Travailleurs ou producteurs, ils vendent travail ou production sur ces mêmes marchés. Mais leurs moyens d'accès à ces marchés sont souvent difficiles, et coûteux. Les marchés eux-mêmes, parfois informels, ne sont pas toujours compétitifs, et ne sont pas nécessairement en mesure de répondre aux besoins réels de ces populations défavorisées.

À l'échelle mondiale, l'économie globale n'intègre pas correctement ces pauvres, qui de fait sont exclus de ses avantages. Dans son ouvrage *Development as Freedom*, Amartya Sen dépeint la participation à l'échange économique comme une part essentielle de la vie sociale. Selon lui, libertés économiques et libertés politiques et sociales sont étroitement liées. Les personnes pauvres, bien souvent, n'en bénéficient pas.

Faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres (M4P) est une approche visant à réduire la pauvreté, appuyée ces dernières années par des bailleurs de fonds, dont le Département pour le Développement International du Royaume Uni (DFID) et la Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC). L'idée centrale de la démarche est le constat que les personnes pauvres dépendent des marchés pour leur subsistance. Aussi, l'amélioration des conditions d'existence des pauvres, et par là même, la réduction de la pauvreté, passent par une amélioration durable des marchés visant à les rendre plus efficaces pour les pauvres. Améliorer l'accès et la compétitivité de ces marchés permettra aux populations pauvres de trouver leurs propres voies pour sortir de leur situation, en leur apportant la possibilité de vrais choix et de véritables opportunités. Les marchés qui fonctionnent bien génèrent par ailleurs de plus grands avantages économiques.

Ils stimulent en effet les investissements et encouragent les entreprises à innover; à réduire leurs coûts et à assurer une meilleure qualité d'emplois, de biens et de services, à un plus grand nombre de consommateurs. Permettre aux populations pauvres de participer à la croissance économique est la voie la plus sûre de les aider à sortir de la pauvreté, et constitue une stratégie pour échapper à la dépendance envers les programmes d'aide.

Ces dernières années, les agences d'aide au développement ont porté une attention particulière aux approches de développement des marchés. Il s'agit notamment, parallèlement à M4P, de *Marchés croissant inclusifs* du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), *Créer des opportunités pour la majorité*, de la BID (Banque Interaméricaine de Développement), et *Quatre milliards demain*, de la SFI (Société financière internationale). Parmi les entreprises, il y a un intérêt de plus en plus marqué pour l'investissement social, les pratiques commerciales durables, le commerce équitable, et la prise en compte de la base de la pyramide. En dépit de différences de terminologie et d'ordres de priorité, l'ensemble de ces démarches considère que, pour assurer un développement durable, il est indispensable d'impliquer les pauvres dans l'économie de marché.

Afin d'assurer la bonne compréhension et la prise en compte de la démarche de développement du marché, et de manière à consolider les expériences acquises, le DFID et la DDC ont commandité une série de trois documents consacrés à M4P. Destinés au personnel des agences de développement et des gouvernements, aux chercheurs et aux praticiens, ils visent à présenter une étude globale claire de la démarche, aussi bien théorique que pratique.

Synthèse (le présent document) présente les lignes essentielles de l'approche – sa justification y compris les preuves de son impact, et les points clés de sa mise en œuvre.

Perspectives expose les concepts qui sont à la base de M4P, et étudie sa mise en application dans divers domaines, tels que finance, agriculture, eau, main d'œuvre et changements climatiques. Ces deux premiers documents ont pu être réalisés grâce au soutien de la DDC.

Le *Guide opérationnel* (réalisé grâce au soutien de DFID) constitue une base de référence opérationnelle pour la mise en œuvre de M4P, en particulier par une présentation générale des bonnes pratiques, des défis les plus couramment rencontrés, et des principales leçons tirées de l'expérience.

Ces documents ont été établis par une équipe du Centre Springfield, avec l'aide et les conseils de Marshall Bear, Gery Bloom, Richard Boulter, Don Brown, Jean-Christophe Favre, Tracy Gerstle, Alison Griffith, Justin Highstead, Joanna Ledgerwood, Marc Lundy, Luis Osorio, Alexandra Miehlsbradt, Mark Napier, Kate Philip, David Porteous, Peter Roggekamp, Prashant Rana, Hugh Scott, Dominic Smith, et Jim Tomecko.

Une version électronique de ces documents est également disponible sur le site www.M4Pnetwork.org.

Nous espérons qu'ils vous aideront à mieux répondre aux défis que constitue le développement de l'économie de marché au bénéfice des personnes pauvres.

Peter Tschumi
Section Emploi et Revenu
DDC, Berne

Harry Hagan
Conseiller économique sénior et Chef d'équipe
Groupe Croissance & Investissement (GI),
Département Politique et Recherche
DFID, Londres

GLOSSAIRE

Acteur du marché: organismes ou individus intervenant au niveau d'un système de marché, fournisseurs ou consommateurs, mais aussi régulateurs, concepteurs de normes ou prestataires de services, d'information, etc. Ceci inclut donc des organismes privés ou publics, ainsi que des ONG, des associations professionnelles, des institutions universitaires ou des groupes issus de la société civile.

Agences: organismes œuvrant pour le développement – financés par l'aide internationale ou d'autres sources non commerciales – qui interviennent en temps que bailleurs ou facilitateurs dans le développement des systèmes de marché.

AP: Association professionnelle ou syndicat professionnel (voir aussi organisme représentatif).

Approche: ensemble de principes, de cadres de référence et d'éléments de bonne pratique qui détermine à la fois l'analyse d'un système de marché et les actions mises en œuvre pour le faire évoluer.

BDS: Business Development Services ou services aux entreprises

Biens publics: biens ou services dont l'utilisation est non rivale et non exclusive, ne pouvant donc être offerts par des entreprises privées.

Cadre stratégique: ensemble d'objectifs hiérarchisés, rattaché à la finalité d'un programme M4P de réduction de la pauvreté, et consistant en interventions ciblées, pour un changement durable du système de marché.

Changement systémique: changement affectant les causes sous-jacentes des performances du système de marché – généralement parmi les règles et les fonctions d'appui – susceptible d'engendrer un fonctionnement plus efficace, plus durable et plus inclusif des systèmes de marché.

Crowding-in: processus fondamental visant à intégrer de nouveaux acteurs ou fonctions dans le système de marché, pour le rendre plus performant pour les populations pauvres. Le crowding-in peut se traduire par un élargissement (davantage de transactions au niveau des fonctions essentielles du marché), un renforcement (fonctions d'appui), ou une extension (nouveaux marchés ou territoires).

Coûts de transaction: coûts associés au processus de base de l'échange, incluant frais de recherche, de sélection, de négociation, de conclusion de marché, de suivi et de mise en application des transactions ; « frais de fonctionnement du système économique » (Arrow, 1969).

Échange de dons: échange établi sur une base de valeurs communes et du principe de réciprocité, d'ordre non financier, mais conforme à une trame transactionnelle informelle.

Échange inégalitaire: échange où l'un des acteurs, une grande entreprise par exemple, bénéficie d'un pouvoir relativement plus important, par rapport à des fournisseurs intégrés verticalement, pour fixer les termes de l'échange.

Entreprise pilote: entreprise capable d'exercer une influence déterminante sur d'autres entreprises ou d'autres acteurs, notamment en raison de sa taille, ou de ses qualités reconnues en terme d'innovation.

Externalités: retombées, positives ou négatives, non prises en compte dans les prix du marché.

Facilitation/facilitateur: action ou agent, extérieur à un système de marché, mais dont l'intervention vise à atteindre l'objectif d'intérêt public de changement systémique.

Fonctions d'appui: ensemble de mécanismes sous-tendant le noyau de l'échange, et permettant au marché de se développer, d'apprendre, de s'adapter, et de croître, incluant, notamment développement de produits, renforcement des capacités, recherche et développement (R&D), coordination, et plaidoyer.

Fonctions essentielles (noyau dur): éléments constituant la base des échanges entre fournisseurs (l'offre) et consommateur (la demande) de biens et de services, au cœur des systèmes de marché. Le moyen d'échange peut être financier ou non financier (mécanismes de redevabilité, par exemple).

Information asymétrique: niveau d'information inégal, où l'un des agents d'une transaction de marché – fournisseur ou consommateur – se trouve mieux informé que l'autre.

Institutions: structures et mécanismes – formels ou informels – de régulation sociale, politique et économique, dans une société / économie, qui conditionnent les incitations et le comportement des acteurs du marché. Le concept d'Institution se réfère donc aux fonctions d'appui et aux règles – fréquemment définies comme « règles du jeu » - du système de marché.

Intervention: ensemble cohérent d'actions ou d'activités temporaires, par lesquels les facilitateurs tentent de faire évoluer le système de marché.

M4P (Making Markets Work For the Poor): Faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres – ou démarche de développement du marché.

GLOSSAIRE

Marché: ensemble de dispositions mettant en relation fournisseurs et acheteurs dans l'échange de biens ou de services ; interaction de l'offre et de la demande.

Organismes: entités formelles jouant divers rôles dans le système de marché.

Organismes représentatifs: organismes agissant dans l'intérêt d'un groupe spécifique, tels que syndicat ou associations de consommateurs. Désignés également sous le terme d'association professionnelle (voir AP).

Outils/instruments: méthodologies relativement standardisées en terme d'analyse de marché (analyses de la chaîne de valeur ou enquêtes d'utilisation, de comportement et d'image...) ou d'intervention (bons d'achat et fonds d'encouragement...).

Pérennité (définition M4P): capacité du marché à assurer un flux de biens et de services adéquats et différenciés, offerts et consommés par les populations pauvres, au-delà de la période d'intervention.

Règles: éléments de régulation formelle (lois, réglementations et normes) et informelle (valeurs de référence, normes relationnelles et sociales), jouant un rôle clé dans la définition des incitations et des comportements au sein des systèmes de marché.

Services de base: ensemble de services importants pour le renforcement des capacités individuelles, qui ne profitent pas simplement au consommateur mais ont des impacts sur l'économie au sens large et la société. Ceci inclut l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable et l'assainissement.

Système de marché: mécanismes impliquant acteurs et fonctions multiples, comprenant trois séries de fonctions principales (noyau, règles, et fonctions d'appui) assurées par divers acteurs (secteur privé, Etat, associations professionnelles, société civile, etc.) par lesquelles l'échange s'effectue, se développe, s'adapte et croit. Un concept par lequel aussi bien les marchés au sens conventionnel du terme que les services de base peuvent se visualiser.

PRESENTATION GENERALE

Pour Jyoti, les choses ne vont pas très bien. Elle souhaiterait pour ses quatre enfants un niveau d'éducation dont elle-même n'a pas bénéficié ; mais à l'école du village, l'enseignant, quand il est là, ne s'implique qu'à moitié. Elle ne sait pas quoi faire. Pour son cadet, en revanche, elle sait ce qu'elle voudrait. Il est malade et elle aimerait consulter le médecin privé de la ville voisine, mais elle n'en a pas les moyens. Aussi doit-elle se contenter du centre de santé public.

Leurs ressources sont très limitées. Avec son mari, elle travaille dur sur leur lopin de terre – et sur les parcelles qu'ils parviennent à louer – mais les récoltes sont maigres. Ils ne parviennent pas à obtenir de meilleurs prix sur le marché, alors que d'autres exploitants semblent connaître une meilleure rentabilité sur leurs exploitations. Ils se procurent leurs intrants auprès d'un parent – semences, engrais, pesticide –, qui leur conseille toujours d'en utiliser davantage.

Jyoti pense qu'ils arrivent à se maintenir; mais si elle ose regarder un peu plus loin, elle ne voit pas comment les choses peuvent s'améliorer:

Rahim a une opinion contradictoire de la mondialisation. D'un côté, il sait que l'entreprise agroalimentaire à forte croissance où il travaille dépend essentiellement de l'exportation. Son emploi, et son salaire - et ce qu'il peut envoyer à la famille restée au village, dont beaucoup sont sans emploi – sont étroitement tributaires des marchés extérieurs.

De l'autre, beaucoup d'histoires circulent dans l'entreprise sur le fait que la concurrence avec d'autres pays se durcit. Les acheteurs étrangers, les anciens pourvoyeurs de commandes et de prospérité, deviennent, selon son patron, de plus en plus exigeants. Ils ne veulent plus du «tout venant» comme autrefois, mais réclament des produits «de qualité», «plus sûrs», «conformes» aux normes les plus élevées, «préemballés», «dans les meilleurs délais», et «plus fiables». Ils veulent «plus et mieux», mais aimeraient autant que cela ne leur coûte pas plus cher:

L'entreprise est-elle en mesure de répondre à ces nouvelles exigences ? Cela implique des changements, mais lesquels ? Au près de qui chercher conseil ? Rahim est inquiet et commence à réfléchir à la manière dont il pourrait réduire ce qu'il envoie au village. Juste au cas où.

Sam, patron d'un petit atelier, est d'un naturel optimiste, mais il lui faut bien reconnaître que son idée de travailler comme sous-traitant de plus grosses compagnies est un projet chimérique. Il ne peut répondre à leurs exigences, en terme de qualité, de délais de livraison, et d'ailleurs, il n'a jamais eu l'opportunité de rencontrer ces gens-là. Par ailleurs, il a d'autres problèmes plus pressants. Un client a décidé de ne pas lui payer l'intégralité de sa facture. Sam a porté plainte, mais il sait bien que d'aller en cour est trop onéreux et trop compliqué pour lui. Son client le sait aussi. Sam s'est adressé à son association professionnelle, qui semble tout aussi démunie.

Avec des conditions plus avantageuses de sa banque, il pourrait résoudre ses problèmes immédiats de trésorerie, et disposer du capital nécessaire pour investir dans de nouveaux équipements. Mais sa banque fait la sourde oreille. Légalement, ils ne peuvent pas prendre en garantie son vieil atelier, et lorsqu'il apporte les titres de ses propriétés au village, ils mettent en doute leur authenticité. L'optimisme de «Sam Entreprise» est mis à rude épreuve.

Le contexte

Comment permettre à Jyoti, Rahim, Sam et aux milliards de pauvres et d'exclus de mieux vivre, par l'amélioration du fonctionnement des systèmes de marché ? Tel est le sujet de la présente étude.

Le terme de « pauvre » recouvre évidemment des situations très diverses. Les pauvres sont de tout origine, de milieux urbains ou ruraux, de cultures et de valeurs diverses. Leurs modes de subsistance, leurs attentes sont différents. Différents certes, mais sous bien des aspects, semblables. Ils partagent le sentiment que leur vie pourrait être meilleure, et tout comme Jyoti, Rahim et Sam, affrontent une même réalité ; pour que leurs conditions de vie s'améliorent, il faut que leur environnement immédiat change. Et, en particulier, les marchés et les services qui leur sont proposés. Les « systèmes de marché », souvent inopérants, qui sont à la base de leurs difficultés, doivent fonctionner de manière plus efficace, pour répondre aux besoins de gens comme eux.

Pour Jyoti, qui vit en zone rurale, la clé pour de meilleurs revenus est l'amélioration des marchés agricoles, aussi bien au niveau des intrants que des débouchés. Ne bénéficiant pas des bonnes

informations, elle ne peut pas apporter les bonnes réponses aux questions essentielles - Que faut-il utiliser ? Que faut-il planter ? Comment planter ? Quand vendre ? Et à qui ? - Bien sûr, une augmentation de revenus résoudrait bien des problèmes, mais cela n'est pas suffisant. Les services qu'elle et sa famille sont en droit d'attendre – en particulier l'éducation, la santé, normalement assurés par l'Etat – sont rarement de bonne qualité. Mais n'ayant pas accès aux bons réseaux de représentation, elle peut difficilement faire bouger les choses. Et sans amélioration à ce niveau, ses enfants vont demeurer très vulnérables, sans que beaucoup d'opportunités leur soient offertes.

La situation de Rahim est différente. Lui et sa famille ont bénéficié du succès de l'entreprise dans laquelle Rahim travaille, sur les nouveaux marchés d'exportation, et de la croissance du secteur. Mais son emploi est aujourd'hui très lié à la réussite de cette entreprise. Et il faut qu'elle évolue. Il ne suffit plus de produire des produits de base bon marché. Il faut maintenant progresser dans la chaîne de valeur ajoutée, et pour cela, il est nécessaire de recourir à des services professionnels, sur le plan logistique, de la production, du contrôle de qualité. Mais si le marché de ces services ne fonctionne pas bien, si l'offre est insuffisante, ou si les patrons de Rahim ne voient pas l'utilité d'investir dans ce domaine,

PRESENTATION GENERALE

la compétitivité de l'entreprise est en danger; les emplois sont menacés – et celui de Rahim en particulier.

En tant que patron dynamique d'une petite entreprise, Sam doit faire front à une large gamme de problèmes économiques. À cause de réglementations inadaptées, il ne peut pas s'appuyer sur le capital investi, ni sur ses titres de propriété, pour obtenir des financements - les marchés fonciers ne fonctionnent pas bien-. Il ne peut pas poursuivre un débiteur en justice, parce que la justice commerciale ne fonctionne pas bien. Et il n'est pas en mesure de surmonter le fossé qui sépare sa petite entreprise de plus grosses sociétés, car les circuits d'échange professionnels, formel et informel – réseaux, procédures, information – l'ignorent.

S'attaquer aux raisons qui sont à la base du mauvais fonctionnement des marchés – comme celles qui touchent Jyoti, Rahim et Sam – est au cœur du principe de développement du marché ou de la démarche M4P : faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres.

L'approche

M4P est une démarche globale d'approche du développement qui fournit aux agences et aux gouvernements le cadre nécessaire à la mise en œuvre de changements durables, sur de vastes zones d'intervention, dans des environnements divers. Il cible les facteurs qui, à la base, bloquent le développement effectif des systèmes de marché dans un contexte de pauvreté.

M4P est à la fois :

- une réflexion stratégique,
- un cadre conceptuel d'analyse des systèmes de marché,
- un guide d'interventions.

M4P n'est ni une recette ni un outil figé c'est une approche souple et adaptable, susceptible d'être utilisée aussi bien dans le domaine économique (agriculture, finances, environnement général des investissements, et économie de subsistance), que dans le domaine social (gestion de l'eau, santé, éducation). Établie à partir d'un vaste champ d'expériences et des leçons qui en ont été tirées, elle prend aussi bien en compte les éléments performants, ainsi que les limites des approches conventionnelles, qu'un nombre croissant d'applications M4P, mises en place avec succès dans différents contextes.

Pour Jyoti, Rahim, et Sam, M4P peut représenter des propositions concrètes d'intervention. Cela peut signifier le renforcement des capacités et des incitations des fournisseurs et des détaillants, pour que des exploitants agricoles comme Jyoti puissent bénéficier de l'information pertinente leur permettant de jouer pleinement leur rôle d'acteur dans le système agricole. Cela peut aussi induire la mise en place de politiques de santé et d'éducation mieux adaptées au milieu rural. Dans le cas de Rahim, M4P cherchera peut-être à s'attaquer directement aux causes fondamentales du faible développement du secteur des services. Pour Sam au contraire, soumis à de nombreux défis, les actions peuvent converger sur la prise en compte des défaillances qui fragilisent et déstabilisent les marchés financiers et fonciers, ainsi le droit commercial. Ou s'attaquer à des contraintes plus « légères » qui, affectant les réseaux d'entreprises, ne permettent pas à des milliers d'entrepreneurs émergents mais dispersés, tel que Sam, de se faire entendre. Pour chaque cas, M4P propose des solutions potentielles concrètes et durables.

D'ores et déjà, les programmes M4P ont permis de toucher et de changer la vie de millions de personnes. Ce présent rapport porte l'espoir d'aller plus loin encore – d'aider d'autres Jyoti, Rahim, ou Sam – avec la mise en œuvre de changements structurels durables, pour le développement d'économies compétitives et intégrées.

PRESENTATION GENERALE

Comment lire ce document

Ce document est une présentation de l'essence même de M4P – ses logiques, ses principes clés, ses caractéristiques et ses objectifs principaux dans la mise en œuvre. Il est destiné à un large public susceptible d'être concerné par M4P – décideurs politiques, représentants d'agences pour le développement, consultants, ONG, chercheurs et fonctionnaires de l'État – et propose une synthèse concise des résultats avérés et des arguments en faveur de la démarche. Il vise à :

- résumer les grandes tendances et les résultats de M4P;
- contribuer à améliorer les pratiques et les réflexions;
- apporter une introduction à d'autres documents annexes, relatifs à M4P.

Composé de quatre chapitres, il peut être abordé comme un tout, ou analysé par chapitre, en fonction des besoins. Chaque chapitre peut donc être considéré comme faisant partie intégrante de l'ensemble de la synthèse, ou comme un document autonome.

Chapitre	Thème abordé
<p>1. Les systèmes de marché ont une incidence sur les pauvres Présentation des deux éléments fondamentaux qui ont amené les agences de développement et les gouvernements à adopter M4P : réalité objective de la situation des pauvres face aux systèmes de marché ; nouvelle approche conceptuelle des modes de fonctionnement de ces systèmes de marché.</p>	<p>Survol des « origines » (pratiques et conceptuelles) de M4P.</p>
<p>2. Pourquoi M4P ? Analyse de l'émergence d'arguments ciblés en faveur de la démarche, à la lumière de l'expérience, dans le domaine du développement. Seront présentés en premier lieu les enseignements équivalents de divers domaines, et ensuite des exemples de succès de M4P mis en œuvre. Ces deux points constituent l'argumentaire de M4P.</p>	<p>Facteurs premiers amenant agences et gouvernements à porter attention à M4P – perspective organisationnelle.</p>
<p>3. Qu'est-ce que M4P ? Traits caractéristiques de M4P, avec mise en lumière de la spécificité de la démarche. Soit la focalisation sur les systèmes de marché, la priorité accordée à la pérennité et aux impacts d'envergure, le rôle de facilitation joué par les interventions, et la nature globalisante d'une approche susceptible d'utiliser de nombreux outils.</p>	<p>Exposé concis de M4P et de ses caractéristiques clés.</p>
<p>4. Comment mettre en œuvre M4P ? Composantes essentielles de la mise en œuvre de M4P. Configuration générale des considérations devant prévaloir dans l'élaboration du cadre stratégique, la compréhension des systèmes de marché, la définition des résultats durables, et la mise en œuvre d'actions devant aboutir au changement systémique.</p>	<p>Résumé de la manière de mettre en œuvre M4P, dans la pratique.</p>

Synthèse est le premier d'une série de trois documents qui visent à analyser et à expliquer M4P.

Perspectives présente une série d'analyses ciblées des questions clés relatives à des systèmes de marché spécifiques (finances, agriculture, ou ressources en eau...), et sur les concepts qui sous-tendent la démarche.

Enfin, *Guide pratique M4P*, reprenant les points présentés au Chapitre 4, expose les principaux enseignements des mises en œuvre effectives de M4P, de manière à constituer une référence opérationnelle pour les utilisateurs.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

RESUME

La logique à la base de la démarche M4P découle d'une nouvelle appréciation de l'importance et du rôle des systèmes de marché dans la réduction de la pauvreté.

La croissance économique (le moteur le plus puissant pour la réduction de la pauvreté) et l'élargissement de l'accès aux marchés jouent un rôle essentiel dans le développement d'économies compétitives et inclusives. Mais, en retour, cela nécessite :

- des marchés de biens, de services et de produits de base fonctionnant efficacement pour tous, en particulier pour les pauvres, qu'ils soient consommateurs, producteurs ou travailleurs.
- des services de base – tels que l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable – qui permettent aux personnes d'acquérir les capacités nécessaires pour échapper à leur pauvreté.

Les marchés des biens et les services de base sont généralement considérés comme de natures très différentes. Les premiers paraissent d'ordre commercial, relevant du domaine d'acteurs privés, quand les seconds concernent traditionnellement l'Etat. Cependant, la tendance actuelle et l'évolution des mentalités, sur le plan de la réflexion économique, ont permis l'émergence d'une approche plus nuancée et réaliste, selon laquelle ces marchés et services partagent un certain nombre de caractéristiques communes.

Tous deux sont multifonctions. Ils supposent l'existence de diverses fonctions, tels que réglementations, réseaux d'information, et circuits de distribution. Tous deux sont multi acteurs. Ils s'appuient sur une diversité d'acteurs, publics et privés. Pour l'un et l'autre, les incitations justes et les capacités sont les gages de la réussite.

Le terme de « système de marché » prend en compte ces traits communs, et constitue une grille d'analyse également valable.

Changer la vie des populations pauvres – en stimulant la croissance et en facilitant leur accès aux marchés – signifie changer les systèmes de marché qui les entourent. M4P s'appuie sur cette réalité, et propose une démarche globale cohérente permettant de comprendre et d'agir pour un meilleur fonctionnement des systèmes de marché.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

1.1 Introduction

Deux séries de facteurs constituent la logique qui sous-tend la démarche M4P. La première découle de l'observation de la situation réelle des populations pauvres au sein des systèmes de marché, d'où la nécessité évidente de comprendre et d'influer sur ces systèmes. La seconde, en appui de la précédente, constitue la base théorique de M4P, en particulier l'évolution de la réflexion économique actuelle. L'une et l'autre ont apporté un nouvel éclairage sur les systèmes de marché, leur importance, la manière dont ils fonctionnent, et en particulier dont ils influent sur la vie des pauvres, et dans cette mesure, sont essentiels pour les agences de développement et les gouvernements, déterminant tant leurs politiques que leurs actions.

1.2 Comprendre la place des pauvres dans les systèmes de marché

L'éradication de la pauvreté, qui demeure l'objectif principal de la communauté internationale œuvrant pour le développement, a connu des fortunes diverses ces vingt dernières années. Globalement, le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de revenu d'1 US\$ par jour est passé sous la barre du milliard (soit 18 % de la population), avec de spectaculaires diminutions dans un certain nombre de pays.¹ Cette amélioration se reflète dans le domaine de la santé, de l'éducation, et des autres bénéfices induits par une augmentation de revenus.

Mais ce résultat global masque des différences considérables. La diminution de la pauvreté dans certaines régions du monde (par exemple, en Asie de l'est où seulement 9 % de la population est aujourd'hui considérée comme pauvre) est contrebalancée par une augmentation dans bien d'autres (l'Afrique garde un taux de 41 %). Si globalement les inégalités ont été réduites (entre pays), elles se sont accrues au sein de la plupart des pays. Si l'on augmente le seuil de définition à 2 US \$ par jour, 2,5 milliards de personnes, soit près de la moitié de la population mondiale, peuvent être considérées comme pauvres – situation sensiblement stable ces 20 dernières années. D'autres analyses se réfèrent aux 4 milliards de personnes à faible revenu, qui constituent la « base de la pyramide » économique.² L'évidence est qu'il y a encore beaucoup de pauvres, fortement vulnérables du fait de leurs faibles revenus, et le plus souvent exclus des avantages dont d'autres bénéficient.

En quoi croissance et accès aux marchés sont importants ?

Le principal défi qu'ont à relever les agences de développement et les gouvernements est de tirer des leçons d'expériences hétérogènes, et de créer un environnement susceptible d'offrir à un plus grand nombre la possibilité de renforcer leurs capacités et leurs atouts, d'augmenter leurs revenus et d'être ainsi en mesure de saisir les opportunités qui leur permettront

d'échapper à la pauvreté. Cet environnement doit respecter deux critères : croissance et accès au marché.

Croissance – la croissance économique est le facteur premier et essentiel de réduction de la pauvreté.³ Les régions qui ont connu les plus forts taux de croissance sont aussi celles qui ont vu chuter le plus nettement les taux de pauvreté. Ainsi, la diminution de la pauvreté connue par le Vietnam entre 1993 et 2002 – de 58 % à 29 % - a pris son élan sur des taux annuels de croissance de 6%.⁴

En règle générale, les divergences des résultats obtenus dans divers pays pour la lutte contre la pauvreté sont explicables à au moins 80 % par des écarts de taux de croissance.⁵

Cette simple remarque – que la croissance est profitable à tous, y compris aux pauvres – ne signifie pas que tous les types de croissance sont identiques. Dans certains pays d'Amérique latine, les populations défavorisées, même si elles profitent également des effets positifs de la croissance, s'en trouvent cependant moins avantagées que la population moyenne⁶. Mais l'inverse s'est produit, dans bien des pays asiatiques.⁶ Une croissance pro-pauvre s'exprime par une plus forte intensité en main d'œuvre et/ou une meilleure redistribution des avantages par le biais de transferts publics.

L'accès – l'accès des populations pauvres à divers services de base (cf. Encadré 1), tels que l'éducation, la santé, l'assainissement – joue également un rôle déterminant dans la réduction de la pauvreté. La consommation de ces services est très liée à la croissance économique.⁷ Dans le cas d'une augmentation de revenus, les individus, tout comme les sociétés, profitent souvent de cette nouvelle liberté pour investir dans des services tels que l'éducation, la santé, les télécommunications. La croissance est susceptible de générer un « cercle vertueux », d'opportunités et de prospérité, où l'augmentation des revenus se traduit par une amélioration du niveau éducatif et sanitaire d'une population, alors plus à même de saisir les opportunités qui s'offrent à elle, contribuant alors à une croissance future.⁸

Mais si croissance et accès se renforcent mutuellement, croissance n'induit pas automatiquement amélioration de l'accès. En Inde, les États du Kerala et d'Uttar Pradesh présentent un même taux de PIB, mais le Kerala se singularise par un niveau de services bien supérieur, sur le plan de l'éducation et de la santé, avec un taux de couverture de soins néonataux quatre fois supérieur, et un taux de scolarisation des femmes de 50 % plus élevé que dans l'Uttar Pradesh.⁹ L'augmentation des revenus n'assure pas forcément un meilleur accès aux services. Les modalités de l'accès – les dispositifs, les mesures incitatives et l'aspect relationnel qui accompagnent la délivrance de ces services – peuvent jouer un rôle aussi important que le volume des ressources (combien) qui leur sont accordées.

² L'élasticité de croissance parmi les populations pauvres était inférieure à 1 – pour un indice proche de 1 en moyenne.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

Ceci étant dit, quelles sont les caractéristiques d'un environnement susceptible d'offrir croissance et de plus grandes facilités d'accès aux pauvres ? Sur le premier point, les avis convergent : un environnement propice à la réduction de la pauvreté inclura stabilité macro-économique générale, liberté d'accès aux marchés internationaux, sécurité et État de droit, voies de communication effectives permettant aux pauvres de se faire entendre des décideurs, et droits de propriété transparents – principes essentiels des approches économiques dominantes. Mais au-delà, il doit également assurer un fonctionnement des marchés et des services de base performants pour les pauvres.

En quoi les marchés sont-ils importants pour les pauvres ?

Les marchés sont des mécanismes par lesquels acheteurs et vendeurs échangent biens et services, et constituent le principe organisationnel central, au cœur des économies dynamiques. Les marchés stimulent choix et compétitivité, de telle manière que les producteurs, constamment sous pression, recherchent des gains d'efficacité et de qualité, et en cela, proposent de meilleurs produits ou services à un nombre accru de consommateurs. Encadrés par une réglementation appropriée, les marchés assurent la réalisation de profits, aussi bien privés que publics, constituant ainsi la base de la compétitivité et de la croissance.

Les marchés ont une incidence sur tous. Mais pour les pauvres – aux réseaux informels plus fragiles, et moins assurés de la protection des pouvoirs publics - cela est encore plus marqué. Par le biais des marchés, les pauvres participent à la vie économique – comme producteurs (paysans, entrepreneurs), employés (forces de travail), et consommateurs (de biens et de services). Les marchés qui fonctionnent de manière inclusive proposent aux pauvres ce dont ils ont besoin – des emplois, des opportunités, des biens, des services – pour augmenter leurs revenus. À contrario, là où les marchés fonctionnent de manière exclusive ou inopérante, les pauvres se trouvent plus facilement exclus des bénéfices directs de la croissance. Indirectement, et même si les pauvres n'y ont pas une implication directe, les marchés de services, et ceux qui touchent au foncier, à l'emploi, et au capital, ont un impact sur l'ensemble de l'économie, et par conséquent sur les pauvres.

Que ce soit directement ou indirectement, les modes de fonctionnement parfois complexes des marchés façonnent l'environnement dans lequel vivent les pauvres. L'accès à la terre est par exemple un point toujours sensible en agriculture, et souvent problématique. En Chine et au Vietnam, la réforme des règles d'exploitation foncière – qui permet aux paysans de devenir propriétaires *de facto* – a modifié les incitations, et généré une hausse importante de production (7 % par an, en Chine), et de productivité.^{10 11} Dans nombre de pays africains, en revanche, l'approche traditionnelle de la propriété foncière, et les normes sociales qui l'entourent, en particulier pour les femmes, ne constitue pas une forte incitation aux investissements.

Cette faiblesse opérationnelle des marchés fonciers peut être aggravée par les lacunes d'autres marchés. Le Rwanda connaît une agriculture intensive, mais les paysans sont peu informés des bonnes pratiques, des semences ou autres intrants. De ce fait, la productivité demeure faible – inférieure d'un tiers à celle du Ghana.¹² Les gens travaillent dur au Rwanda, mais leur environnement ne leur permet pas de travailler de manière « intelligente ». En comparaison, les paysans d'autres pays comme le Bangladesh sont mieux lotis, grâce à un bon réseau de fournisseurs d'intrants (semences, engrais), leur prodiguant également information et conseils – et la productivité y est en hausse.

Plus largement en Afrique, l'absence de structures propres aux marchés développés, tels que les bourses de commerce¹³ – offrant la possibilité de concertations susceptible d'atténuer la volatilité des prix – implique une plus grande vulnérabilité des paysans face aux cycles désastreux de hausse et chute des prix. A titre d'exemple, a succédé, au record de production de céréales connu par l'Éthiopie en 2001, un effondrement dramatique des prix (80 %) ¹⁴.

Le manque d'information – sur les prix, les tendances du marché, les contacts – constitue, pour les pauvres, un handicap essentiel sur les marchés, sachant que par nature, ils ont moins de savoir-faire et de capital social que les groupes plus aisés. Cependant, une plus grande efficacité des marchés en Afrique a entraîné une meilleure circulation des informations en zone rurale. Plus d'un Africain sur 5 bénéficie aujourd'hui de téléphonie mobile, par le biais d'opérateurs privés, dans un environnement régulé par l'Etat.¹⁵ Et des médias privés, autorisés il y a peu, en particulier des radios, constituent aujourd'hui la principale source d'information des populations rurales, dans nombreux pays.¹⁶

Mais le principal capital des pauvres est non la terre, mais leur force de travail. La hausse des revenus n'est pas envisageable sans augmentation de productivité. Certains pays permettent aux pauvres d'utiliser au mieux leur force de travail. Globalement, le textile a souvent été l'initiateur de l'industrialisation, avec comme déclencheur, des entreprises à forte intensité de main d'œuvre. Le Bangladesh (2,2 millions d'emplois) et le Lesotho (50 000) ont ainsi créé des conditions très attractives pour les investisseurs en termes de main d'oeuvre, qui génèrent des revenus plus élevés pour des emplois comparables, en particulier pour les femmes (80 % des salariés du textile).^{17 18} Au contraire, en Afrique du sud et dans de nombreux pays d'Europe de l'est, les législations du travail en font des lieux d'implantation onéreux et peu productifs.¹⁹

La capacité des pays à passer d'une économie de main d'œuvre peu qualifiée vers des produits à plus forte valeur ajoutée, compétitifs en termes de qualité, de délais et de conception,

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

dépend grandement de l'amélioration du fonctionnement des marchés. Dans des économies moyennes, telles qu'en Asie du sud-est, des services spécialisés – conseils, technologie, transport, et conception – n'impliquent sans doute pas directement les pauvres, mais indirectement, en favorisant la compétitivité de l'industrie, et donc l'emploi d'une nombreuse main d'œuvre.

Les marchés sont toujours interconnectés, et les causes de la mauvaise performance d'un marché sont souvent liées à des problèmes affectant des marchés annexes. Ainsi que l'a souligné Hernando de Soto²⁰, ce qui se passe sur les marchés fonciers et au niveau des droits de propriété est souvent de toute première importance pour les autres marchés. Par exemple, des marchés fonciers solides fourniront une base collatérale stimulante pour les services financiers ; les différences de performance de secteurs financiers nationaux contribuent à près de 20% aux variations des taux de croissance économiques.²¹ Et l'interconnexion des marchés est également évidente sur le plan de l'environnement, où les solutions envisagées pour lutter contre le changement climatique concernent essentiellement les marchés les plus performants^b – des marchés carbonés à ceux des nouvelles technologies de production et d'économie d'énergie.²²

Ces exemples montrent comment les marchés peuvent fonctionner efficacement pour tous, et en particulier pour les pauvres – mais aussi comment ils peuvent, dans nombre de cas, échouer. Ils mettent également en évidence en quoi les marchés sont des éléments importants et prégnants de l'environnement socio-économiques des populations pauvres. Comme le fait remarquer Amartya Sen²³, il n'y a pas beaucoup à dire contre les marchés, en soi. Ils existent, comme l'air qu'on respire... La question est de faire en sorte qu'ils fonctionnent correctement.

M4P prend acte de cela – l'ubiquité et l'importance des marchés – et de ce qui en découle forcément - la réduction de la pauvreté passe nécessairement par l'amélioration du fonctionnement des marchés, au bénéfice des pauvres.

Les pauvres et les services de base

Certains services sont indispensables pour permettre aux pauvres de développer les capacités à échapper à leur situation. Les services de base^c - qui au-delà du consommateur individuel, ont des impacts sur l'économie au sens large et sur l'ensemble de la société – se rattachent, de prime abord, à l'éducation, à la santé, à l'eau potable et à l'assainissement. Cependant, les services de base peuvent également inclure d'autres secteurs, d'une importance croissante dans des économies en mutation, tels que la téléphonie mobile, la formation professionnelle, et les services financiers de base.

Il n'est pas facile de différencier clairement les services « de base » des autres services, comme par exemple la comptabilité, qui paraissent relever du secteur privé (cf. Encadré 1). Mais ils peuvent être distingués par les fortes externalités qui leur sont associées, et dans certains cas, par leurs liens avec les droits de l'homme^d. En ce sens, les services de base ne peuvent être simplement « ignorés » : ils sont et demeurent la préoccupation et la responsabilité des États.

Que les pauvres puissent avoir accès et bénéficier de ces services essentiels est de toute première importance, du fait qu'ils sont cruciaux pour leur permettre d'acquérir les capacités – dont les pauvres sont souvent dépourvus – à saisir les opportunités. Cependant, et en dépit de leur importance, il n'existe pas de modèle idéal, pouvant faire figure de meilleure pratique et garantissant la bonne délivrance de ces services. Il s'agit plutôt d'une batterie d'expériences, impliquant des acteurs aussi bien publics que privés, et présentant un certain nombre de points communs.

Encadré 1

Que sont les services dits « de base » ?

Les termes généralement utilisés en ce domaine tendent à engendrer la confusion plutôt qu'à clarifier la nature de ces services. Les notions de « public » et « privé » sous-entendent une distinction concrète non réaliste. La définition usuelle (non rivaux, non exclusifs...), ne prend en compte qu'un très petit nombre de biens ou de services effectivement « publics ». Les services largement perçus comme étant « publics » - tels que l'adduction d'eau – profitent directement à des individus (privés), de même qu'ils contribuent à un meilleur niveau de santé publique et à la croissance économique.

Par ailleurs, les services généralement perçus comme « privés », incluant la téléphonie mobile assurée par des opérateurs privés (les lignes fixes étant généralement rattachées à un service public), profitent directement aux consommateurs, mais servent aussi un objectif public par la réduction du coût de l'information et de la recherche, et par là même augmentent l'efficacité économique. Dans les deux cas, les externalités sont non négligeables.

En ce qui touche à l'éducation des jeunes en particulier, l'enseignement public connaît des résultats mitigés. Quand des services éducatifs assurés par les pouvoirs publics sont parfois considérés comme excellents (comme à Singapour), ils se caractérisent souvent dans les pays à faible niveau de vie par la très médiocre qualité, la forte désresponsabilisation et le manque de motivation des intervenants, souvent incompetents. Dans les zones les plus pauvres et les plus reculées, les enseignants sont

^b Le rapport Stern, sur l'économie du changement climatique le caractérise comme « le dysfonctionnement le plus important et le plus étendu jamais observé ».

^c Souvent qualifiés, dans le langage économique, de biens d'intérêt public (merit goods).

^d La Déclaration des droits de l'homme englobe à la fois la santé et l'éducation.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

le plus souvent tout simplement absents. En Inde, par exemple, le taux d'absentéisme atteint 25 %²⁴. Dans bien des pays, le dysfonctionnement de l'enseignement public est devenu une évidence.

La mauvaise qualité de l'éducation des jeunes est une des principales raisons amenant les personnes plus aisées à payer pour un enseignement privé. Cependant, de plus en plus de familles pauvres abandonnent également les écoles publiques au profit du secteur privé. Une étude récente, effectuée en Inde, au Ghana, au Nigeria et au Kenya, montre que la majorité de résidents des bidonvilles sélectionnés pour l'étude faisait le choix d'écoles locales privées, relativement bon marché, et que le niveau de ces écoles demeurait plus élevé que celles de l'Etat²⁵.

D'autres exemples voient la combinaison d'acteurs des secteurs public et privé. Au Salvador, des écoles communautaires, subventionnées par l'État, et cogérées par les familles et les communautés, assurent une meilleure qualité de formation, à un plus grand nombre d'élèves, que les écoles publiques conventionnelles.

Sur le plan de l'eau et de l'assainissement, des innovations sont également passées par un réalignement des rôles public et privé. Dans certains cas, la privatisation du secteur, sans prise en compte des incitations et des capacités des divers acteurs, a été un échec. Cependant, dans bien d'autres situations, le réajustement des domaines d'intervention des pouvoirs publics et du secteur privé s'est révélé très profitable. L'Amérique Latine par exemple a vu la mise en place de divers modèles, alliant régulation publique avec contrôle et prise en charge par le secteur privé.

Le résultat s'est traduit par une hausse considérable du nombre de raccordements à l'eau potable (30 % en Argentine, au cours des années 90), avec des retombées largement positives pour les pauvres (Figure 1), et une réduction notable de la mortalité infantile.²⁷ Mais cette amélioration se trouve en contradiction avec la situation générale et stable de faible accès, où les subsides traditionnellement accordés aux usagers excluent ceux qui ne sont pas raccordés (les pauvres). Les pauvres, quant à eux, n'ont généralement accès qu'à des services coûteux et de qualité discutable. Le coût de l'eau vendue au porte-à-porte, en Afrique, est généralement trois à dix fois plus élevé que celui de l'eau fournie par raccordement au réseau.

Les domaines plus complexes de la santé et de la nutrition connaissent les mêmes types de problématique sur le rôle respectif du privé et du public. Ici, les services peuvent aussi bien concerner les personnes (traitement individuel), que de plus larges groupes de population (vaccination, campagne de santé

publique). L'expérience plus large, dans les économies à faibles revenus, de prise en charge par les pouvoirs publics, est mitigée. Dans certains pays (Cuba, Malaisie, Sri Lanka...), les résultats ont été plutôt positifs. Cependant, la faible motivation du personnel (le taux d'absentéisme, dans les structures de santé publiques au Bangladesh avoisine les 35 %), les faibles capacités et performances générales sont le lot le plus commun. Le plus souvent, la situation réelle consiste en un imbroglio pluraliste, qui mêle secteurs public et privé. Ce qui pose de nouveaux défis aux pouvoirs publics, avec le besoin de dispositifs réglementaires appropriés, et le fait que l'État se trouve en position d'acheteur de service -, par rapport au fonctionnement d'un système unitaire centralisé.

De nouvelles initiatives prometteuses ont vu le jour avec, entre autres, le transfert de la gestion de ces services aux communautés (Bénin, Guinée, et Mali notamment), et du fait de la participation demandée aux usagers, la redevabilité des fournisseurs (comme à Mexico). Mais ce type de réalignement fructueux des rôles entre acteurs privés et publics est encore rare. Et certaines réformes ont eu des effets pervers ; par exemple, à la suite des réformes, les agents de santé chinois se sont trouvés encouragés à vendre un nombre excessif de médicaments, dans le seul but d'augmenter leurs revenus.³⁰

Ces exemples, qui couvrent une large gamme de services de base, montrent bien que les pauvres peuvent être atteints, mais que souvent, ils ne le sont pas. La leçon que M4P tire de ces tendances est que les approches réussies comprennent souvent un réalignement des acteurs privés et publics, guidé par une meilleure compréhension des incitations et des capacités.

Des marchés et des services de base à la notion de système de marché

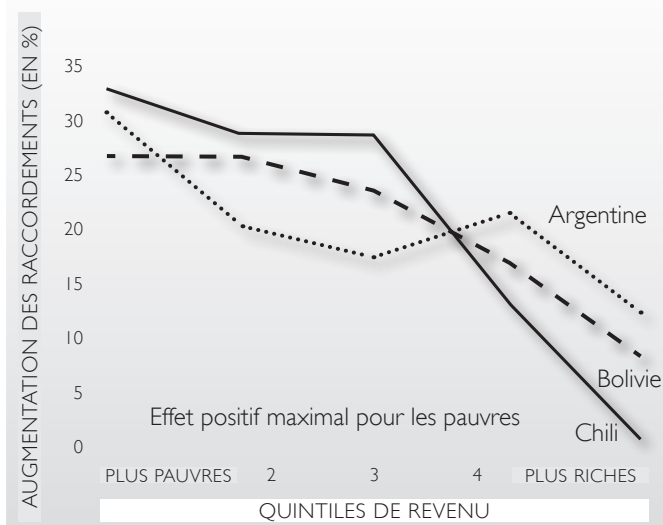
Les pays où les pauvres bénéficient effectivement des marchés et des services de base offrent l'environnement le plus propice à la réduction de la pauvreté. À première vue, marchés et services de base paraissent de natures totalement différentes, les uns relevant du commerce, comprenant le paiement comme élément d'échange, et assurés par des opérateurs privés, les autres pour lesquels les organismes publics jouent un rôle prédominant. Une analyse plus fouillée montre néanmoins qu'ils partagent un certain nombre de traits communs (Encadré 2).

Multi acteurs

Dans les deux cas, la combinaison des diverses fonctions nécessaires au fonctionnement du système de marché réclame l'intervention de nombreux acteurs, privés et publics (entreprises privées, ministères, organisations professionnelles, institutions universitaires...). Les services « publics » ne sont jamais entièrement publics, pas plus que ne sont exclusivement privés les marchés « privés ».

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

Figure 1
Augmentation du nombre de raccordements en eau, après intervention du secteur privé



Multifonctions

Les systèmes traditionnels centralisés de prestation de service, à quelques exceptions près, ont souvent fait la preuve de leur échec. De fait, les systèmes sont pluralistes ou hybrides, et le défi est d'en améliorer le fonctionnement. De même, les marchés (foncier, emploi, produits etc.) fonctionnent souvent mal parce que l'État n'assure pas correctement son rôle – réglementation, information, accès à la recherche.

Établi sur la base des incitations et des capacités

Un changement réussi, aussi bien pour les marchés que pour les services de base, s'appuie sur le renforcement des capacités techniques des différents acteurs et sur une meilleure prise en considération de leurs incitations et de leurs motivations. Ces incitations peuvent être renforcées par des modifications formelles de réglementations ou grâce aux normes informelles qui sont souvent en corrélation directe avec la vie des pauvres. L'essentiel est de reconnaître la place centrale des relations transactionnelles dans les systèmes performants.

Le terme « système de marché » utilisé tout au long de ce document englobe ces traits communs des marchés et des services de base. M4P prend en compte ce socle commun, et constitue une base pour une démarche globale cohérente, permettant d'abord de comprendre puis d'agir, pour une amélioration des systèmes de marché.

Encadré 2

Socle commun des marchés et des services de base

Alors qu'un marché comme celui des produits alimentaires et un service de base tel que l'approvisionnement en eau potable ont apparemment peu en commun, une analyse plus fouillée fait apparaître des traits similaires. Dans les deux cas, les « fonctions essentielles » (production et consommation de produits alimentaires et d'eau potable) ne peuvent être assurées que si d'autres fonctions (réglementation, information, formation, recherche...) sont assurées par divers acteurs – qui doivent, pour cela, en avoir la capacité et la motivation.

Dans le marché alimentaire, le flux du produit implique une succession de liens commerciaux rattachant entre eux divers acteurs privés (producteur - grossiste - détaillant - consommateur). Ces liens sont régis par un ensemble de règles de plus en plus complexe. Certaines relèvent de l'État (réglementation nationale d'hygiène alimentaire ou de protection de l'environnement) et sont appliquées par les pouvoirs publics. D'autres relèvent de normes de qualité définies par des organismes supranationaux à but non lucratif, avec certification délivrée par des fournisseurs privés. La formation et le conseil sont aussi généralement l'apanage du secteur privé, mais peuvent se trouver influencés par les recommandations et l'information en provenance d'organismes de recherche et d'associations. Le premier rôle des associations professionnelles est par ailleurs d'influencer les gouvernements et organismes internationaux.

Un service de base, tel que l'adduction d'eau, peut impliquer une grande variété de dispositifs. Si l'approvisionnement lui-même est assuré par le secteur privé (ou une association à but non lucratif), toute une série d'autres tâches sera pris en charge par les pouvoirs publics, incluant le contrôle et la coordination. L'information des consommateurs peut aussi être assurée par un organisme représentatif industriel, qui fixera également les standards de rendement. Et une association d'usagers peut s'avérer nécessaire pour garantir la redevabilité des fournisseurs.

Il ne s'agit pas ici de présenter un portrait définitif de l'un ou de l'autre, qui peuvent diverger d'un contexte à l'autre. Mais de prendre conscience qu'une même grille d'analyse peut s'appliquer aussi bien aux marchés qu'aux services de base, et que l'approche M4P est applicable aux deux.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

1.3 Nouvelle approche conceptuelle des systèmes de marché

En parallèle de cette prise de conscience de l'importance des pauvres dans les systèmes de marché, une nouvelle analyse de la nature et du rôle des marchés a vu le jour. En grande partie, cela a consisté à percevoir les limites des théories économiques conventionnelles, et la nécessité de mieux comprendre les comportements des gens au sein des systèmes de marché. Cette réflexion émergente interpelle évidemment les agences et les États.^e

Dans les théories conventionnelles, le marché est vu comme un mécanisme d'allocation des ressources. Dans un contexte de concurrence et d'information parfaite, les acteurs réagissent rationnellement à des signaux de prix (exclusivement) et les échanges, réalisés au comptant et régulés par les prix (spot), assurent l'efficacité des marchés et promeuvent la croissance économique.

Bien sûr, les hypothèses qui étayaient cette analyse des marchés se vérifient rarement. Les marchés sont enclins à un certain nombre d'imperfections (ou dysfonctionnement) bien connues :

- L'information asymétrique – quand des fournisseurs se trouvent mieux informés que des consommateurs et vice-versa – peut engendrer une offre insuffisante ou excédentaire de certains biens.
- Il y a externalités (positives ou négatives) lorsque la production ou la consommation d'un bien provoque des retombées non prises en compte au niveau du prix.
- Les biens publics, qui sont non rivaux et non exclusifs, ne peuvent par conséquent être fournis par des entreprises privées.

Aussi, l'un des problèmes avec la réflexion économique conventionnelle est de proposer comme cadre de référence essentiel d'analyse des marchés une abstraction théorique, qui tend à laisser de côté les phénomènes dérangeants, et n'est pas en mesure de proposer des lignes de conduite utiles aux décideurs.

Il existe deux autres formes d'échange reconnues par les économistes, qui ne sont pas pris en compte par la représentation théorique du marché spot:

- L'échange de dons, qui s'effectue sur une base de valeurs communes et le principe de réciprocité. Cet échange n'est pas d'ordre financier; mais implique des obligations réciproques – ce qui peut évidemment être particulièrement important pour des gens moins aisés.
- Les échanges inégalitaires, où un des acteurs jouit d'un plus grand pouvoir relatif, ce qui lui permet de prendre les commandes et de contrôler la transaction. De grandes

entreprises par exemple, peuvent ainsi dicter les termes de l'échange, et contrôler le flux d'information, à destination de plus petits fournisseurs.³¹

Aussi, les économistes définissent-ils plusieurs types d'échange – échanges de marché, de dons, échanges inégalitaires – qui tous peuvent concerner les pauvres. Le problème vient alors, lorsqu'il s'agit d'apporter des recommandations aux décideurs, du fait que la distinction entre ces trois marchés est arbitraire et artificielle. En réalité, ils coexistent souvent et les frontières qui les séparent sont floues et mouvantes³² (Encadré 3).

Encadré 3 Différents types d'échanges dans un système de marché

Au Bangladesh, le marché du maïs a connu une forte croissance, liée au boom de la demande de provende avicole. Le mode de fonctionnement du système de marché et la redistribution de ses bénéfices s'articulent autour de différents types d'échange. Les producteurs de maïs vendent aux acheteurs contre paiement immédiat ou promesse de paiement. Les paysans eux-mêmes fonctionnent de plus en plus avec des arrangements contractuels hiérarchiques, une grosse exploitation, dominante, assurant l'approvisionnement en intrants, en conseils et en fonds de roulement à de nombreux contractants, en échange de l'exclusivité de leur future production, à un prix déterminé.

En règle générale, les entreprises dominantes préfèrent traiter avec de plus grosses exploitations, de manière à réduire leurs coûts de transaction. En dehors d'effets sur l'emploi, cette préférence a créé des doutes sur la capacité des petits exploitants, et des paysans sans terre à bénéficier des retombées économiques du marché du maïs. En pratique cependant, ces bénéfices naissent de la relation informelle patron/client, courante au Bangladesh en zone rurale. Les exploitants contractuels, de manière informelle, sous-traitent souvent auprès de plus petites exploitations, avec un ensemble de mécanismes de partage de risques et de bénéfices. Ces arrangements se déroulent hors de la sphère des entreprises dominantes (qui les désapprouvent) mais ils sont importants pour aider les pauvres à prendre une participation directe au système de marché.

Ces faiblesses minent la capacité de l'analyse conventionnelle à apporter une plateforme cohésive d'analyse et de mise en œuvre d'actions. Elles font également apparaître plus clairement la nécessité d'un cadre de référence plus concret et holistique pour guider agences et gouvernements. Une nouvelle analyse établie à partir de diverses perspectives (telles que la théorie comportementale et la toute récente théorie institutionnelle³³) tend à proposer ce cadre conceptuel.

^e Perspectives présente une analyse plus détaillée des questions conceptuelles abordées par M4P.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

Plus importants à ce stade sont les concepts liés de coûts de transaction et de développement institutionnel. Dans une économie parfaite, aucun coût n'est lié à l'échange entre acheteurs et vendeurs. Dans le monde réel cependant, acheteurs et vendeurs sont souvent en déficit d'information, de confiance, ou se trouvent géographiquement éloignés, ce qui constitue des barrières à l'échange, entraînant des frais additionnels (connus sous le terme de « coûts de transaction »). Les marchés les plus performants développent des stratégies pour la prise en charge de ces coûts, par le biais de mécanismes de couverture de risque, de mise à disposition de l'information, de respect et d'application des normes, et de protection des consommateurs (connus sous l'appellation d'« institutions »).

Les coûts de transaction sont d'évidents indicateurs de l'efficacité d'un marché, et dépendent largement du développement institutionnel. Les pauvres semblent supporter le poids de ces coûts, de manière disproportionnée. Une banque, par exemple, protégée par les réglementations et au fait des modes de fonctionnement, peut poursuivre un débiteur indélicat – ce que le débiteur sait. Mais un paysan pauvre, qui ne maîtrise pas les réglementations, ne peut se permettre d'aller en cour pour recouvrer une créance – ce que son débiteur sait pertinemment.

Les coûts de transaction et le développement institutionnel ne concernent pas seulement l'échange monétaire des marchés commerciaux, mais tout type d'échange. Par exemple, il apparaît clairement que les écoles fonctionnent mieux lorsque les enseignants sont redevables envers les élèves et les parents (de manière formelle ou informelle). Et le flux des informations entre acteurs d'une même chaîne de valeurs circule mieux lorsqu'il s'établit sur des relations de confiance.

Inhérente à la question de coûts de transaction est la prise de conscience accrue de l'importance et de la nature des incitations dans les systèmes de marché. Les motivations, notamment, et les comportements ne sont pas simplement liés aux prix, mais dépendent d'un ensemble de facteurs aussi bien formels qu'informels. Par exemple, en Éthiopie, le système de location de terres devrait assurer de bonnes opportunités pour les investissements, si le type de bail proposé n'était pas perçu comme incertain par les paysans.³⁴

Ces nouvelles tendances des théories économiques ont diverses implications pour les agences et les gouvernements :

- les divers types d'échange – monétaires ou non monétaires – s'entremêlent et n'échappent pas aux coûts de transaction et au développement institutionnel. Les séparer artificiellement dans l'analyse n'est ni pratique ni adéquat pour clarifier les recommandations. Il est nécessaire de les intégrer au même cadre conceptuel – les systèmes de marché.
- L'analyse et la compréhension des marchés doivent refléter

une approche plus nuancée de leur mode de fonctionnement. Considérer l'échange (offre et demande) comme l'unique fonction des marchés est à la fois simpliste et inapproprié, et ignore les fonctions importantes rattachées aux règles (formelles et informelles), et à l'information, éléments souvent déterminants des performances des marchés.

- Les institutions relevant de l'homme, l'évolution vers plus d'efficacité et d'inclusivité des marchés est envisageable. Les systèmes de marché (et les pays) peuvent se trouver pris dans un schéma de sous-développement et de pauvreté, reflétant les avantages acquis de groupes puissants. Néanmoins, et plus positivement, les « règles du jeu » qui déterminent les comportements, peuvent être mieux comprises, influencées et modifiées, par des interventions ciblées et réfléchies. Là se trouvent les opportunités pour les agences et les gouvernements.
- La validité des recommandations étroites faites aux gouvernements à partir d'analyses erronées est à remettre en question. Il est par exemple courant de parler de « biens publics » (quand, en réalité, rares sont les biens qui sont réellement d'ordre public) et cette désignation fautive peut apparaître comme une sorte de carte blanche donnée à l'État pour en assurer seul la délivrance, sans considération d'autres options (réglementations, recherche, information...) qui pourraient pourtant être très utiles pour en développer l'accès (Encadré 4³⁵).

Encadré 4 De l'analyse à l'action, en aquaculture

En aquaculture, la mise à jour continue de l'information est reconnue comme indispensable pour la promotion d'idées et de pratiques nouvelles. Ceci est généralement considéré comme un bien public qui devrait être fourni par les services de vulgarisation de l'État. Néanmoins, au Bangladesh, une analyse plus nuancée a montré que :

- faute d'incitations adéquates, la performance des fonctionnaires laisse à désirer, et une culture de travail inopérante prédomine.
- les fournisseurs d'intrants privés (en particulier les éclosiers) ont intérêt à bien informer et conseiller les paysans afin qu'ils améliorent leurs performances, et se différencient ainsi de leurs concurrents.

L'intervention basée sur cette analyse a amélioré la circulation d'information, par le biais d'opérateurs privés, ce qui a entraîné une hausse de productivité notable.

M4P est partie de ces récentes tendances de l'analyse conceptuelle, pour établir un cadre de référence commun prenant en compte l'échange sous ses différentes formes, la multiplicité des fonctions et des acteurs, et l'importance des

[†] To misquote Marx, the point of M4P therefore is not simply to interpret the world but to change it.

I. LES SYSTEMES DE MARCHES ONT UNE INCIDENCE SUR LES PAUVRES

incitations et des règles dans les systèmes de marché. Plus encore, M4P tend à aller au-delà de cette analyse conceptuelle des marchés. De plus en plus, comme montré au Chapitre 2, les résultats concrets de mise en œuvre constituent un cadre de référence utile, non simplement pour mieux comprendre le monde, mais pour le faire évoluer de manière significative ^f.

^f Pour paraphraser Marx, l'ambition de M4P n'est pas seulement d'interpréter le monde, mais de le changer.

2. POURQUOI M4P ?

RESUME

Les arguments amenant les agences et les gouvernements à adopter M4P relèvent de deux facteurs :

- Les leçons tirées d'une vaste gamme d'expériences de mises en œuvre, sur ce qui marche (et ce qui ne marche pas) ;
- Les succès rencontrés par la mise en œuvre de l'approche M4P.

Tout d'abord, au travers de diverses expériences de développement et dans divers domaines – depuis l'agriculture jusqu'aux marchés financiers, en passant par l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la santé –, les mêmes conclusions émergent. De nombreux efforts, en intervention directe et en réforme à distance, ont échoué, se traduisant par des résultats peu satisfaisants, en termes de couverture, d'impact et de pérennité, et par une distorsion plutôt que par le développement des marchés.

La leçon à tirer de ces expériences est que les agences et les gouvernements doivent ancrer leurs actions dans la réalité des systèmes de marché, et se consacrer à la facilitation de changement systémique.

En second lieu, et d'après diverses sources, il est de plus en plus évident que M4P fonctionne. Des programmes d'envergure, dans divers contextes et systèmes de marché, ont explicitement employé l'approche M4P, et les agences et les gouvernements influencés par ses principes essentiels ont réussi à induire des changements significatifs.

Ces changements sont manifestes au niveau du fort taux de couverture et d'impact – le nombre de personnes ayant accès et bénéficiant de nouveaux services, par exemple. Plus important, dans chacun des cas, les capacités et les incitations qui ont été développées s'avèrent durables, ce qui implique une intensification des impacts positifs dans l'avenir.

M4P n'est pas une panacée, et il demeure encore beaucoup de points à débattre sur sa mise en œuvre. Néanmoins, dans l'ensemble, ces éléments mettent en lumière l'intérêt de l'approche pour corriger les erreurs d'analyse des systèmes de marché, introduire une vision plus positive (mais réaliste) de leurs rôles, et déterminer la manière optimale dont ils peuvent fonctionner au bénéfice de tous – et en particulier des pauvres.

2. POURQUOI M4P ?

2.1 Introduction

L'argumentation essentielle en faveur de l'approche M4P pour les agences et les gouvernements s'appuie sur deux éléments. Construite à partir de tendances plus larges – l'importance des systèmes de marché et les modifications de l'analyse théorique conceptuelle qui s'y rapporte – elle est également liée à des expériences spécifiques vécues par ces organisations. Tout d'abord, leur expérience en différents domaines a abouti à une même prise de conscience qu'une nouvelle approche centrée sur le changement systémique est absolument nécessaire. Dans un second temps, les succès concrets de mise en œuvre de M4P apportent l'évidence qu'en tant qu'approche, elle permet d'obtenir des effets conséquents et durables. Si certaines questions concernant les pauvres et les systèmes de marché font toujours l'objet d'un débat, d'ores et déjà, ces éléments suffisent à établir le bien fondé de M4P.

Encadré 5 Interventionnisme impulsif dans le secteur du service aux entreprises

Les dangers de l'intervention par impulsion ont été particulièrement mis en avant dans le secteur des services aux entreprises (BDS) – la part des services non financiers essentiels au développement des affaires. Depuis la fin des années 90, le BDS a été le centre d'un effort collaboratif peut-être unique entre diverses agences, coordonné par le comité des bailleurs de fonds pour le développement de l'entreprise (Donor Committee on Enterprise Development). L'objectif était d'analyser les expériences acquises par les agences, en toute transparence, de manière à s'assurer que le processus d'apprentissage était plus « sain », plus largement accepté et plus efficace.

La réponse a été la suivante :

- Le soutien direct aux entreprises était généralement inefficace, et sans grand bénéfice ;
- L'horizon de pérennité n'excédait pas la durée des subsides externes ;
- La tâche essentielle des agences devait être d'agir en tant que facilitateurs des marchés de BDS, et non de les soutenir par des subventions directes et continues.

L'effet de ces constatations a été considérable sur les pratiques. Il existe bien sûr des agences qui agissent encore par interventions directes. Mais il en résulte au moins que le défi qu'elles ont à affronter est plus clairement défini : comment assurer leur développement, sans fausser les incitations et le processus de changement et de développement à plus long terme.

2.2 L'expérience élargie du développement

L'expérience acquise par les agences de développement et les gouvernements, dont les politiques et les ressources ont cherché à influencer sur les systèmes de marché et les pauvres, est un puissant facteur de changement. Quelle a été cette expérience et quelles leçons peuvent en être tirées pour guider les interventions futures ?

L'un des traits caractéristiques de M4P est que la démarche a été établie à partir d'une large gamme de domaines de développement, où les pauvres interagissent avec les systèmes de marché. Ceci inclut l'agriculture, les finances, le développement du secteur privé, l'eau et la santé. Traditionnellement, chacun opère dans son « pré carré » d'activités, d'expertises et de pratiques modélisées – avec très peu de mise en commun. Néanmoins, en dépit de leurs différences, les expériences de chacun et des parcours parallèles d'apprentissage ont abouti à des conclusions dont la similitude est troublante. M4P est issu de ce terreau commun d'expériences. Pour généraliser (et simplifier), il est possible de voir cela comme un continuum avec, aux deux extrémités, deux perspectives contrastées : l'intervention par impulsion et la réforme à distance.³⁶

Intervention par impulsion

La première vague des pratiques de développement a consisté en une intervention directe, afin « que les choses se fassent ». L'esprit de la démarche est ici que, si les systèmes de marché n'assurent pas correctement leur fonction d'approvisionnement, « nous » (agences et gouvernements) allons les remplacer et assurer les moyens financiers, conseils, matériaux, services ... tout ce qui peut s'avérer nécessaire, directement. Nous devons le faire nous-mêmes pour « faire avancer les choses ».

Les interventionnistes défendent leur pratique entrepreneuriale, et – irrités par ce qu'ils perçoivent comme l'inaction des autres – la considèrent comme un moyen pratique de générer des résultats rapides (*quick-wins*). Pour les gouvernements, l'interventionnisme se manifeste par une prise en charge de l'offre. Pour les agences, il s'agit soit d'assurer directement l'offre, ou, plus communément, de travailler avec des partenaires (tels que l'Etat, ou des ONG) pour assurer la délivrance directe de services subventionnés.

Avec le recul, à quelques exceptions près, il est maintenant clair que le succès n'a pas été éclatant. Des études importantes, dans divers domaines (Encadré 5) montrent que ces interventions se sont souvent traduites par :

- Une couverture limitée – avec, généralement, une faible proportion d'utilisateurs potentiels touchée ;
- Un impact limité – avec seulement quelques signes clairsemés de changement positif et peu de preuve que ce soutien ait engendré un développement plus large ;

2. POURQUOI M4P ?

- Une pérennité limitée – avec la nécessité d'injecter toujours de nouvelles ressources externes pour faire fonctionner la machine d'appui ;
- Une efficacité limitée – avec des coûts de fonctionnement relativement élevés.

Pourquoi ? Dans l'ensemble, l'expérience des interventionnistes est liée à deux déficiences initiales. En premier lieu, il n'y a pas eu d'évaluation préalable du rôle des acteurs clés, sur le plan des capacités et des incitations – qui fait quoi, comment et pourquoi, au sein du système de marché. C'est en particulier le cas lorsque les gouvernements se trouvent assumer des rôles inappropriés et condamnés au court terme – en particulier s'ils s'obstinent à limiter leur intervention à la prise en charge directe de l'offre, sans prendre en considération l'ensemble du système dans lequel ils s'inscrivent. Aussi, plutôt que de considérer le rôle qu'ils pourraient jouer dans le système pris dans son ensemble, et « échapper à l'optique marché contre Etat, pour travailler sur l'existant »,³⁸ les gouvernements se sont limités aux approches conventionnelles (le plus souvent sans effet), en particulier dans des domaines comme la vulgarisation agricole, la formation professionnelle et la santé.

En second lieu, et particulièrement dans des domaines économiques, l'erreur a été de ne pas replacer le monde des affaires dans le contexte de marché. L'idée première des intervenants a été de poser la question : « quels problèmes rencontrent les entreprises et de quelles manières nous pouvons les résoudre ? » Plutôt que d'aborder les bonnes questions systémiques : « pourquoi l'environnement du marché ne parvient pas à les résoudre ? » et « comment pouvons-nous agir sur les contraintes qui l'empêchent d'y parvenir ? ». Améliorer le fonctionnement des systèmes de marché et s'attaquer aux causes sous-jacentes qui déterminent les comportements des entreprises ne sont pas apparus comme des priorités. Logiquement, si les bonnes questions ne sont pas posées, il est fort probable que les bonnes démarches n'apparaîtront pas. Les conclusions apportées par une récente étude de la Commission Européenne sur les programmes de développement du secteur privé (*EC private sector development programs, 1994 – 2003*) peuvent s'appliquer à bien des agences :³⁹

« Les programmes de la Commission Européenne se sont souvent concentrés sur l'apport direct de services, pour un impact immédiat, plutôt que sur l'analyse des contraintes qui empêchent le bon fonctionnement du marché. [En conséquence], les activités de DSP (Développement du secteur privé) ne sont pas susceptibles d'améliorer la compétitivité du secteur privé, sur le long terme ».

Réforme à distance

Les analyses dominantes dans le monde du développement ont évolué ces dernières années.⁴⁰ Au niveau macro, le principal credo de l'approche classique pro-marché est relativement clair : discipline fiscale, faible taux d'imposition marginale, élargissement de l'assiette fiscale, ouverture commerciale et aux investissements, et libéralisation microéconomique. La recherche de la « vérité des prix », dans une économie, est encore considérée comme cruciale pour permettre un environnement global porteur et favorable au développement – priorité essentielle des interventions de l'Etat. Aujourd'hui, il y a cependant une prise en compte de la complexité des processus de croissance et de la nécessité d'adapter les approches (jusqu'à un certain degré) aux différents contextes. À l'origine de cette évolution, est le résultat mitigé des expériences guidées par les précédentes approches, rigides et imposées – avec de fortes croissances dans certains pays, et l'absence de résultats tangibles dans d'autres (en Afrique notamment). Il y a un relatif consensus sur le fait qu'il est nécessaire d'aller au-delà du vieux mantra politique : « stabiliser, privatiser, libéraliser »⁸.

Cependant, si les exemples les plus évidents de l'échec de l'approche de réforme à distance ont tendance à s'effacer, il existe encore de nombreux cas où des « solutions » inappropriées ont été parachutées dans des contextes différents. Par exemple, l'échec relatif des efforts pour assurer le bon fonctionnement de la Bourse, en Afrique, apparaît, du moins en partie, dû à la trop grande importance accordée aux cadres réglementaires et juridiques, incompatibles avec les besoins locaux et les capacités. Et l'attitude générale de vouloir à tout prix améliorer le climat des investissements fait courir le risque de négliger « les nombreuses problématiques spécifiques à chaque secteur, en termes de régulation et de leur mise en œuvre, qui collectivement s'avèrent les plus importantes contraintes s'opposant à la croissance ».⁴¹

Pourquoi ? Deux faiblesses essentielles ont miné les efforts des réformateurs. Premièrement, il n'y a pas eu de mesure claire de l'importance des règles informelles et de la complexité des processus de changement institutionnel. Changer les lois et les réglementations – les « règles du jeu » officielles – est de peu d'utilité si l'on ne change pas dans le même temps les modes de mise en application. Les processus de changement doivent être pris en charge, dans les pays, par des personnes clés, et s'appuyer sur une juste compréhension de l'économie politique – en particulier, les incitations des groupes d'acteurs. Les changements peuvent rarement être imposés de l'extérieur.

En second lieu, l'approche n'a pas su prendre en compte le fait qu'un « environnement propice à la croissance » a plus d'importance que les meilleures réglementations. Cela inclut aussi, par exemple, l'information, les services adéquats, le niveau des compétences et des connaissances – éléments d'un

⁸Voir la déclaration du Consensus de Barcelone, en 2004, qui a rassemblé les économistes les plus reconnus.

2. POURQUOI M4P ?

ensemble systémique aussi important que les réglementations. Par ailleurs, des perspectives plus pratiques et holistiques sont à la base de cette conception :

- Michael Porter insiste sur l'importance des services d'appui, infrastructures et information, dans son « modèle diamant » des facteurs contribuant à un environnement microéconomique propice à la compétitivité.⁴²
- Le cadre conceptuel du « diagnostic de croissance » de Rodrik et al. s'intéresse aux contraintes limitantes (*binding constraints*) qui pèsent sur l'économie, basé sur les analyses par arbre de décision des causes et des effets.

De fait, la réforme des réglementations, basée sur ce qui a pu être observé ailleurs, peut être nécessaire pour faire changer les systèmes de marché, tout autant qu'une intervention directe. Mais les réformistes et les interventionnistes – deux caricatures (en quelque sorte) à chaque extrémité du spectre^{h 44} – apportent des exemples de cas réels. Ils ont en commun le même problème – la défaillance de leurs actions à s'ancrer dans les réalités du marché, selon le fonctionnement des systèmes de marché, et avec une vision claire de la manière dont ils pourraient mieux fonctionner. Sur un plan plus positif néanmoins, ils partagent la même conviction que les expériences menées sont riches en enseignements, et que ces derniers convergent de manière évidente pour toutes les sphères de développement. Par exemple :

- BDS (Développement du service aux entreprises) : « les objectifs de couverture et de pérennité ne seront atteints que pour des marchés déjà bien développés en termes de services aux entreprises » (Comité International des Bailleurs de Fonds, Livre Bleu).
- Services financiers : « pour atteindre son niveau optimal, la microfinance doit être totalement intégrée au système financier dominant d'un pays en développement » (CGAP - Consultative Group to Assist the Poor).⁴⁵
- Santé : « les causes systémiques essentielles du fonctionnement non optimal des systèmes de santé est... l'engagement discontinu du secteur privé dans les soins de santé » (Spinaci et al.).⁴⁶
- Foncier : « Nous devons arrêter de penser en termes de projets au profit d'approches systémiques mises en œuvre au niveau national » (Augustinus et Deininger).⁴⁷
- Moyens d'existence en milieu rural (*rural livelihoods*) : « il faut développer une approche plus imaginative, s'enracinant dans une meilleure compréhension ... du rôle joué par le développement institutionnel dans la croissance économique, en tenant compte du développement de marché comme faisant partie intégrante de ce développement institutionnel » (Dorward et al.).
- Agriculture : « l'exigence est maintenant de s'engager nettement dans des actions qui ne créeront pas d'effets

pervers, qui soient axées sur les marchés, et susceptibles de générer des bénéfices effectifs pour les pauvres » (Joffe et Jones⁴⁸).

M4P est le résultat de ce dur apprentissage.

2.3. M4P en pratique

L'argument final en faveur de M4P vient des résultats constatés lors de sa mise en œuvre dans divers contextes. Son utilité est avérée dans un corpus d'expériences de plus en plus important. Quant aux défis essentiels de croissance et d'accès, qui sont les principaux objectifs des agences de développement et des gouvernements, il apparaît de plus en plus clairement qu'avec M4P, il est possible d'aboutir à des changements d'envergure et durables.

En bref, M4P, ça marche.

Ceci est bien sûr particulièrement flagrant là où les gouvernements – sans utiliser consciemment le label, ni généralement avoir été sollicités dans ce sens par les bailleurs de fonds – ont réussi à développer les systèmes de marché. Par exemple, si la progression générale de la téléphonie mobile est parfois vue comme le simple résultat d'un progrès technologique, l'espace laissé aux opérateurs de téléphonie mobile est en fait le fruit d'une innovation stratégique majeure touchant au rôle de l'Etat. Au lieu de tenter eux-mêmes d'assurer le service (ce qu'ils font généralement pour le téléphone fixe), les gouvernements ont opté pour la stratégie des licences et de la réglementation. En cela, ils ont créé les incitations concurrentielles et les opportunités pour que les opérateurs privés atteignent les groupes à faible revenu et les consommateurs de régions éloignées, et pour la création de nouveaux services. Cela n'aurait pu se produire, sans un réalignement essentiel des rôles au sein du système de marché.

Parallèlement à ce type d'interventions réussies, du ressort des gouvernements, il existe d'autres exemples, plus spécifiques, où des agences, conjointement avec des partenaires, et appliquant consciemment l'approche M4P, ont initié des changements majeurs. Les trois cas de mise en œuvre de M4P présentés dans ce document (Tableau 1) ont été choisis à la lumière de leurs résultats, confirmés par une évaluation externe, et parce qu'ils s'inscrivent dans des contextes et des systèmes de marché différents – marché financier en Afrique du sud, média (radio) en Ouganda, et légumes au Bangladesh.

^h Ceci peut être mis en parallèle avec la catégorisation moderniste activiste mise en place dans le secteur des services financiers.

2. POURQUOI M4P ?

Tableau I

Illustrations de M4P en pratique

FinMark Trust, Afrique du sud	FIT-SEMA, Ouganda	Katalyst*, Bangladesh
<p><i>Contexte</i> : le faible taux de couverture des services financiers (38 % initialement) pour les groupes à faible revenu maintient ceux-ci à l'écart de l'économie dominante et constitue un facteur limitant de leur contribution à la croissance.</p>	<p><i>Contexte</i> : la mauvaise qualité des programmes radiophoniques concernant le monde des affaires constitue un facteur limitant pour la circulation de l'information économique et la redevabilité.</p>	<p><i>Contexte</i> : la faible productivité, due aux mauvaises pratiques et aux intrants utilisés, constitue un facteur limitant pour les revenus, les emplois et les effets nutritionnels de la culture des légumes.</p>
<p><i>Objectif</i> : améliorer le fonctionnement des marchés de services financiers au bénéfice des pauvres.</p>	<p><i>Objectif</i> : améliorer de manière pérenne la qualité et la pertinence des programmes des radios commerciales.</p>	<p><i>Objectif</i> : augmenter durablement la productivité des paysans dans la culture de légumes.</p>
<p><i>Défi</i> : comprendre et répondre au défi d'un ensemble de contraintes systémiques, dans un contexte fortement politisé et divisé.</p>	<p><i>Défi</i> : changer le modèle économique existant des radios.</p>	<p><i>Défi</i> : faire de l'information et du conseil des services intégrés à la chaîne de valeur.</p>
<p><i>Principales actions</i> : établir une vision partagée de l'avenir du secteur ; soutenir l'innovation en termes de services offerts ; développer les services d'information ; améliorer le processus réglementaire ; stimuler l'éducation du consommateur.</p>	<p><i>Principales actions</i> : travailler avec un petit nombre de radios, pour améliorer l'innovation et la qualité des programmes ; démontrer la rentabilité du modèle et entraîner d'autres acteurs (crowd-in) ; renforcer d'autres fonctions de marché (étude d'audience, journalisme, etc.).</p>	<p><i>Principales actions</i> : aider les fournisseurs d'intrants à constituer un programme de formation à destination des détaillants et créer ainsi des incitations et des capacités leur permettant de mieux conseiller les paysans.</p>
<p><i>Résultats obtenus</i> : contribution à l'ouverture de 7,1 millions de nouveaux comptes bancaires ; nouveaux services d'information ; renforcement du rôle de l'État ; environnement plus favorable à l'innovation.</p>	<p><i>Résultats obtenus</i> : 50 nouveaux programmes, proposés par 25 stations, atteignant 7 millions d'auditeurs supplémentaires.</p>	<p><i>Résultats</i> : apparition d'un nouveau modèle d'entreprise dans la chaîne de distribution, desservant un million de paysans, et les aidant à augmenter leurs rendements</p>

* Katalyst travaille dans plus de 20 secteurs régionaux différents, dont les légumes.

Dans chacun des cas, les approches adoptées se sont écartées des « pratiques conventionnelles ». Par exemple :

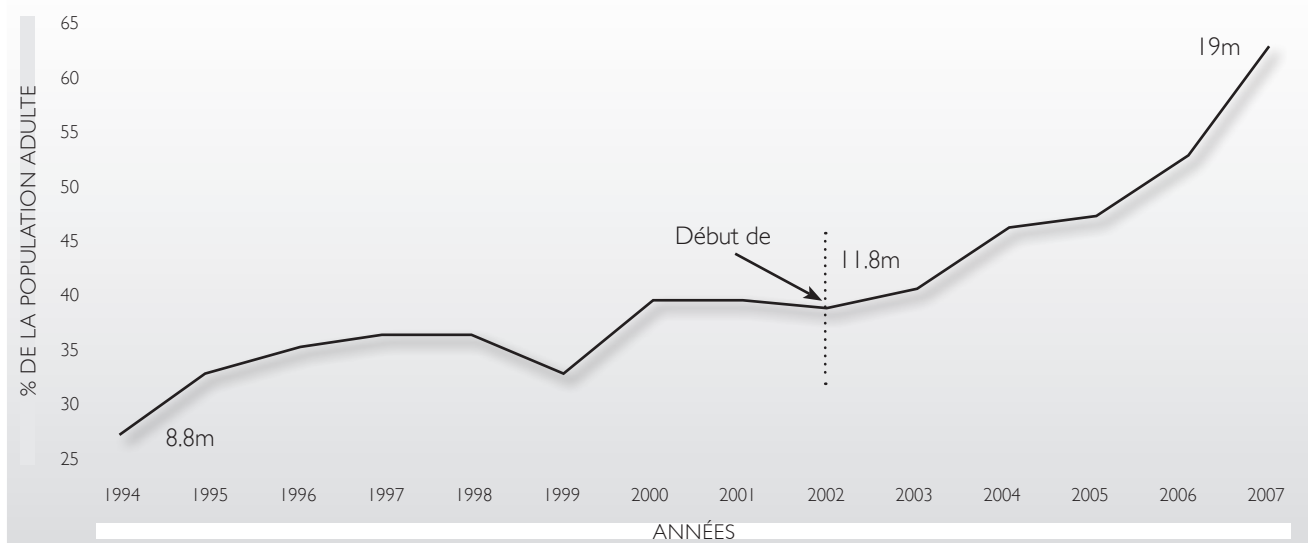
- FinMark Trust⁴⁹ (FinMark) : au lieu d'implanter un « fournisseur pour les pauvres » ou de changer des réglementations isolées, le programme a cherché à s'attaquer aux causes profondes de ce faible taux de couverture – information, innovation, relations entre les partenaires et processus de régulation.

- FIT-SEMA⁵⁰ (*Small Enterprise Media in Africa*) : plutôt que d'acheter du temps d'antenne à des stations de radio pour qu'elles diffusent une information spécifique, le programme a cherché à générer de nouvelles capacités et incitations parmi les stations de radio et les autres acteurs, de manière à améliorer la programmation.

- Katalyst⁵¹ : plutôt que financer directement un programme de formation des paysans, l'approche a préféré travailler d'abord avec une (puis avec plusieurs) entreprises de fournitures d'intrants, en les aidant à bâtir de nouvelles capacités pour la formation de leurs détaillants, pour qu'à leur tour, ils modifient leurs offres auprès des paysans (avec plus d'information et de conseils).

2. POURQUOI M4P ?

Figure 2 –
Titulaires de comptes bancaires, 1994-2007 (en % de la population adulte totale)



Chaque projet a fonctionné sur plusieurs années et certains éléments clés de leur réussite sont maintenant identifiables. Concernant la **couverture**, dans chacun des cas, l'effet d'échelle est considérable :

- En Afrique du sud, le nombre de personnes titulaires d'un compte bancaire (Figure 2) est passé de 11,8 millions (38 % de la population) à 19 millions (60 %) en six ans. FinMark a été un parmi plusieurs contributeurs mais son rôle a été essentiel.
- En Ouganda, il n'existait en 1999 aucun programme adéquat, quand aujourd'hui plus de 25 radios desservent 7 millions d'auditeurs, proposant 50 émissions économiques différentes.
- Au Bangladesh, le travail de Katalyst dans le secteur des légumes a permis d'atteindre sur 3 ans près de 3 000 détaillants, pour une clientèle de près d'un million d'exploitants.

Dans chacun des cas, un nombre relativement important de personnes a eu accès à de nouveaux services – mais que sait-on des **bénéfices définitifs** dont ils ont pu jouir grâce à cela ? Dans le cas de services bancaires payants, il y a bien sûr une différence entre accès, usage et bénéfices des services. Cependant, on peut considérer que si les gens achètent des services bancaires, c'est qu'ils en retirent des avantages, et donc, sur un plan global, la hausse du taux de couverture peut être mise en équation avec la satisfaction du consommateur. Pour la radio en Ouganda, l'étude effectuée montre qu'il y a un lien direct entre l'amélioration des revenus et des moyens de subsistance de milliers de paysans pauvres, et la possibilité de s'exprimer et de demander des comptes qu'offrent les radios, avec, pour conséquences, que les lois ont été mieux appliquées, les promesses publiques mieux tenues et que la corruption a été pointée du doigt.

Pour finir, les études menées au Bangladesh montrent que d'avoir surmonté ce blocage au niveau de l'information a entraîné des gains de productivité de 20-30 % dans la production de légumes, permettant ainsi au pays d'être plus compétitif vis-à-vis de ses voisins. Selon l'enquête menée, la productivité globale des paysans clients des détaillants formés dans le cadre du programme est supérieure d'un quart à celle des clients d'autres détaillants.

Cette augmentation de couverture et les bénéfices qui en ont découlés ne sont réellement significatifs, que s'ils ne sont pas temporaires, mais définitifs. Au vu de cette notion de **pérennité**, les changements qui ont été initiés indiquent que non seulement

2. POURQUOI M4P ?

les bénéfiques sont vraisemblablement pérennes, mais que le renforcement des capacités et des incitations laisse supposer qu'ils continueront à se confirmer par la suite.

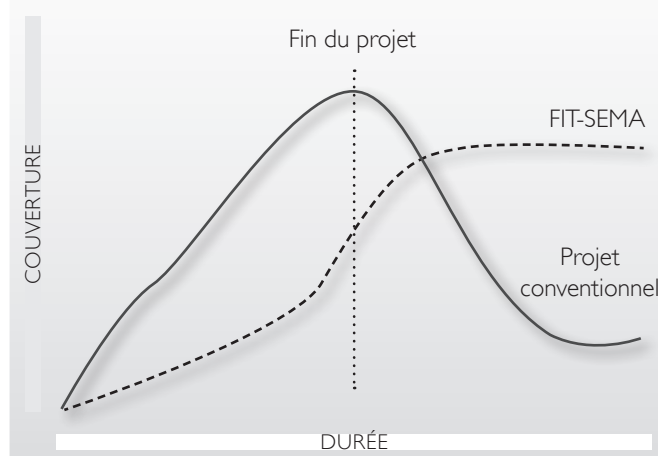
- Nouveaux services commerciaux – dans le cas de FinMark, en Afrique du sud, il y a eu mise en place d'un nouveau service d'information corporatif (FinScope), au bénéfice des entreprises. De nouveaux services d'appui ont également vu le jour en Ouganda – tel que la formation des journalistes radio – ce qui amènera une amélioration continue de la qualité.
- Nouveaux rôles publics - le marché des services financiers sud-africain a vu une relance des processus de réforme réglementaire, de même que de fonctions publiques telles l'éducation financière du consommateur.
- Nouveaux modèles d'entreprises – avec Katalyst et FIT-SEMA en particulier; les acteurs du marché ont pu apprécier la valeur de différents modèles d'entreprise. Les radios sont incitées à diffuser de meilleurs programmes à destination des entreprises, dans la mesure où elles peuvent ainsi gagner des auditeurs, et en retour, davantage de sponsors commerciaux. Les fournisseurs d'intrants et les détaillants du Bangladesh qui ont vu leurs profits augmenter grâce à cette nouvelle approche du métier où l'information joue un plus grand rôle, sont fortement incités à poursuivre et à approfondir leur travail dans ce sens, tandis que leurs concurrents sont de leur côté incités à les imiter.
- Nouveaux réseaux relationnels – inhérents à ces changements, des relations gagnant gagnant entre acteurs du marché ont été renforcées, notamment entre stations de radio et centres de formation, entre fournisseurs d'intrants, détaillants et paysans.

Que dire de ces résultats, si on les compare à d'autres interventions ayant opté pour un mode plus direct de livraison des services ? La comparaison point par point n'est pas toujours possible et, en se concentrant sur les indicateurs phares, peut causer des erreurs d'interprétation. Cependant, les chiffres laissent entendre que les résultats obtenus dans ces exemples, en termes de couverture et d'effet d'impact, sont bien supérieurs à la normale. Il faut par ailleurs noter que cette bonne performance n'est pas liée à un apport plus considérable d'intrants externes (donc aux dépens de *l'efficacité*). Aussi, même en l'absence de comparaisons détaillées, il est clair que l'approche M4P n'est pas plus (et généralement plutôt moins) coûteuse que la plupart des programmes engagés par les projets conventionnels. À titre d'exemple, le budget de Katalyst pour les légumes a atteint 120 000 US\$ sur trois à quatre ans. Celui de FIT-SEMA, pour les 7 ans de mise en œuvre, a été d'environ 1,5 million d'US\$.

Mais surtout, le fait le plus marquant, dans ces exemples, est que les changements obtenus sont d'ordre systémique – ils ont atteint les causes profondes du « sous rendement » du système

dans son ensemble et des pauvres au sein de ce système. Le travail de FIT-SEMA en Ouganda peut être comparé de manière significative à d'autres projets ayant eu les mêmes objectifs (améliorer l'information au bénéfice de petits entrepreneurs), mais qui ont opté pour l'achat direct de temps d'antenne. Si le taux de couverture a été fortement augmenté au démarrage, ils ont échoué à générer des changements durables dans le marché de la radio. En deux mots, aucune des radios ougandaises financées par les bailleurs de fond n'a continué à émettre au-delà de la période de subventions initiales (Figure 3).

Figure 3 –
Comparaison modélisée de la couverture de FIT-SEMA et d'un projet conventionnel



A la lumière de ces exemples, touchant divers contextes et divers systèmes de marché, il est clair que la démarche M4P fonctionne, et permet des changements plus importants et plus durables que les autres approches conventionnelles. Cela ne signifie pas pour autant que M4P est à prendre comme un nouveau credo, puriste et jalousement gardé. En effet, dans bien d'autres situations, certains éléments clés de M4P ont été intégrés à des programmesⁱ, avec des résultats très positifs. Par exemple, au Somaliland – dans un contexte de conflit et de quasi banqueroute du gouvernement central – la collaboration effective entre municipalités et secteur privé local pour la distribution d'eau potable a généré une augmentation par huit du nombre d'abonnés, avec comme répercussions, l'amélioration du niveau de santé de toute la communauté et une hausse de revenus pour la municipalité.⁵² Au Kenya, pays voisin, un projet attaché à la chaîne de valeur de l'avocat et du fruit de la passion a concentré ses efforts, avec succès, sur la mise en place et le développement de services commerciaux payants – pulvérisation, greffage, élagage – au profit de petits groupes de paysans, ce qui a contribué à quintupler les exportations du pays en cinq ans.⁵³

ⁱ Sans mention explicite de M4P.

2. POURQUOI M4P ?

2.4 Mises en garde et avertissements

S'il est clair que M4P a de solides atouts, il ne faut néanmoins pas la considérer comme une panacée ou un dogme. De nombreux problèmes restent légitimement sujets à débats, concernant les marchés et les pauvres, et ne peuvent être résolus sur le mode binaire vrai/faux.

Le remplacement de mécanismes informels d'échange par des services commerciaux est-il nécessairement bénéfique aux pauvres ?

Les pauvres ont souvent développé des stratégies, en particulier sur le plan financier, qui permettent la distribution des ressources, le partage de l'information et des connaissances. Ces stratégies s'inscrivent dans des réseaux sociaux et des modes relationnels qui fonctionnent souvent au détriment des pauvres - et les enferment encore davantage dans leur position d'« infériorité ». Mais il serait très naïf de croire que les intégrer aux circuits commerciaux va suffire à leur assurer respect et traitement égalitaire, en tant qu'acteurs du marché, clients ou fournisseurs.

Les pauvres sortent-ils « gagnants » des changements de marché ?

Le changement est un phénomène récurrent des systèmes de marché, et les processus d'évolution s'accomplissent rarement en douceur. Les marchés sont dominés par la concurrence, qui met en compétition entreprises et individus. Dans un tel contexte, les « pauvres » ne constituent pas un groupe homogène ; ils peuvent vivre des conflits d'intérêt, par exemple comme producteurs, vis-à-vis des consommateurs. Imaginer « arrêter » l'avancée inexorable du changement est rarement une option réaliste, mais dans tous les cas de figures, il n'est jamais évident de déterminer où et comment l'intérêt des pauvres (pris globalement) sera le mieux servi.

Quel doit être le rôle de l'Etat ?

Sur la question du rôle que doit jouer l'État, les exemples institutionnels peuvent apporter des preuves contradictoires de ce qu'il faut faire. À Cuba, les services de santé qui relèvent de l'État, sont d'une excellente qualité, alors que dans bien d'autres pays pauvres, la même situation est désastreuse. Les banques d'Etat comptent souvent un nombre élevé de pauvres parmi leurs détenteurs de comptes bancaires ; mais est-ce que « permettre l'accès » est équivalent à « fournir les services répondant aux besoins » ?

La démarche M4P respecte-t-elle l'approche par les droits ?

Les partisans de l'approche par les droits défendent leur démarche en disant qu'ils contribuent à créer un climat moral et légal générateur de changement. Il leur est parfois reproché de faire de fausses promesses, qui jettent un discrédit sur

leur action, parce qu'ils ne se soucient pas suffisamment de la manière dont les obligations seront éventuellement respectées. L'Etat est souvent considéré comme investi de cette charge ; mais s'il ne peut ou ne veut pas le faire, ce qui est fréquemment le cas, peut-on envisager, dans ce même contexte des droits, de considérer autrement le rôle de l'Etat ?

À quel moment développement de marché et protection sociale se rejoignent-ils ?

La protection sociale, par définition, diffère du développement (traitant les symptômes et non les causes), mais en pratique, la distinction est souvent floue. A l'évidence, beaucoup de pauvres, en situation difficile, ont besoin d'aide sociale, mais il est reconnu qu'une trop grande dépendance envers l'aide sociale a des effets pervers sur les incitations et l'autonomie, qui sont indispensables au développement à long terme.

Ces éléments de réflexion montrent bien qu'il est nécessaire d'ajuster les interventions au contexte local et d'analyser comment, pour chaque situation, la vie des pauvres est affectée par les systèmes de marché. Cependant, la validité et la valeur de la démarche ne sont pas pour autant mises en cause ; la démarche s'efforce de corriger les conceptions erronées des systèmes de marché, à développer une nouvelle vision, plus positive (et réaliste) du rôle des marchés, et à définir des modes de fonctionnement optimaux pour le bénéfice de tous, et des pauvres en particulier.

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

RESUME

M4P est une démarche qui cherche à développer les systèmes de marché, pour qu'ils fonctionnent mieux, durablement, au bénéfice des pauvres, afin que ceux-ci puissent renforcer leurs capacités et tirer profit des opportunités offertes pour améliorer leur situation. Pouvant être mise en œuvre par les agences de développement et les gouvernements, aussi bien sur le plan économique que social, l'approche se définit par un certain nombre de caractéristiques importantes.

M4P est une approche du développement qui sert de cadre de référence non seulement pour mieux comprendre la place des pauvres dans les systèmes de marché (analyse) mais pour savoir comment agir pour obtenir des changements réels (actions). L'analyse identifie les contraintes sous-jacentes pouvant affecter les systèmes de marché, et se consacre à les résorber.

Elle se concentre sur le système de marché, évalué au travers de ses diverses fonctions et de ses acteurs, publics et privés, formels et informels. Ce critère systémique est à la source de bien des éléments essentiels de M4P.

En s'attaquant aux causes (plutôt qu'aux symptômes) de la mauvaise performance des systèmes de marché, M4P cherche à déclencher un changement d'envergure. Les interventions en elles-mêmes peuvent être modestes, mais tenteront systématiquement de s'appuyer sur les actions des principaux acteurs du marché, pour provoquer un changement systémique extensif et profond.

La pérennité est une préoccupation majeure de M4P. Cela implique de prendre en compte non seulement l'agencement existant des fonctions et des acteurs clés du marché, mais leur potentiel pour mieux fonctionner, considérant les incitations et les capacités des acteurs (Etat, secteur privé, associations, etc.) à jouer divers rôles.

M4P assigne un rôle de facilitateur à l'Etat et aux agences. Acteurs externes, ils peuvent agir comme catalyseur d'autres acteurs, au sein du système de marché (sans y prendre une part directe). Pour les agences comme pour l'Etat - sauf s'il assume des rôles à long terme au sein du système de marché - la facilitation sera, par essence, provisoire.

Enfin, en tant que cadre conceptuel global, M4P ne supprime pas nécessairement d'autres méthodologies ou instruments, mais apporte un schéma conceptuel transparent et multidisciplinaire où ces méthodologies et instruments peuvent être utilisés et adaptés, de manière à surpasser leurs limites et à décupler leur efficacité.

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

3.1 Introduction

M4P est une démarche de développement des systèmes de marché, afin que ceux-ci fonctionnent mieux au bénéfice des pauvres et leur offrent les capacités et les opportunités d'améliorer leurs conditions de vie. Construite sur la base d'une compréhension fine des systèmes de marché et d'une vision claire de l'avenir, M4P permet aux agences d'identifier les points de blocage systémique et de provoquer des changements durables sur une large échelle.

Cependant, au-delà de cette définition très généraliste, il n'y a pas réellement de consensus sur ce qu'est M4P – ses composantes caractéristiques – ou sur ses potentielles ambitions. Après plusieurs années de mise en œuvre, il apparaît nécessaire d'apporter là des éclaircissements. D'un côté, M4P est une démarche globale, susceptible de s'appliquer à une très large gamme de domaines socio-économiques de développement. Il ne s'agit pas d'un outil spécifique et normatif. D'un autre côté, dans la mesure où il existe actuellement un courant porteur pour l'idée qu'il faut « faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres », et considérant que bien des activités de développement prennent pour objectif la réduction de la pauvreté - ce qui implique souvent les marchés - il peut sembler, à tort, que tout, peu ou prou, peut relever de la démarche M4P.

Cette tendance à considérer que l'ampleur de la démarche et de la mise en œuvre équivaldrait à une souplesse (à tout va) des interventions, pose problème. M4P est structurée par un processus très rigoureux d'évaluation qui doit guider l'action. Même si la démarche est appelée à évoluer, les activités qui ne sont pas cohérentes avec cela, logiquement, ne relèvent pas de M4P. Pour éviter dérives et confusions, il est donc important de clarifier ce qu'est réellement M4P.

Ce chapitre fixe les traits caractéristiques définis et interreliés de M4P, correspondant à sa nature (démarche globale combinant analyse et action), à ses préoccupations essentielles (systèmes de marché, échelle, pérennité), et à ses incidences pour les agences et des gouvernements (la facilitation).

3.2 M4P en tant que démarche

M4P (« faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres ») regroupe à la fois l'analyse de la place des pauvres dans les systèmes de marché, et l'élaboration d'un cadre guidant l'action, avec pour objectif un changement positif. C'est par la combinaison de ces deux éléments – cadres conceptuels pour l'analyse et pour l'action – que M4P est plus qu'un outil analytique (il en existe beaucoup d'autres) ou un kit de plans opérationnels utiles (également pléthoriques). Il s'agit bien

plutôt d'apporter une cohérence et un caractère concret à notre analyse du monde, et par là même, à ce que seront nos interventions pour le changer.

Cela concerne plus particulièrement ceux qui visent l'objectif public de réduction de la pauvreté – agences de développement et gouvernements, essentiellement – et qui peuvent y parvenir en aidant les systèmes de marché à fonctionner plus efficacement et plus inclusivement. Même si des entreprises privées peuvent trouver un intérêt à la démarche, cette-dernière s'adresse en premier lieu à ceux qui tentent d'influer sur les systèmes de marché, plutôt qu'à y participer.

La démarche M4P vise un changement systémique – changement qui va au-delà des acteurs individuels, et concerne un environnement plus large, qui en affecte beaucoup. En fait, beaucoup de ces traits spécifiques, qui seront présentés plus loin, sont à mettre en relation avec la signification du terme « systémique ».

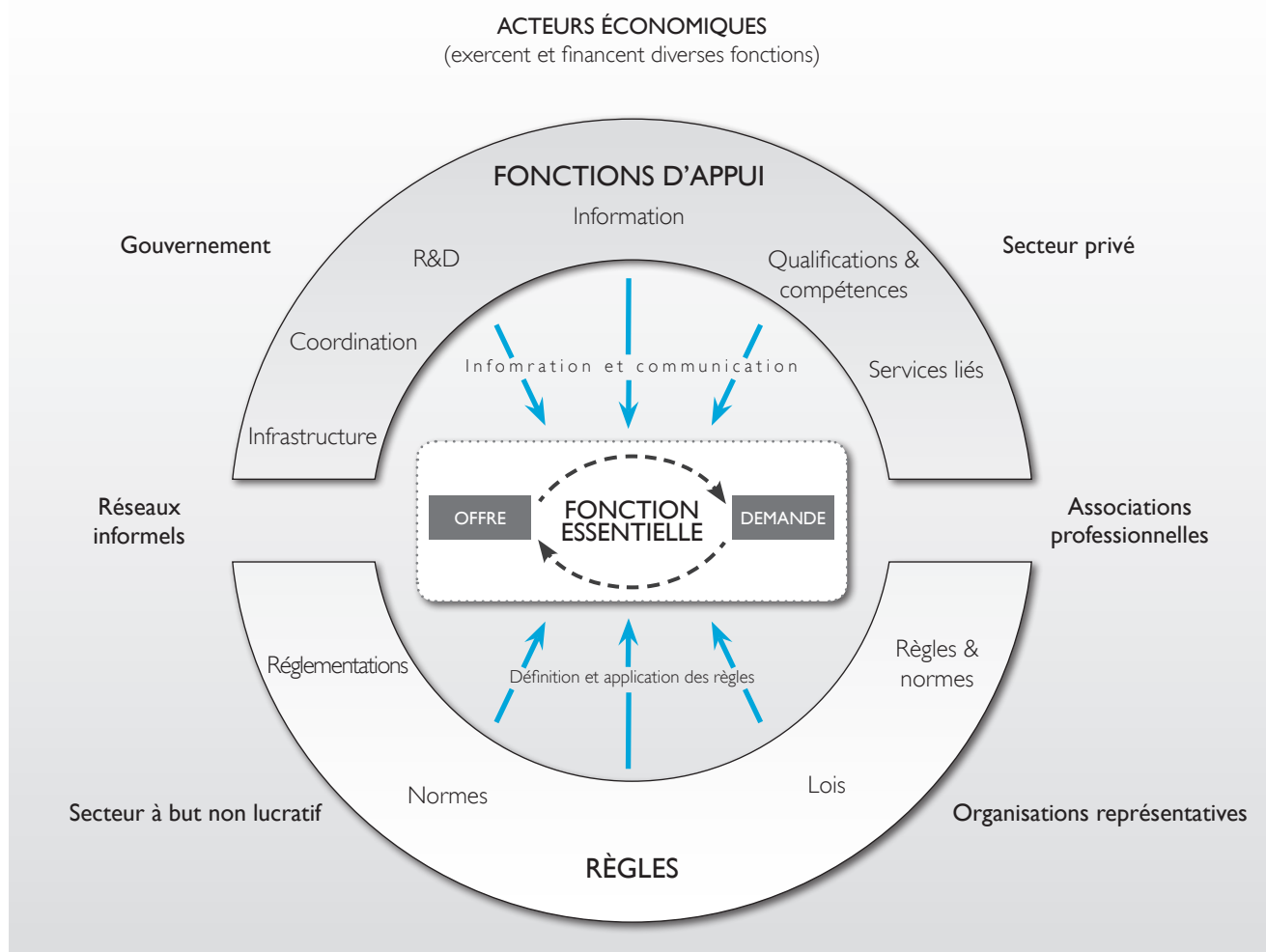
3.3 Priorité d'intervention sur les systèmes de marché

La raison qui place les systèmes de marché comme priorité d'intervention de la démarche M4P est claire. En faisant évoluer les systèmes de marché, au sein desquels les gens vivent et travaillent, il devient possible de provoquer un changement substantiel et pérenne ayant un impact durable sur beaucoup, plutôt que provisoire sur un petit nombre. Les leçons tirées d'expériences passées ont logiquement amené la communauté du développement à privilégier le changement systémique.

Moins clair est la signification des termes « systèmes de marché » ? La composition et la structure de systèmes de marché spécifiques varient considérablement en fonction des contextes. Le marché du financement des petites entreprises, dans un pays d'économie intermédiaire, sera d'évidence très différent, en apparence et en mode de fonctionnement, du marché de l'eau et de l'assainissement d'un quartier urbain défavorisé. Les marchés de la terre, du travail, des matières premières, du capital, des biens et des services ont chacun leurs spécificités, mais ils partagent les mêmes éléments clés. En pratique, tous les systèmes de marché peuvent être analysés au travers de la même grille, prenant en compte la diversité des fonctions et des acteurs (Figure 4).

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

Figure 4
Schéma du système de marché



Dans tout système de marché, la fonction essentielle fournit l'espace où se déroulent les transactions d'un bien ou d'un service. Cependant, sa nature et son efficacité sont influencées par des règles, formelles et informelles, et un ensemble de fonctions d'appui. Celles-ci définissent les comportements et les pratiques, façonnent le type de fonctionnement relationnel, et apportent information, connaissances et incitations. Au sein de cet environnement, peut agir un ensemble diversifié d'acteurs, privés et publics, formels et informels. C'est à ce dispositif multifonctionnel, multi acteurs, que se réfère M4P comme étant le « système de marché ».

Dans tous systèmes de marché, coexistent trois types de fonctions : les fonctions essentielles, les règles, et les fonctions d'appui.

Fonctions essentielles

Il s'agit du dispositif central des échanges, entre fournisseurs (l'offre) et consommateurs (la demande), de biens et de services, au cœur de tout marché. Conventionnellement, l'échange est monétaire, mais il peut impliquer une contrepartie non financière (voir les services fournis par l'État), ou des arrangements informels réciproques (au niveau de réseaux sociaux ou d'entreprises). Dans la plupart des systèmes de marché, le secteur privé peut être considéré comme fournisseur principal.

Règles

Celles-ci régulent les résultats du marché, la participation de l'État, et les comportements. Elles incluent normes et règles informelles, lois et réglementation officielle, et tout autre modèle ou code de pratique. Les règles sont généralement établies par des fournisseurs formels, l'État ou les organisations professionnelles. Elles ont, par nature, un rôle non commercial, public ou collectif, dans les marchés. Cependant, leur application (l'aspect

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

souvent le plus problématique) peut impliquer des acteurs privés (par exemple, les normes alimentaires, au plan international). Les règles informelles sont généralement les résultantes de la culture locale, des systèmes de valeur, et des pratiques, et marquent invariablement les limites de l'acceptation de fait des règles formelles.

Fonctions d'appui

Une série d'autres fonctions appuie les fonctions essentielles de l'échange, et aide le marché à se développer et à croître, tels que par exemple, les processus consultatifs; la recherche et le développement (R&D); l'information; le développement des capacités et la coordination. La nature des fonctions d'appui, et qui les assurent, varient d'un contexte à l'autre. Les marchés de l'emploi, par exemple, peuvent avoir besoin d'informations sur les tendances du marché, les postes vacants, les niveaux de compétences disponibles, et le cadre juridique – généralement et à juste titre fournies par l'Etat. Les centres de placement, qui mettent en relation offre et demande, appartiennent idéalement au secteur privé, alors que la formation peut aussi bien relever d'organismes publics que privés.¹ La coordination, dans des disciplines et des compétences spécifiques, semble toujours impliquer gouvernements, associations professionnelles ou patronales.

Pour l'Etat et les agences, toute intervention qui vise à faire évoluer un système de marché va agir au niveau des règles et des fonctions d'appui (Encadré 6).

Deux autres facteurs sont à prendre en compte. En premier lieu, ces trois dimensions du système de marché – fonctions essentielles, règles et fonctions d'appui – peuvent s'exprimer dans un contexte international, national ou local. La démarche peut s'adapter à divers contextes, et avec divers niveaux de ressources,

quoique la poursuite de changements plus fondamentaux va souvent exiger de dépasser le simple environnement local. En second lieu, par leur nature même, les marchés des facteurs de production – même s'ils ne touchent pas le noyau dur du marché considéré – exercent une influence incontournable. Il est évident qu'à ce niveau, un changement peut avoir un très large impact⁵⁴, quoiqu'il soit souvent plus difficile à obtenir.

3.4 Effet de levier et impact

L'objectif de M4P est de déclencher des changements de grande envergure. Bien évidemment, toutes les agences et tous les États se réclament de la même ambition, mais M4P peut légitimement revendiquer le fait d'être une démarche qui inscrit cet objectif dans la nature même de son action. En se consacrant aux systèmes de marché, M4P cherche à dépasser le niveau des organisations et des regroupements d'individus, pour s'intéresser à la manière dont un système plus large peut être amélioré au bénéfice d'un grand nombre.

Cette exigence d'échelle a deux répercussions essentielles. Tout d'abord, les projets M4P gardent toujours en mémoire la nécessité de dépasser le contexte immédiat, pour agir comme levier d'un changement plus important. Par exemple, les interventions qui n'impliquent qu'un seul partenaire – et ne vont pas au delà – sans réfléchir à la manière dont l'expérience peut être étendue à d'autres, ou sans espérer un effet d'exemple (souvent assez imprécis), doivent reconsidérer leur approche (Encadré 7⁵⁵). Le sempiternel reproche fait aux projets de développement – une portée trop restreinte et un effet clairsemé, parfois intéressant, mais qui ne touche qu'un petit nombre (le fameux « et alors ? ») – est immédiatement contrecarré avec M4P puisque son exigence est justement de considérer dès le départ la manière dont les ressources allouées vont déclencher un changement d'envergure.

Encadré 6

Changement général du système de marché en Afrique du sud

La croissance des services financiers en Afrique du Sud, et la manière dont ils sont devenus plus inclusifs (fonctions essentielles) sont très nettement imputables aux changements apportés aux fonctions d'appui et aux règles.

Quoiqu'il y ait eu un certain nombre de modifications réglementaires, l'essentiel est dû à une plus large mutation sociale et politique, modifiant les incitations des banques et provoquant le déclic pour l'innovation et la coopération. Les

nouveaux services d'information commerciale, et le bouche-à-oreille informelle ont fourni la matière première pour développer le produit. Des acteurs publics et privés ont pris plus vigoureusement en main l'éducation du consommateur. L'accès d'une population jusque-là non desservie aux services bancaires est devenu une responsabilité collective assumée par les banques.

En d'autres termes, les résultats obtenus au niveau des fonctions essentielles du système de marché s'expliquent par des changements positifs initiés au niveau des fonctions d'appui du marché.

¹ Bien évidemment, les fonctions d'appui – comme la formation professionnelle – sont souvent des systèmes de marché en eux-mêmes.

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

En second lieu, la notion « d'échelle » ne signifie pas que les interventions ne visent que le niveau national. L'échelle prise en considération dépend de la nature du système de marché. Dans certaines situations, il n'est possible de s'attaquer aux obstacles les plus contraignants que par une intervention nationale (modification des procédures douanières, par exemple). Dans d'autres cas, le changement peut concerner un niveau plus localisé, comme l'amélioration de la circulation d'information au sein des chaînes de valeur. Pour d'autres encore, une action internationale peut apparaître comme indispensable.

L'ambition d'obtenir un changement d'envergure ne signifie pas que les interventions, en elles-mêmes, auront besoin de ressources d'envergure. Commencer petit pour atteindre des objectifs ambitieux peut constituer une stratégie parfaitement valable, mais les petits projets « pilote », s'ils visent un impact à large échelle, devront s'inscrire dans la réalité des incitations des acteurs, des transactions, et des fonctions d'appui, nécessaires à la croissance. Petit pour demeurer petit – la beauté du geste de certains efforts de développement – n'est pas compatible avec l'esprit de M4P.

3.5 Donner sens et priorité à la pérennité

Il est clair qu'un développement significatif est bien plus qu'un simple « coup » - déclencher un changement durable est ce qui différencie le développement à long terme des secours à court terme. Cependant, en pratique, la pérennité est souvent placée en seconde position dans les préoccupations. Ce qui paraît le plus important est souvent le résultat « directement observable » - l'amélioration de la productivité, la croissance du marché de l'emploi, le taux d'embauche. Les moyens de maintenir sur la durée de tels résultats n'arrivent qu'en second dans les réflexions. Pour M4P, en revanche, la pérennité est une priorité bien définie, qu'elle aborde de quatre manières.

Tout d'abord, la pérennité est une notion précise. Elle concerne toujours aussi bien les bénéfices définitifs obtenus sur le long terme que les moyens (ou capacités) par lesquels ils seront assurés. Dans le contexte particulier des systèmes de marché, pérennité peut signifier :

la capacité du système de marché à assurer aux pauvres des biens et des services adéquats et différenciés, au-delà de la période d'intervention.

En second lieu, la pérennité est vue comme intrinsèquement liée au changement d'échelle et à l'effet d'entraînement. Les systèmes de marché fonctionnels ne sont jamais statiques – ils ont intrinsèquement la capacité et l'incitation pour être dynamiques – en termes de croissance et de changement. Aussi, la vraie question à se poser sur le plan de la pérennité est : comment croissance et changement vont s'inscrire dans l'avenir ? En termes d'objectifs, les questions d'échelle et de pérennité sont cohérentes.

Troisièmement, la priorité est claire. Inhérente à l'objectif central de M4P de changement systémique, est la conscience que la priorité doit être donnée au développement des capacités dans le système de marché – les moyens qui assureront le flux continu des bénéficiaires – plutôt qu'à l'obtention des bénéficiaires eux-mêmes.

Encadré 7

Le leurre des entreprises pilotes

Au cours des dernières années, les agences ont montré un intérêt grandissant pour les aides directes apportées aux grandes entreprises. Certaines de ces collaborations – parfois inscrites sous les auspices de partenariats public privé (PPP) - ont permis des innovations intéressantes. Un impact d'envergure paraît plus facile à obtenir en travaillant avec de grosses entreprises – notamment quand il s'agit d'atteindre les consommateurs à faible revenu.

Jusqu'à présent, et au-delà de l'augmentation immédiate du taux de couverture, la logique et les effets à long terme de ce type d'intervention sont moins évidents. La prise de risques, dans le domaine de l'innovation, fait partie intégrante du monde de l'entreprise. Financer des (grandes) entreprises individuelles pour assurer ce qui constitue leurs fonctions essentielles de marché, et donc prendre en charge leurs risques, peut leur conférer un avantage compétitif déloyal.

En ce qui concerne le soutien direct, comme pour toutes les interventions, M4P en mesure la validité à l'aune du changement plus large qui peut en découler – le changement systémique qui amène plus d'entreprises à centrer leur intérêt sur les pauvres. Ceci signifie, entre autres aspects, voir comment les entreprises concurrentes adoptent l'innovation, et les services qui l'appuieront dans le système de marché.

Dans certains cas, ce changement d'envergure a effectivement été obtenu – voir par exemple le service de transfert d'argent mobile M-Pesa, de Vodafone/Safaricom, développé au Kenya grâce au soutien de la DFID. Mais dans la plupart des cas, les bénéficiaires de l'intervention n'ont profité qu'au bénéficiaire de l'aide.

Quatrièmement, la pérennité est opérationnalisée dans tous les aspects des activités de M4P (voir Chapitre 4). L'analyse initiale du marché permet de déterminer quels acteurs interviennent et payent pour différentes fonctions du marché. Pour assurer la pérennité, il faut également considérer qui prendra en charge (qui fera) et qui paiera pour ces fonctions à l'avenir. Cela exige l'élaboration de scénarii réalistes pour le développement futur des systèmes de marché. Cette exigence de transparence oblige les interventions à maintenir

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

la pérennité comme objectif, et à la planifier – au « départ » plutôt qu'à « l'arrivée ».

Par exemple, si la formation et la communication de l'information, pour le marché de l'eau et de l'assainissement – secteur sur lequel les agences interviennent fréquemment – sont jugées importantes aujourd'hui, il y a toutes les raisons de considérer qu'elles seront également importantes dans l'avenir. Ce qui pose une question évidente de pérennité : qui demain prendra en charge et paiera pour cette formation et cette communication de l'information ?

3.6 S'attaquer aux causes, non aux symptômes

La démarche M4P s'articule autour de l'identification des causes et de la lutte contre ces causes, plutôt que les symptômes des contraintes. En cela, il y a cohérence avec le principe premier du développement véritable : s'attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté. C'est l'analyse qui dicte la démarche – en d'autres termes, c'est un processus de continuel « pourquoi ? » qui permet d'identifier les problèmes fondamentaux. Ce suivi au

plus près des contraintes spécifiques pouvant constituer le point focal de l'intervention entraîne deux implications.

En premier lieu, la recherche des causes systémiques fondamentales peut amener une agence à changer apparemment de visée, par rapport à la première cible définie (Tableau 2). Cela est inévitable du fait de la nature interconnectée des marchés – le fait qu'un marché influe sur un autre, par le biais des fonctions d'appui – et peut justifier la concentration d'interventions sur des facteurs transversaux ou des marchés de service, en parallèle, ou en prévision, de problèmes plus aisément détectables dans les marchés de produits spécifiques.

Deuxièmement, pour différencier causes et symptômes, on peut recourir à toute une gamme d'outils – certains plus complexes et plus exigeants en ressources que d'autres. Il n'y a pas de « baguette magique » méthodologique – le point essentiel n'étant pas de savoir quels outils utiliser, mais comment approfondir suffisamment le processus d'analyse pour qu'il fournisse les éléments devant guider l'action.

Tableau 2

Symptôme	Cause apparente	Cause fondamentale
Faible niveau de production, de productivité et d'investissement, dans l'exploitation agricole en Afrique.	Accès difficile aux services financiers adéquats.	L'incertitude et la confusion qui entourent le titrage foncier et la gestion traditionnelle informelle de la propriété foncière ont un effet profondément dissuasif sur d'éventuels financements bancaires.
Prix élevés de l'eau dans les quartiers défavorisés d'Amérique latine.	Distribution principalement assurée par de petits fournisseurs privés, sans intervention du secteur public.	Le système de régulation ne protège pas le consommateur, et n'empêche pas les fixations abusives de prix, tandis que l'investissement public dans l'infrastructure de base est inexistant.
Manque d'innovation dans les produits des entreprises vietnamiennes.	Faiblesse des services juridiques associés à la propriété intellectuelle et faiblesse du cadre légal.	Les processus de réforme et l'économie politique accompagnant la réforme pour les chercheurs, les associations, les médias, et les décideurs sont sous-développés.
Prix bas et écoulement difficile de l'artisanat ghanéen à l'export.	Produits mal différenciés, faible productivité et professionnalisme des sociétés exportatrices.	Taux de provision insuffisant et faible recours aux services spécialisés de conseils, de design, et de communication (contrecoup d'une incertitude de la demande et de la faiblesse des capacités de l'offre).

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

3.7 Un rôle de facilitateur

M4P attend des organisations qu'elles agissent en tant que facilitateurs. Extérieurs aux systèmes de marché (Figure 4), les facilitateurs travaillent avec divers acteurs du marché, pour améliorer son fonctionnement. Ils exercent un rôle actif et catalyseur, aidant d'autres à faire, plutôt que de faire eux-mêmes – pour stimuler des changements dans un système de marché, auquel ils ne prennent pas part.

En pratique, la facilitation peut regrouper des tâches très diverses, en fonction de la nature des contraintes considérées – renforcer la capacité de l'offre, introduire des innovations et des idées nouvelles, renforcer les réseaux et l'échange, apporter de l'information, aider la demande à être plus consciente. Le panel des tâches, et la manière dont elles sont menées, doivent néanmoins être cohérents avec une vision claire d'un fonctionnement amélioré, à l'avenir et sur le long terme, du système de marché. C'est cette discipline qui doit guider la facilitation.

Quatre autres incidences découlent de cette prise de conscience de la nature de la facilitation. Premièrement, la facilitation est, pour M4P, une action temporaire. Connaissant les dangers de générer distorsion et dépendance, M4P prend le terme de « défi de développement » dans son sens premier, et considère la facilitation comme un rôle indépendant et transitoire.^k

Deuxièmement, en cohérence avec le principe prioritaire de pérennité, les facilitateurs doivent nécessairement analyser, avec réalisme et en toute transparence, le rôle joué par les différents acteurs du marché. Cela est d'une importance toute particulière lorsqu'il y a implication des États, sachant que – du fait des ressources limitées – il est capital de rester concentré sur ses forces et ses capacités.

Troisièmement, si la facilitation M4P, par son caractère provisoire, s'accorde bien avec les mandats d'une agence de développement, qu'en est-il des gouvernements qui, d'évidence, ne sont pas des acteurs provisoires ? Les États ont des rôles légitimes à jouer dans un certain nombre de domaines (réglementation, apport d'information, R&D...). Les gouvernements peuvent-ils porter plusieurs casquettes et assumer différents rôles – l'un de facilitateur dans le sens de M4P (comme agent extérieur au marché), et l'autre de prise en charge de certaines fonctions (au sein du marché) ? En principe, la séparation des rôles (Encadré 8⁵⁶) – pris en charge par des parties différentes du gouvernement – est parfaitement envisageable, mais la pratique peut s'avérer plus problématique. C'est notamment le cas pour certains rôles, tels que la coordination, où la question du bien-fondé d'une présence permanente de l'État est débattue. Et un gouvernement peut considérer l'idée de se retirer d'un rôle comme désagréable ou difficile à exécuter.

Encadré 8

Divers rôles assumés par l'État malien dans le secteur de l'eau

L'adduction d'eau dans les villes maliennes est avant tout assurée par des Associations Professionnelles d'Usagers de l'Eau sous la supervision globale de l'État. En 1994, avec la volonté d'améliorer le service, le Ministère de l'Eau a mis en place une nouvelle Unité de Conseil apportant des services financiers, de gestion et de formation aux Associations, en échange d'un frais fixe par mètre cube d'eau distribué.

Après plusieurs années d'opération, l'Unité semble avoir obtenu des résultats positifs. Les coûts opérationnels de la distribution d'eau ont diminué de plus de moitié, ce qui constitue une économie de plus de six fois les charges de l'Unité de Conseil. Et le suivi par l'Unité de la consommation d'eau, de la production et des coûts a permis d'identifier des points sur lesquels des améliorations pourront être apportées par la suite.

Si ce double rôle endossé par l'État – appui de régulation et appui technique – a apparemment réussi, une question demeure posée pour l'avenir. L'État peut être amené à conserver son rôle régulateur, mais doit-il également continuer à assurer des services professionnels spécialisés ? Ou ayant mis en place cette fonction, doit-il chercher à la transférer à d'autres acteurs, au sein du système de marché de l'eau ?

Quatrièmement, M4P établit une distinction entre subventions provisoires, à court terme, susceptibles d'encourager ou de faciliter un changement durable, et subventions récurrentes à long terme, parfois nécessaires pour assurer un accès libre et continu aux biens d'intérêt public – tels que l'eau potable et les services de santé. Là où un soutien financier à long terme est nécessaire pour consolider l'accès, M4P pose simplement la question de savoir comment ces services seront assurés, et comment ils seront financés, sur une base régulière, après la suspension de l'aide.

^k Le terme « temporaire » peut recouvrir plusieurs réalités, selon le contexte ; les interventions M4P peuvent souvent être peu exigeantes en termes de ressources financières, mais avoir besoin de temps pour s'attaquer aux contraintes sous-jacentes.

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

3.8 Une approche globale

M4P est une approche globale qui encadre l'évaluation des systèmes de marché, la planification pour l'avenir et l'action pour le changement. Elle n'entre donc pas en compétition avec d'autres méthodologies ou outils plus spécifiques. Elle s'appuie sur un cadre conceptuel d'analyse et d'action dans lequel ces méthodologies et outils peuvent s'inscrire et s'adapter, de manière à ce que leur pouvoir d'action soit décuplé, leurs limites corrigées et leur efficacité renforcée (Tableau 3).

De la même manière, M4P peut constituer le moyen par lequel les agences et les gouvernements peuvent stimuler le monde des affaires, ce qui est à la fois profitable à des firmes individuelles et permet une meilleure intégration des pauvres.⁵⁷ En d'autres termes, M4P permet de faire la distinction entre des interventions qui se bornent à subventionner des entreprises privées (pour un bénéfice essentiellement privé) et celles qui vont se servir des entreprises comme leviers, pour générer un changement (public) systémique (Encadré 9).

L'utilité de M4P, en relation avec d'autres outils, est renforcée par trois caractéristiques complémentaires:

- *Multidisciplinaire* – applicable à divers domaines économiques et sociaux. M4P peut ainsi constituer la base de référence aidant à la cohérence du travail d'agences multidisciplinaires et des gouvernements.
- *Non prescriptive* – cadre conceptuel permettant de comprendre et développer les rôles des divers acteurs impliqués dans des fonctions de marché, mais qui ne fixe pas à priori qui doit (ou ne doit pas) prendre en charge telle ou telle fonction.
- *Transparente* – n'ayant pas assigné certains acteurs à certaines fonctions, M4P constitue une base de référence transparente qui permet d'évaluer le rôle des divers acteurs, et exige que les rôles endossés soient justifiés, dans un contexte d'efficacité des systèmes de marché. En bref, M4P apporte une base de référence ouverte, aidant à la prise de décision dans le domaine de l'intervention.

Tableau 3

M4P en relation avec les outils de développement classiques

systèmes de marché.

Outils	Caractéristiques	M4P peut:
Analyse des moyens d'existence (<i>livelihoods analysis</i>)	Utile pour comprendre la pauvreté, mais moins en ce qui concerne les systèmes de marché dynamique environnants, et comme guide de référence pour l'intervention.	Positionner les pauvres dans les systèmes de marché, identifier les contraintes systémiques qui limitent leur participation, et cibler les interventions en conséquence.
Analyse de la chaîne de valeur	Utile pour déterminer le flux de la valeur ajoutée, mais peut minimiser l'importance des services nécessaires à une compétitivité durable.	Renforcer l'analyse systémique des chaînes de valeur (incluant les services, payants et intégrés) et constitue un cadre de référence plus solide pour l'intervention.
Facteurs de changement	Peut permettre une excellente compréhension de l'économie politique, mais s'avère moins pertinent pour guider les interventions visant à influencer sur elle.	Resituer l'économie politique comme facteur, dans un cadre systémique plus large d'analyse et d'action.
Amélioration du climat d'investissement	Utile pour analyser le défi technique d'une réforme réglementaire, mais moins lorsqu'il s'agit d'évaluer les incitations informelles et les « marchés politiques » pouvant affecter le changement.	Resituer les réglementations comme facteur dans le système plus large des incitations, des appuis, des services et de l'information.
Développement économique local	Centrage focal géographique de l'analyse, insistant sur les outils des partenaires et les processus de participation, mais plus flou sur les	Focaliser clairement sur l'analyse de marché au sein de zones géographiques, et sur les interventions qui en découlent.

3. QU'EST-CE QUE M4P ?

Encadré 9

Potentiel et limites du concept BOP

Le concept BOP (Base de la Pyramide) a beaucoup attiré l'attention ces dernières années. Inventé par C.K. Prahalad, il décrit l'objectif commercial de cibler la grande masse des pauvres (consommateurs, dans un premier temps), pour leur offrir de meilleurs produits et services (en tant que consommateurs de biens), comme potentiellement rentable. Cependant, si les nouvelles stratégies et les investissements mis en place au bénéfice des pauvres constituent une tendance positive, les implications pour les agences et les gouvernements sont moins claires.

Si BOP reconnaît l'importance pour les consommateurs à faible revenu d'un environnement favorable à l'innovation, il ne propose pas de cadre conceptuel pour l'établir. Là n'est pas l'objectif – alors que cela constitue la tâche essentielle du développement et le point focal de M4P. Potentiellement, M4P peut venir compléter l'objectif et l'ambition du BOP en s'attaquant aux barrières du système de marché qui brident les entreprises dans leur volonté d'atteindre les consommateurs à faible revenu.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

RESUME

La démarche M4P englobe trois éléments :

- Une réflexion stratégique, dans l'objectif de la réduction de la pauvreté par le biais du développement des systèmes de marché.
- Un cadre conceptuel pour comprendre les systèmes de marché, et arriver à une vision réaliste de pérennité.
- Un guide pour les interventions proprement dites.

La réflexion stratégique de M4P établit une hiérarchie d'objectifs, basée sur la reconnaissance de l'existence des pauvres au sein des systèmes de marché au sens large. Aussi, l'objectif des interventions est de stimuler ces systèmes de marché pour les aider à fonctionner durablement de manière plus efficace, pour les groupes défavorisés – et en conséquence réduire la pauvreté.

Pour M4P, la compréhension des systèmes de marché est la base de toutes interventions – en particulier des raisons qui entraînent leur mauvais fonctionnement pour les pauvres, et l'identification de comment améliorer cette situation pour l'avenir. Une analyse de pérennité réaliste est cruciale, constituant le cadre référentiel pour les agences et les gouvernements qui leur permettra de stimuler et d'ajuster les incitations et les capacités des acteurs de marché, afin qu'ils jouent plus efficacement leur rôle dans les systèmes de marché.

M4P souligne que le rôle de l'intervention est temporaire et catalytique. Les agences doivent éviter de prendre elles-mêmes en charge des fonctions du marché, et essayer plutôt, au titre de facilitateur, d'aider les acteurs du marché à améliorer leur performance. Les interventions doivent donc être attentives aux conditions locales de marché et chercher à provoquer un changement élargi et approfondi, par effet de *crowding-in* (introduction d'autres acteurs), de manière à améliorer le fonctionnement du système de marché. Une facilitation réussie, sans qu'elle constitue pour autant un modèle rigide, exige des organismes qui l'effectue qu'ils soient crédibles, indépendants, bien informés et compétents.

Ces trois éléments relèvent de principes généraux, et viennent aider les agences à positionner diverses méthodologies et outils de développement, et à les déployer plus efficacement pour mieux comprendre la place occupée par les pauvres dans les systèmes de marché et valider les rôles adéquats pour les interventions.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

4.1 Introduction

En pratique, la démarche M4P peut être séparée en divers éléments principaux. Le présent chapitre décrit ce processus essentiel d'intervention – et constitue la base de référence pour planifier, mettre en œuvre et évaluer des interventions, de manière cohérente et efficace. En prenant appui sur les exemples des trois projets déjà cités: FinMark Trust en Afrique du sud, Katalyst au Bangladesh, et FIT-SEMA en Ouganda – il fixe également le cadre général pour le *Guide opérationnel*, qui reprend plus en détails les questions relatives à la mise en œuvre de M4P.

La démarche M4P vient aider les agences et les gouvernements à structurer leurs interventions de réduction de la pauvreté. Elle est très marquée par leurs expériences concrètes :

- Apprendre des erreurs – de nombreuses interventions n'ont pas obtenu de résultats durables, sur l'intégration des pauvres dans le courant économique dominant, parce qu'à la recherche de résultats immédiats, elles ont : i) échoué dans leur compréhension des systèmes de marché et de la place qu'y avaient les pauvres ; et ii) été trop directes ou invasives dans leurs actions. Il en a résulté, dans certains cas, une distorsion des systèmes de marché, générant exclusion et dépendance.
- Tirer les leçons des succès – des approches d'interventions plus souples – ayant établi clairement des objectifs de pérennité, avec une bonne compréhension des systèmes de marché, et une volonté marquée de travailler avec les acteurs du marché – ont atteint des niveaux prometteurs d'impact, de couverture et de pérennité.

L'expérience a prouvé qu'il n'existe pas de formules toutes faites ni de guide point par point permettant de savoir comment intervenir dans des systèmes complexes. L'importance que M4P accorde à l'appropriation indigène – c'est-à-dire par les acteurs du système de marché plutôt que des facilitateurs externes – implique réactivité au

contexte local, flexibilité, et dynamisme. Les interventions adéquates, cependant, ne sont pas conçues et mises à œuvre selon des procédures *ad hoc*, mais sont guidées par une stratégie globale et étayées par une analyse appropriée.

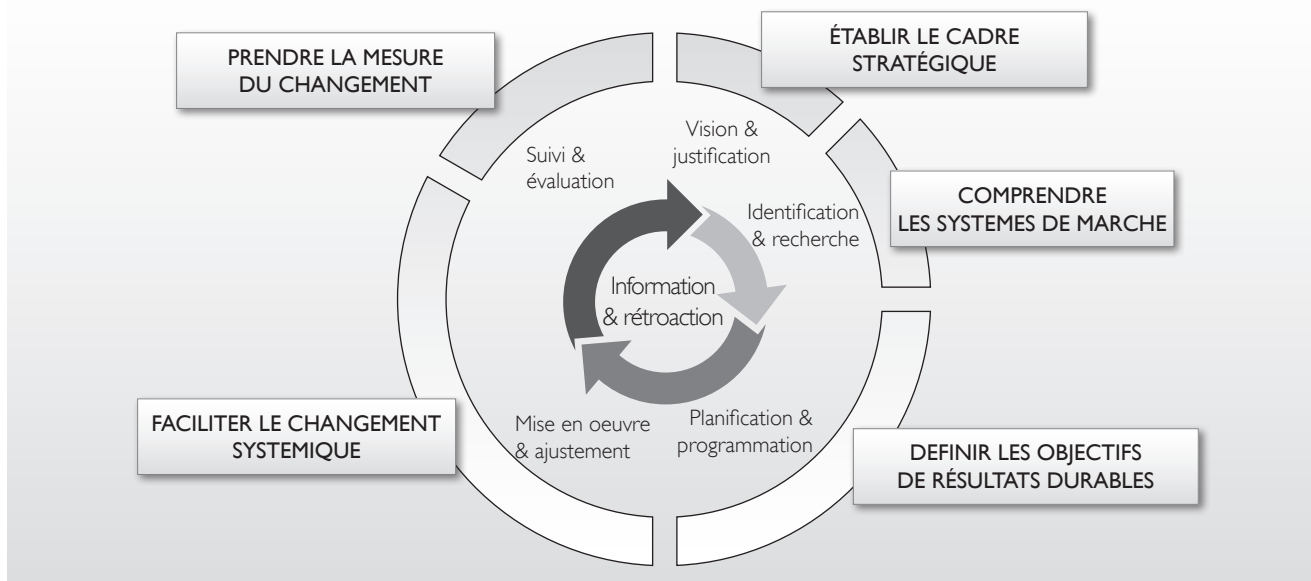
Pour bien percevoir l'essence de ce « comment mettre en œuvre M4P », il faut garder à l'esprit cette tension (potentielle) – d'un côté, une approche cohérente, logique et séquentielle, de l'autre, une exigence de souplesse et de créativité. Si ce qui suit peut laisser croire que M4P est une progression linéaire et ordonnée, en pratique, il y a nécessité d'une constante réflexion et d'adaptation des interventions.

M4P apporte aux agences :

- Une réflexion stratégique : des objectifs clairement hiérarchisés, focalisés sur le but de rendre les systèmes de marché plus inclusifs et plus performants pour les pauvres, qui reflètent la vision M4P d'un impact large et durable sur la réduction de la pauvreté.
- Des cadres conceptuels pour :
 - Assurer une compréhension fine des systèmes de marché, permettant de modéliser le schéma général de l'intervention et des actions, en accord avec la complexité des marchés dans le monde réel.
 - Établir une vision de pérennité transparente et réaliste, qui prenne en compte le fait que l'appropriation au sein des systèmes de marché est vitale pour assurer un changement durable.
- Un guide de référence pour encadrer les actions de l'intervention : des principes opérationnels de facilitation de changement systémique, dans le cadre d'interventions souples, multi-facettes, axées sur la stimulation des acteurs du marché et des fonctions.

Les différents éléments composant la démarche M4P se rattachent au fonctionnement généralement cyclique d'un projet (Figure 5), aussi le déroulement de ce chapitre sera-t-il à l'image de la chronologie rattaché à ce cycle, avec, pour chaque étape, une présentation des questions essentielles. Enfin, seront présentés les caractéristiques clés d'organismes susceptibles de mettre efficacement en œuvre M4P.

Figure 5 - Le processus M4P dans un cycle classique de fonctionnement de projet



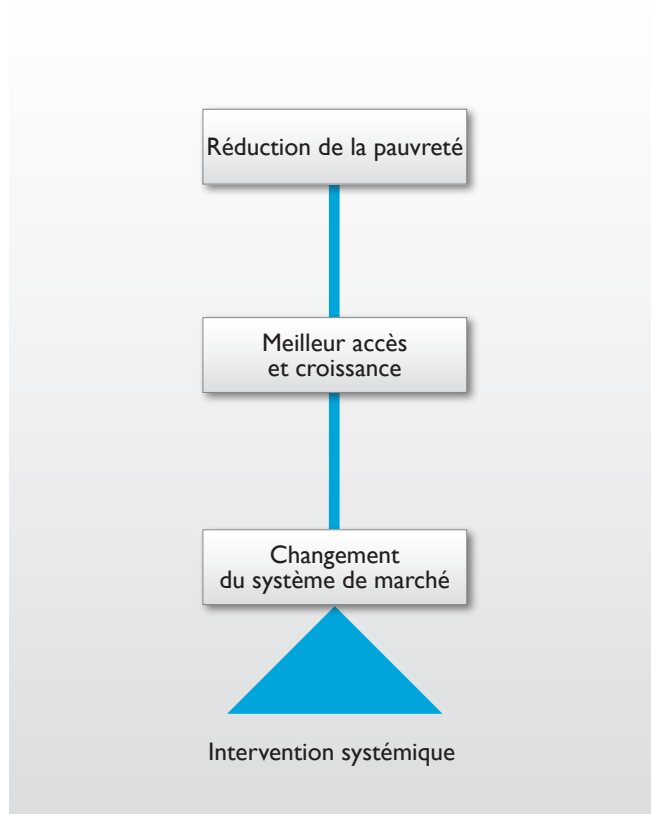
4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

4.2 Établir le cadre stratégique

M4P attend des agences qu'elles établissent un cadre stratégique clair – une hiérarchie d'objectifs (groupés dans un cadre logique, par exemple) – qui lie explicitement les objectifs de réduction de la pauvreté à une visée de changement durable du système de marché.

Ce cadre (Figure 6) constitue pour les agences intervenantes une ligne directrice globale et cohérente, et établit une base pour le suivi évaluation (S&E) des actions.¹ Les liens constitutifs de cette hiérarchie, sont expliqués plus bas.

Figure 6
Cadre stratégique de M4P



Définir les objectifs de réduction de la pauvreté

La raison d'être de M4P est de faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres. Aussi la définition des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté constitue-t-elle la première étape essentielle de toute intervention – réflexion de référence pour toute agence de développement. L'analyse de la pauvreté est, pour M4P, liée au contexte et au type de projet. En général, les interventions M4P auront pour ultime objectif l'amélioration de la situation socio-économique des personnes, régions, ou pays défavorisés (par exemple, réduire les degrés de dénuement, absolu ou relatif, financier ou non). Un certain nombre de questions initiales fondamentales se pose donc :

- *Quel est le groupe de pauvres ciblé ?*
- *Quel est le profil de ce groupe cible, en particulier en termes d'activité économique ?*
- *Dans quelle mesure leur pauvreté est-elle influencée par l'exclusion, l'inégalité ou la défavorisation par les systèmes de marché ?*

Définir les objectifs d'accès et de croissance

Les ambitions de M4P d'impact d'envergure, en termes d'accès élargi et de croissance, exigent que, dès le départ, les agences identifient les systèmes de marché ayant le potentiel de mieux fonctionner pour des groupes significatifs de gens pauvres. Il doit également y avoir une opportunité raisonnable de déclencher un changement durable au bénéfice des pauvres. Les agences doivent veiller à ne pas simplement se précipiter sur des zones de pauvreté, sans d'abord bien comprendre où se trouvent des possibilités réalistes de changement (Figure 7).

Les questions essentielles incluent :

- *Existe-t-il des perspectives raisonnables d'atteindre un nombre significatif de gens pauvres ?*
- *Quels sont les systèmes de marché importants pour le groupe cible, et quelle est la nature de leur implication dans ces systèmes ?*
- *De quelles manières le renforcement de l'accès et de la croissance va-t-il améliorer le(s) système(s) de marché ?*
- *L'intervention est-elle envisageable, au vu des financements disponibles ?*

Pour atteindre son objectif, M4P cherche à renforcer les compétences des pauvres et leur permettre de profiter des opportunités offertes par le système économique général, en tant que producteurs/entrepreneurs, travailleurs ou consommateurs. Ceci induit de :

- *Améliorer* – les systèmes de marché existants : productivité ou valeur ajoutée accrue ; plus (ou une meilleure qualité) d'emplois ; plus de biens ou de services adéquats.
- *Innovater* – développer de nouveaux systèmes de marché : accès à de nouveaux marchés ; nouveaux emplois ; nouveaux biens et services.
- *Aménager* – pour les populations extrêmement défavorisées : réduire ou atténuer leur vulnérabilité ou instabilité.

¹ Bien des problèmes à envisager dans la rubrique : « Établir le cadre stratégique », empiètent sur « Prendre la mesure du changement ». Pour cette raison, ce second point ne donne pas lieu à une présentation distincte, mais sera explicité dans le Guide opérationnel.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Définir les objectifs de changement systémique

M4P tend à stimuler un changement durable des systèmes de marché importants pour les pauvres. Il faut donc que les agences et les gouvernements identifient les caractéristiques spécifiques des systèmes sur lesquels ils souhaitent intervenir – ce qui « pose problème », et qu'il faut modifier pour permettre aux systèmes de marché d'adopter une nouvelle trajectoire (Encadré 10). La question fondamentale est donc: quelles sont les caractéristiques essentielles du système de marché, que les interventions doivent modifier ?

Le changement du système de marché peut inclure :

- L'amélioration de l'offre (renforcement de l'accès ou des taux de participation, amélioration de la qualité ou du niveau de satisfaction ...);
- La modification des pratiques, des rôles et des performances d'acteurs et de fonctions importants du système ;
- De nouveaux comportements, ou une claire appropriation par certains acteurs du marché ;
- Un dynamisme effectif d'un certain nombre d'acteurs et de fonctions (réactivité aux changements des systèmes de marché...).
- Une activité indépendante et continue au sein du système (jusqu'à quel point le changement va-t-il perdurer, après l'arrêt de l'aide directe).

Les objectifs de changement systémique visés par les facilitateurs peuvent varier considérablement, en fonction de leurs perspectives et de leurs capacités. Une approche visant à connecter une population sous desservie peut chercher, par exemple, à donner plus d'ampleur et de profondeur au système dominant, de manière à élargir la « zone d'accès ». Une autre peut être de créer des « fournisseurs pour les pauvres » et de les connecter ensuite au système dominant – approche susceptible d'atteindre la cible directement et immédiatement, mais comporte le risque de maintenir les populations concernées écartées des fournisseurs du système dominant.

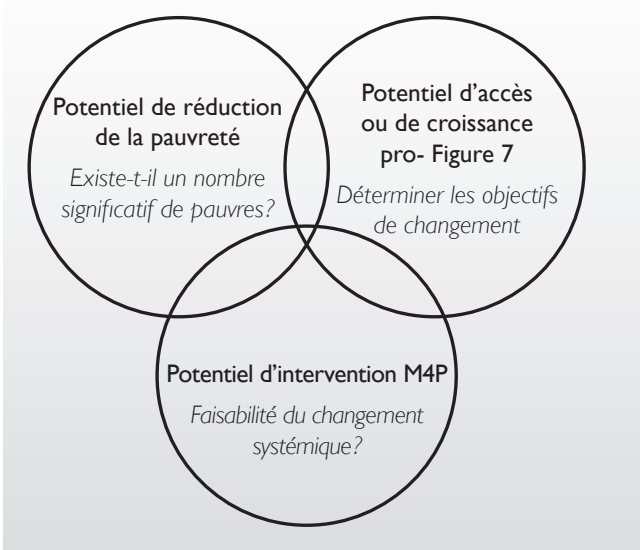
Encadré 10

Gros plan sur le changement systémique des médias en Ouganda

Beaucoup d'agences financent des médias pour qu'elles diffusent de l'information destinée aux pauvres. FIT-SEMA a pris en compte le fait que les médias sont plus qu'un réseau commercial à sens unique. Des médias efficaces peuvent non seulement donner voix aux pauvres, mais aussi constituer un contre-pouvoir vis-à-vis des puissants. FIT-SEMA a donc cherché à comprendre de quelle manière les médias pouvaient mieux servir les pauvres, et a dirigé ses interventions sur l'amélioration du réseau de radio FM, en privilégiant les stations de radio et des fonctions d'appui plus larges, tels que les pratiques de journalisme d'investigation, les services de production et la recherche d'audience.

Figure 7

Déterminer les objectifs de changement



Définir les stratégies d'intervention et le cadre conceptuel d'évaluation

La nature du processus M4P exige des interventions qu'elles soient réactives et à facettes multiples. L'orientation stratégique dominante et la direction donnée aux interventions doivent être claires, de manière à canaliser la prise de décision et le processus de suivi évaluation (M&E) dans un contexte dynamique. Le détail des activités, néanmoins, ne doit pas être « gravé dans le marbre ». La stratégie d'intervention doit être décidée à partir d'une vision claire du changement envisagé, et des moyens d'y parvenir, mais doit aussi conserver une souplesse opérationnelle, afin de rester réactive vis-à-vis des acteurs du marché. Habituellement, cela se traduit par le fait de déterminer les principales zones cibles de l'intervention, où seront menées des interventions à facettes multiples, réactives à des conditions prédéterminées.

Dès le début, l'intervention doit élaborer un cadre de référence pour évaluer le changement du système de marché. Un suivi évaluation effectif n'est pas seulement nécessaire pour montrer des résultats mais pour informer sur les performances de l'intervention. D'une certaine façon, le caractère systémique du M4P, et le fait que la période de réponse à l'intervention peut être relativement longue par rapport à l'illusoire « vite fait » de l'intervention directe, font que le suivi évaluation est particulièrement important dans le cas de M4P. Les questions clés sont notamment :

- *Quelle est la logique d'impact (ou modèle causal) de l'intervention ?*
- *Quels sont les indicateurs clés, à chaque niveau ?*
- *Les indicateurs choisis aident-ils à définir les bons objectifs/ incitations des interventions ?*
- *Existe-t-il une démarche adéquate d'attribution et d'évaluation du changement au-delà des partenaires immédiats ?*

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

L'objectif du cadre stratégique est, par définition, de fournir une direction stratégique globale – non de bloquer les facilitateurs par un schéma détaillé d'opérations. Il s'agit là d'un point toujours très litigieux entre bailleurs de fond (qui en veulent plus) et facilitateurs (qui en veulent moins). En pratique, régler ces litiges et trouver un juste équilibre entre la nécessité de rendre compte et la flexibilité exige de définir les paramètres du schéma de base du programme (tel que la principale logique d'impact) et de clarifier les responsabilités respectives des bailleurs de fonds et des facilitateurs.

4.3 Comprendre les systèmes de marché

La complexité des systèmes de marché réclame que l'intervention soit guidée par une bonne compréhension des systèmes de marché spécifiques, incluant un diagnostic des symptômes et des causes du sous rendement. Les interventions M4P accordent beaucoup d'importance à la collecte d'informations et à leur analyse, non dans un but académique, mais pour élaborer la planification, régler les perspectives de pérennité, et guider les actions qui devront se dérouler tout au long des interventions. La compréhension des systèmes de marché par une agence ne peut pas être parfaite – le syndrome de « la paralysie de l'analyse » doit être surmonté – mais elle doit être assez solide pour constituer la base d'une action avisée (Encadré 11).

La collecte d'information n'est pas une activité formelle de grande ampleur, à mener uniquement à l'étape de la conception. Les interventions dans un contexte socio-économique dynamique seront toujours itératives, par nature, avec un besoin constant de feedback et d'adaptation. Cette collecte n'est pas non plus à une simple ressource utile pour la planification, la conception, et le suivi. Les nouvelles perspectives de l'intervention, nées de l'analyse, peuvent éclairer des environnements pauvres en information, et constituer un outil puissant pour changer la perception ou le comportement d'acteurs du marché – parfois de manière plus efficace que l'appui financier.

La collecte d'information nécessaire aux interventions M4P doit s'appuyer sur une variété de sources, allant d'actions pilotes au feedback des acteurs. Cependant, et sans considération de la source, M4P met l'accent sur l'importance de la collecte d'informations et de leur utilisation effective. Les questions clés sont :

- *Quelles sont les causes fondamentales du sous rendement d'un système de marché ?*
- *Quelles sont les principales raisons pouvant expliquer la participation globalement faible des pauvres ?*
- *Quels sont les premiers défis à relever, pour accroître ce taux de participation ?*

Les moyens de subsistance des pauvres sont affectés par les systèmes de marché dans lesquels ils agissent – qui sont, à leur tour, affectés par d'autres systèmes de marché et par le contexte socio-économique environnant. Aussi, le principal défi est de rester suffisamment centré sur une bonne compréhension des opérations de systèmes de marché spécifiques, tout en gardant bien en mémoire le contexte élargi, tels que les structures des échanges, les normes internationales et les performances macro-économiques.

Ceci demande un processus de diagnostic – à prendre en compte dans la planification et la budgétisation – qui aidera à passer d'une évaluation généraliste à une compréhension fine des contraintes du système de marché spécifique, qu'il s'agira de combattre – des symptômes aux causes (voir Figure 8).

Encadré 11 L'analyse de l'exclusion financière en Afrique du Sud

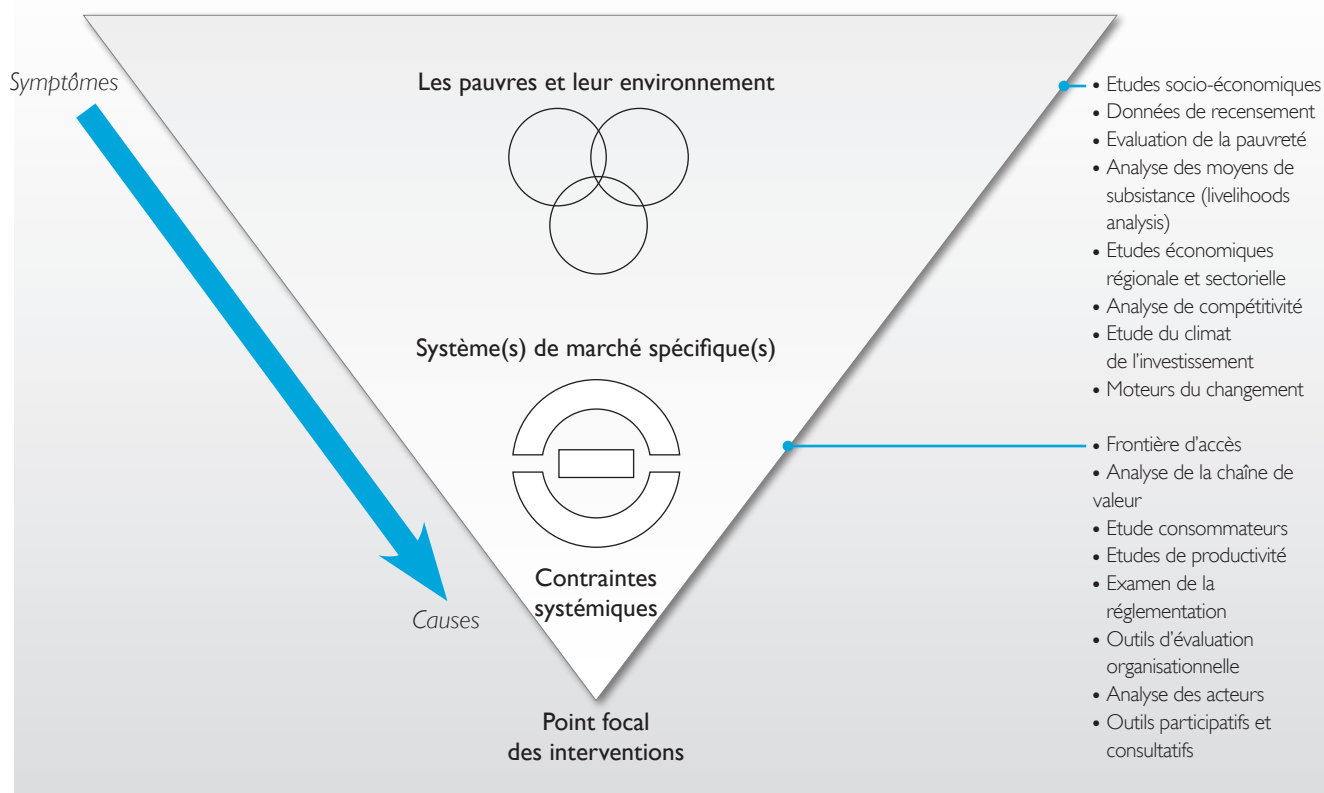
Dans un contexte d'après débats publics sur l'exclusion des pauvres des services financiers officiels, FinMark a analysé les raisons extrêmement profondes de cette exclusion. En réponse, le programme s'est concentré sur deux contraintes essentielles – la coordination des acteurs et les services de communication des banques commerciales –, tandis qu'à l'inverse, beaucoup d'autres initiatives de développement ont orienté leurs interventions sur des modèles bancaires spécifiquement conçus pour les pauvres.

La Figure 8 vient aussi illustrer le fait que les interventions M4P peuvent avoir besoin d'une batterie d'outils, pour analyser et comprendre, qui puisse couvrir les différentes dimensions des systèmes de marché et le contexte socio-économique environnant. Un seul outil analytique ne saurait suffire, mais il en existe une vaste gamme. En règle générale, M4P ne tente pas d'introduire de nouveaux outils ni de remplacer des outils existants. L'objectif des cadres conceptuels M4P est d'aider les praticiens à tirer profit des différentes informations dont ils sont susceptibles d'avoir besoin, de déterminer quels outils ils vont utiliser parmi les myriades disponibles, et d'interpréter les données ainsi collectées pour programmer leur intervention et agir.

L'essentiel à bien retenir ici est que les interventions M4P utilisent l'analyse pour guider l'action, mais dans la limite des ressources disponibles (chaque outil implique des ressources spécifiques), selon les besoins du contexte. Par exemple, M4P utilise l'analyse de système de marché pour identifier les acteurs du marché et leurs intérêts, de manière à déterminer s'il est approprié ou non de les impliquer. Ceci diffère de bien des approches de développement conventionnelles qui cherchent

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Figure 8
Processus de diagnostic M4P et choix d'instruments d'analyse utilisés



à impliquer une gamme de partenaires aussi large que possible, avec pour intention de s'assurer de leur participation et de bâtir un consensus. M4P utilise l'information d'une manière beaucoup plus ciblée, et pour s'assurer d'une implication significative et d'une réelle appropriation des acteurs du marché.

4.4 Définir des résultats pérennes

La pérennité est un élément essentiel de la démarche M4P. Les interventions sont guidées par une compréhension des systèmes de marché et, en particulier, des contraintes qui en bloquent le développement. Cependant, en parallèle de cette analyse, il est important d'établir une vision claire du point d'arrivée espéré de l'intervention – comment le système de marché peut bien fonctionner, à long terme, et de manière durable. Si la pérennité tient une place prééminente dans la terminologie du développement, et est considérée généralement comme importante, elle est rarement définie de manière précise et sur un plan opérationnel, en termes d'objectifs concrets et d'activités. M4P prend en compte la pérennité tout au long du processus de mise en œuvre – lors de la fixation des objectifs, de la conduite de l'analyse de marché, de la planification et de la mise en place des actions.

La pérennité est pour M4P (voir Chapitre 3) la compétence du système de marché à assurer une distribution et une consommation effectives de biens et de services adéquats et différenciés pour les pauvres, au-delà de la période d'intervention. Ce qui signifie, en termes concrets, qu'une vue

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

transparente de la pérennité définit, en profondeur, les aptitudes du marché, avec une interrelation d'acteurs et de fonctions, face à deux questions essentielles :

qui fait (et qui, dans l'avenir, fera) et qui paye (ou qui payera) ?

À partir de ces deux questions clés, M4P établit un schéma général du marché, inscrit dans un cadre conceptuel simple, utilisable par les facilitateurs pour examiner les combinaisons spécifiques de fonctions et d'acteurs nécessaires à un meilleur fonctionnement futur (Figure 9).

En considérant leur vision prospective, et de manière à ce qu'il ne s'agisse pas d'un simple procédé mécanique de remplissage de cases, les interventions ont à considérer cinq facteurs déterminants. Trois d'entre eux sont « donnés » et sont donc non modifiables : la nature spécifique des systèmes de marché, l'historique et le climat d'innovation ; et deux restent « ouverts » à l'influence des interventions : les capacités et les incitations.

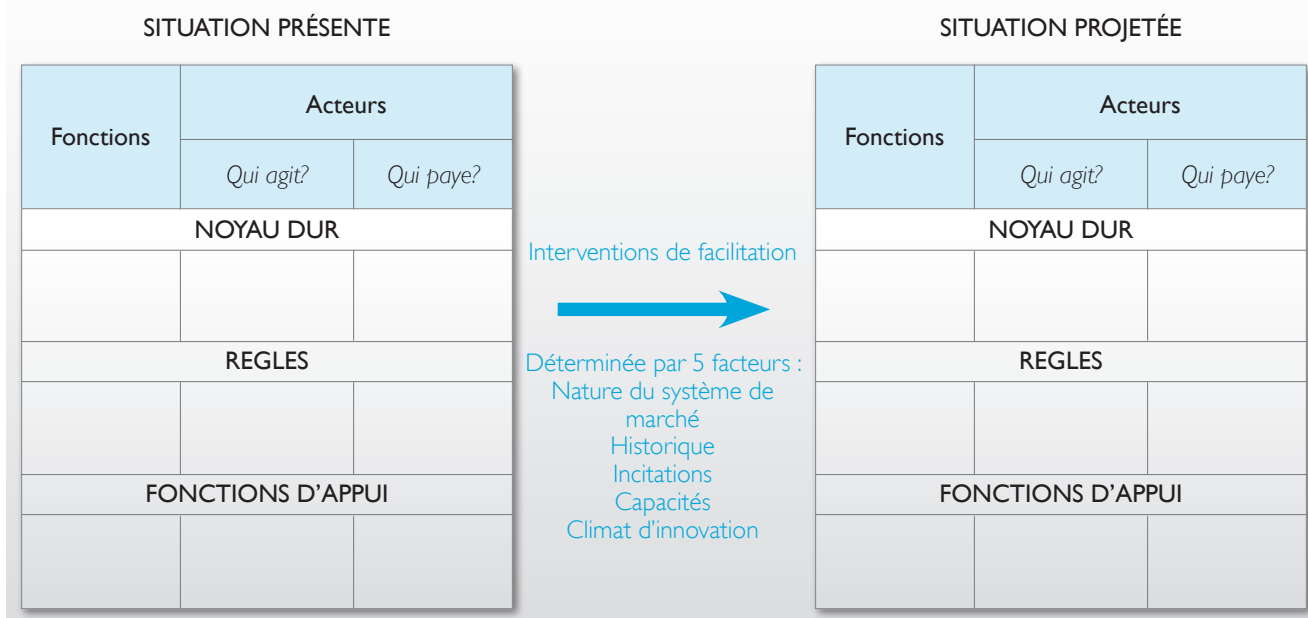
Quelle est la nature spécifique du système de marché considéré ?

Les marchés sont foncièrement différents. Ils diffèrent par exemple par le degré et la nature de l'asymétrie d'information (par exemple les marchés de matières premières où les producteurs pauvres sont typiquement sous-informés par rapport à de plus gros acteurs), et des externalités (les services de base ont potentiellement des implications majeures sur l'ensemble de la société) cruciales pour définir la nature du rôle public nécessaire.

Le point clé est que les systèmes de marchés diffèrent grandement, et que ces différences ont des implications sur les combinaisons fonctions/acteurs qui façonnent le système de marché. Le défi est pour les interventions, et quel que soit leur contexte, de savoir comment interpréter les degrés variés d'intérêts publics et privés en relation avec des rôles spécifiques.

Using these two key questions, M4P develops the market system construct into a simple framework which facilitators can use to examine the specific combinations of market functions and players which are necessary for a market to work better in the future (Figure 9).

Figure 9
Cadre conceptuel permettant de définir la pérennité attendue



4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Qu'est-ce que l'historique du marché ?

Histoires et traditions entraînent de grandes divergences entre institutions et compétences, d'un pays à l'autre. Une des erreurs aujourd'hui connue de l'approche du développement a été d'exporter des modes de fonctionnement ou des structures ayant apparemment réussi dans un pays – sans nécessairement comprendre les raisons de ces réussites – dans un autre pays, dont les réalités institutionnelles sont notablement différentes. Il est nécessaire, pour définir une intervention, d'étudier les facteurs historiques qui ont modelé les dispositions habituelles d'un système de marché, lorsqu'il s'agit d'envisager comment ce marché peut mieux fonctionner à l'avenir.

Quelles innovations pertinentes peuvent apporter un éclairage sur le réaligement des fonctions et des acteurs ?

Les interventions de développement visent à stimuler le changement. Il est donc important d'être conscient du « climat d'innovation » environnant, tel que la collaboration existant entre secteur public et secteur privé, qui est souvent le déclencheur d'une amélioration des rendements d'un système de marché. Par exemple, des avancées récentes dans le domaine de la formation professionnelle au Pérou – visibles dans les résultats de la formation et du placement professionnel – sont sans doute la conséquence d'un changement d'approche des pouvoirs publics, passant d'une prise en charge directe au transfert au secteur privé, encadré par une structure de contrôle composé d'un partenariat entre pouvoirs publics, organisations d'employeurs et d'employés, ainsi que des subventions ciblées favorables aux populations défavorisées.⁵⁹

Quelles sont les incitations sous-jacentes du changement ?

En prenant pour acquis les particularités institutionnelles de chaque pays, il y a cependant un risque que les interventions ne deviennent prisonnières de structures institutionnelles moribondes qui – quoique traditionnelles – ne sont pas fonctionnelles.^m Les interventions doivent trouver un équilibre entre changement ambitieux et changement présentant une chance raisonnable de succès. Le processus courant d'évolution est donc aussi important que la perception de l'avenir. Pour cette raison, les incitations des parties prenantes occupent le centre de toute évaluation des rôles assumés par divers acteurs. Ainsi, les principaux défenseurs des subventions accordées par les pouvoirs publics – telles que les subventions au carburant, en Inde, qui représente 2% des dépenses de l'État – ne sont généralement pas les gens à faible revenu, mais les gens aisés qui en accaparent tous les bénéfices et constituent un formidable obstacle au changement. Dans l'élaboration d'une vision valable et réaliste de l'avenir, la compréhension des incitations, auxquelles les interventions doivent s'ajuster, est essentielle.

Quelle est la capacité essentielle des acteurs du marché ?

Ici, le message est simple : le rôle donné aux acteurs doit correspondre à leurs capacités. Jusqu'ici, la notion de capacité a, en pratique, souvent été ignorée. Dans des contextes de marchés fragiles, la capacité des acteurs du marché – aussi bien publics que privés – est elle aussi fragile. Les pouvoirs publics qui par exemple ont échoué dans leur prise en charge d'un certain nombre de services par le passé, seront vraisemblablement en situation d'échec également dans d'autres fonctions – telle que la réglementation et l'information. Aussi, toute révision de rôles doit affronter le problème de l'émergence de nouvelles capacités. Les interventions doivent être guidées par une évaluation réaliste des capacités essentielles et spécifiques des acteurs du marché – de ce qu'ils sont en mesure de faire.

Le point clé est que M4P se préoccupe particulièrement des questions de pérennité institutionnelle et économique des diverses fonctions des systèmes de marché. Une attention accrue est donnée au fait d'inclure dans la réflexion les rôles respectifs des acteurs privés, des pouvoirs publics et de la société civile. En centrant ses efforts sur la compréhension des réalités institutionnelles et des capacités et incitations des différents acteurs, M4P cherche activement à stimuler un développement réaliste et durable du marché.

Encadré 12

Évaluer la pérennité dans le secteur des légumes, au Bangladesh

L'analyse faite par Katalyst des contraintes rattachées à la diffusion de l'information a mis en lumière l'existence d'une gamme de diverses ressources d'information possibles pour les producteurs – incluant pouvoirs publics, fournisseurs d'intrants, détaillants et ONG. A la lumière de l'historique des résultats obtenus par ces diverses sources, de leurs capacités et de leurs incitations, seuls les plus gros fournisseurs sont apparus comme potentiellement capables d'adopter durablement et d'adhérer à de nouvelles pratiques.

Le défi a alors été de savoir comment obtenir ce changement – la vision d'avenir –, en ciblant les interventions sur les sociétés de fourniture d'intrants et leurs détaillants.

^m Désigné comme « sentiers de dépendance » (*path dependence*) dans la terminologie économique

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

4.5 La facilitation du changement systémique

La démarche M4P vise à changer les systèmes de marché par le biais d'interventions de facilitation ou de catalyse in situ, à savoir en provoquant des changements qui modifieront durablement le mode de fonctionnement du marché, même après le retrait de l'agent de changement.

Si le principe est clair, que signifie en pratique la notion de facilitation et quels rôles jouent concrètement les facilitateurs? Comme on peut le voir dans les exemples du Bangladesh (légumes), de l'Ouganda (radio), et de l'Afrique du sud (services financiers), les interventions peuvent couvrir toute une série d'activités :

- Assistance technique à des acteurs de l'offre (radio et légumes) – et donc aux fournisseurs de services de conseils spécialisés.
- Introduction d'un nouveau concept d'entreprise (la formation des détaillants de légumes, par exemple), soutenu par un appui technique et un soutien financier limité pour prendre en charge le risque initial.
- Lancement d'un forum d'idées nouvelles et d'échange (services financiers).
- Apport d'assistance technique et financière aux régulateurs et aux chercheurs, pour l'amélioration du processus de l'analyse des politiques (services financiers).
- Apport d'information à d'autres acteurs du marché, sur de nouvelles opportunités (radio).
- Développement d'un nouveau service privé – lorsqu'il est avéré que personne d'autre, dans le marché, ne peut et ne pourrait le faire (services financiers).

La large gamme des activités ne signifie pas, néanmoins, que la facilitation est un ramassis hétéroclite de « choses à faire » (fréquent malentendu – voir Encadré 13). Les interventions, inévitablement, vont intégrer une myriade d'actions, et doivent garder suffisamment de souplesse pour répondre aux conditions de terrain. Le principe d'un manuel point par point n'est donc pas réaliste. Mais les interventions doivent rester guidées d'une part par les impératifs de la stratégie du *crowding-in* (introduction) d'autres acteurs et activités, et en second lieu, par quelques principes opérationnels clés.

L'élaboration d'une approche de *crowding-in* est cruciale dans la facilitation du changement systémique. Le *crowding-in* correspond à la manière dont une intervention (ou des séries d'interventions) va tenter de catalyser ou d'introduire de nouveaux acteurs et de nouvelles fonctions dans le système de marché, de manière à ce qu'il fonctionne mieux, au bénéfice des pauvres. La Figure 10 fixe les trois étapes de mise en œuvre de la voie du « *crowding-in* ».

Encadré 13

Que font les facilitateurs ?

Si le rôle du facilitateur est souvent clair en théorie, un certain flou règne cependant autour de ce que la facilitation signifie en pratique. Les bailleurs de fond, sensibles aux potentialités de la démarche, mais frustrés par ce qu'ils ressentent comme un manque de détails concrets, interrogent : « *mais qu'est-ce que vous faites... exactement ?* ». Ce à quoi les facilitateurs répondent, avec une égale frustration : « *et bien, cela dépend...* ».

Alors, que font les facilitateurs ? Les exemples cités ci-dessous donnent un aperçu des activités menées dans le cadre d'une intervention* - l'introduction par Katalyst de la formation, conçue comme un service intégré offert par les fournisseurs d'intrants agricoles aux détaillants, visant à améliorer la diffusion de l'information auprès des producteurs de légumes (voir Encadré 5, Chapitre 1). Une fois établie l'analyse du marché, les tâches ont été divisées (de manière un peu arbitraire), entre celles qui devaient être menées durant la phase initiale, et celles qui allaient s'inscrire, sur une base périodique, au cours de la durée globale d'intervention qui était de deux ans.

Phase initiale

- Identifier et approcher les partenaires potentiels d'une éventuelle collaboration.
- Développer des idées, négocier et finaliser une convention d'accord avec une entreprise pilote.
- Avec l'entreprise pilote :
 - Etablir la méthodologie, le contenu et la structure du programme ;
 - Familiariser les formateurs de l'entreprise pilote avec l'approche ;
 - Trouver un accord sur les questions de logistique, de lieu et de financement ;
 - Observer et réviser les programmes initiaux ;
 - Ajuster le programme d'après le feedback.

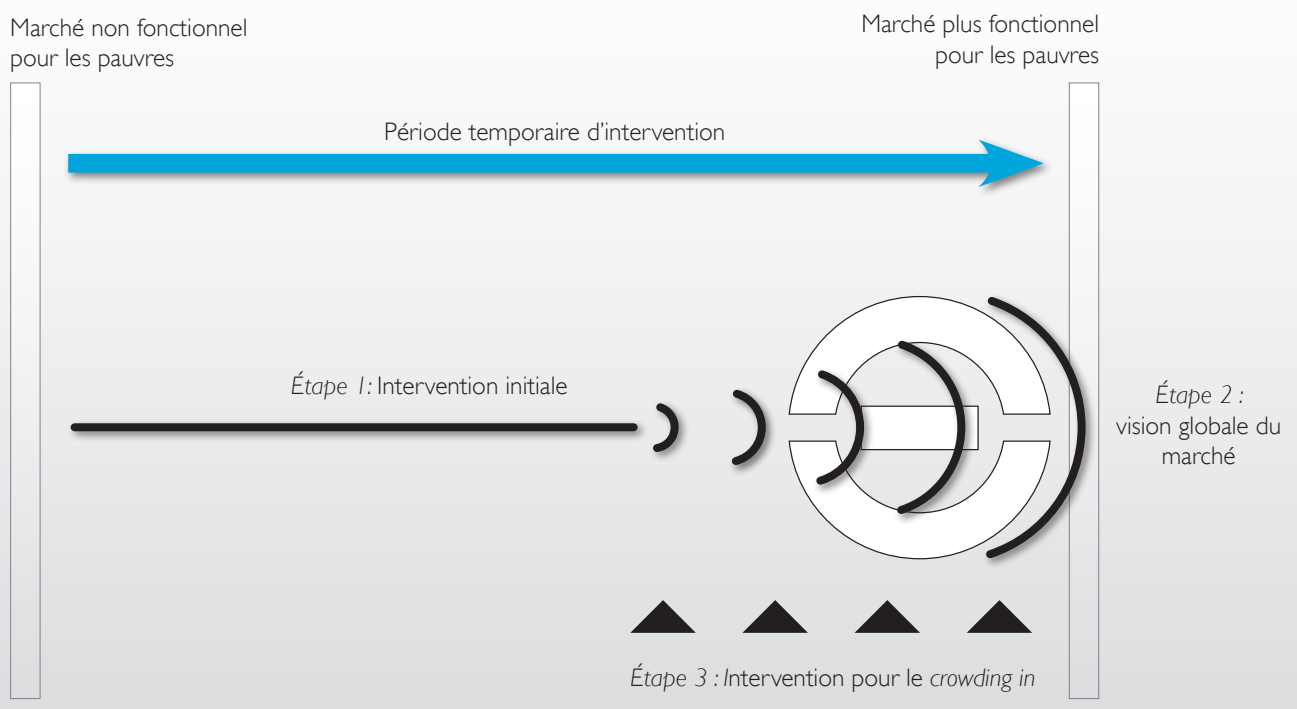
Actions périodiques

- Réviser les progrès, au vu des objectifs définis et suivre les rétroactions du côté des participants.
- Suivre l'utilisation que les participants font de la formation et leurs perceptions de son intérêt.
- Gérer le co-financement de la mise en place du service auprès de l'entreprise pilote.
- Suivre les développements en chaîne du secteur, incluant la réaction des concurrents.
- Établir l'état zéro de l'étude d'impact et mener l'évaluation finale.
- Commissionner et gérer l'étude de cas externe, incluant la diffusion.
- Initier les discussions au sujet des prochaines étapes pour promouvoir le *crowding-in* avec l'entreprise pilote et les autres acteurs.

* Plusieurs interventions sont généralement menées conjointement.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Figure 10
Le processus du crowding-in



Étape 1

Établir les fondations – les interventions de la phase initiale sont souvent de petits projets pilotes, ou des activités de recherche orientée. Le but est ici de tester des idées (généralement, un nouveau service ou un nouveau produit), avec un partenaire défini, comme base (en cas de résultats positifs) pour lancer une activité future – pouvant réclamer d'autres (différentes) interventions.

Étape 2

Avoir une vision d'avenir – le facilitateur définit une image prospective de la manière dont le marché devrait opérer, en tenant compte des différents aspects du changement de marché, tel que l'ampleur (plus de transactions au niveau des fonctions essentielles), et le degré de profondeur (fonctions d'appui et règles).

Étape 3

Développer d'autres interventions pour stimuler le changement – si dans certains cas, le *crowding-in* s'effectue de lui-même, il doit bien souvent être enclenché par des actions additionnelles. Une partie du *crowding-in* peut être provoquée par le fait que les sociétés commerciales concurrentes vont tenter de « copier » l'entreprise leader du marché. Mais le *crowding-in* n'est pas une simple duplication (« plus, tout de suite ») : il s'agit aussi de stimuler d'autres fonctions d'appui, dans le but d'améliorer la profondeur du marché (non seulement « plus, tout de suite », mais « mieux, plus tard »).

Le *crowding-in* met en lumière ce qui fait la spécificité des facilitateurs, par rapport aux acteurs commerciaux d'un marché. Ayant leur perspective d'organisation privée, les acteurs commerciaux cherchent à développer les marchés à leur profit, et à tenir à tout prix à l'écart ceux qui ne contribuent pas à leurs objectifs. A contrario, un facilitateur, ayant une perspective d'institution publique, souhaite intégrer de nouvelles activités qui contribueront à l'efficacité globale du marché, de manière à ce qu'il soit à la fois plus inclusif et plus compétitif.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Si l'on s'engage dans une stratégie de crowding-in, il s'agit de respecter un certain nombre de lignes directrices (plutôt que de règles intangibles).

- Appropriation – s'assurer de l'appropriation – psychologique, légale et économique – par les acteurs du marché, de telle sorte qu'ils soient en mesure par la suite de continuer au-delà de la période d'intervention.
- Réseaux relationnels - développer des relations transactionnelles entre facilitateurs et acteurs de marché, autour du principe de réciprocité (et non un don inconditionnel – type relationnel classique dans le domaine de l'aide). Le cadre relationnel peut avoir un aspect financier (la plupart n'en ont pas), ou être d'ordre contractuel (ou à partir d'une base moins formelle), mais quelle que soit la manière dont ils se définissent, pour réussir, ils doivent encourager à la fois l'engagement et l'appropriation.
- Niveau de ressources adéquat – les interventions financées de l'extérieur (en particulier par des bailleurs de fonds étrangers) peuvent aisément modifier les mécanismes du marché, en les remplaçant par des activités qui par la suite se trouvent incapables de fonctionner sans constantes injections de fonds. Les interventions doivent donc avoir les moyens de faire la différence – mais pas au point de provoquer une distorsion négative.

Aussi, en ce qui concerne la facilitation, un certain nombre de questions se trouvent posées :

- *Les activités d'intervention se rapportent-elles à une fonction potentielle future du marché, ou sont-elles des activités isolées ?*
- *Les relations établies le sont-elles avec les « bons » acteurs – au vu de ce qu'ils font, de leurs motivations et de leurs capacités ?*
- *Le type relationnel établi encourage-t-il l'appropriation et l'engagement ?*
- *Le type d'appui apporté par le facilitateur – en montants et en nature : appui technique, financier, etc. - est-il adéquat ?*
- *En deçà de toutes ces questions, l'intervention encourage-t-elle le crowding-in – le fait d'« ouvrir la porte » pour que des acteurs du marché prennent en charge plus efficacement les fonctions du marché ?*

4.6 Les caractères distinctifs essentiels des facilitateurs

Les principales phases d'une implantation réussie de M4P définies ci-dessus – cadre stratégique, compréhension des systèmes de marché, définition des objectifs de durabilité et facilitation du changement – sont toutes apparues à la lumière de l'expérience des projets M4P mis en œuvre. Mais un autre facteur « agissant » est de toute première importance, à savoir les caractéristiques de l'organisation de facilitation elle-même.

Il n'y a pas de règles préalablement établies pour la forme institutionnelle spécifique que doit avoir un facilitateur – projet, consortium, etc. – mais, quelle qu'en soit la structure, les facilitateurs doivent présenter un certain nombre de caractéristiques, apparentes dans Katalyst, FinMark, et FIT-SEMA.

Proximité

Un mode relationnel avec les acteurs du marché qui intègre compréhension et empathie éclairée, mais en toute indépendance. La tâche accomplie par la facilitation doit être vue comme un pont établi entre les objectifs publics des bailleurs (agences et pouvoirs publics) et les finalités étroites et privées des acteurs individuels du marché.

Connaissance et perspicacité

Être suffisamment informé pour être en mesure d'analyser le système de marché et évaluer les opportunités pour intervenir et valoriser.

Esprit entrepreneurial

Alliés à la connaissance, la capacité à voir où se trouvent les opportunités et être capable de modérer et de présenter une « offre » aux différents acteurs du marché qui corresponde à leur situation et résolve les contraintes systémiques.

Indépendance

Un statut qui permet aux facilitateurs d'être et – tout aussi important – d'être vu comme indépendant, aux yeux des acteurs du marché, de telle manière que leur rôle et leur statut soient bien compris et acceptés.

Ces qualités permettent aux facilitateurs d'acquiescer crédibilité et respect, et une plus grande habileté à intervenir efficacement. De fait, il apparaît nettement, au vu d'expériences réussies, que la crédibilité n'est pas immédiatement acquise – ces qualités s'affirment et s'additionnent avec le temps et l'expérience.

4. COMMENT METTRE EN ŒUVRE M4P ?

Encadré 14

Facilitation de changement systémique en Ouganda

L'intervention initiale de FIT-SEMA, visant à améliorer le service des radios au bénéfice des pauvres, a débuté avec une station de radio dynamique, en testant de nouveaux modèles et de nouvelles pratiques de programmation, plus réactives.

L'essai ayant été probant, FIT-SEMA a recherché d'autres acteurs susceptibles de travailler dans le même sens, le *crowding-in* étant considéré comme vital pour assurer diversité, compétition, et changement d'envergure. Tout au long de leurs interventions, ils se sont efforcés de ne pas s'impliquer financièrement auprès des diffuseurs ou dans le contenu des programmes mis en place.

Selon FIT-SEMA, ces fonctions étant totalement intégrées au système de média, l'implication directe représentait un danger de créer des distorsions.

En agissant ainsi – et en développant des relations transactionnelles avec des partenaires – FIT-SEMA a été capable de se différencier des approches d'autres projets appuyés par des bailleurs de fonds (achat de temps d'antenne, et contenu imposé), courantes dans cette branche.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ¹ BANQUE MONDIALE, *World Development Indicators*, Washington DC, Oxford University Press, 2007
- ² World Resources Institute, *The next four billion. Market size and business strategy at the base of the pyramid*, International Finance Corporation, Washington DC (USA), 2007
- ³ RAVALLION M., *Growth, inequality and poverty: looking beyond averages*, *World Development*, 2001, 29 (11), pp 1803-1815
- ⁴ OPERATIONALISING PRO-POOR GROWTH PROGRAMME, *Pro-poor growth in the 1990s: lessons and insights from 14 countries*; Banque mondiale, Washington DC (USA), 2005
- ⁵ KRAAY A., "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries", *Journal of Development Economics*, 2004, 80 (1), pp 198-227
- ⁶ LIN S., "Economic growth, income inequality and poverty reduction in People's Republic of China", *Asian Development Review*, 2003, 20 (2), pp 105-124
- ⁷ EASTERLY W., *Life during growth*, Banque mondiale, Washington DC(USA), 1999
- ⁸ UNDP, *Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, Human Development Report, 2003
- ⁹ BANQUE MONDIALE, *Making services work for poor people*; World Development Report, Oxford University Press, United Kingdom, 2004
- ¹⁰ DO Q.-T. & IYER L., *Land rights and economic development – evidence from Vietnam* Banque mondiale, World Bank Policy Research Paper 3120, 2003
- ¹¹ DEININGER K; & JIN S., *Land rental markets as an alternative to government reallocation? Equity and efficiency considerations in the Chinese land tenure system*, World Bank Policy Research Working Paper 2930, 2002
- ¹² BANQUE MONDIALE, *Rwanda: towards sustainable economic competitiveness*, Country Economic Memorandum, Washington DC (USA), 2007
- ¹³ GABRE-MADHIN E. & GOGGIN, *Does Ethiopia need a commodity exchange? An integrated approach to market development*, Ethiopian Development Research Institute, EDRI-ESSP Policy Working Paper No.4, 2005
- ¹⁴ JOPSON B., "Ethiopia to exchange famine for food", *Financial Times*, 10/07/2007
- ¹⁵ INTERNATIONAL COMMUNICATION UNION, *Telecommunications/ICT markets and trends in Africa*, ITU, Genève (Suisse), 2007
- ¹⁶ ANDERSON G. & ELLIOTT D., *The role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa* (communication présentée à la conférence du Comité des bailleurs de fonds - "business environment reform in Africa" – 5 au 7 novembre 2007, Accra (Ghana)
- ¹⁷ ILO, *International Labour Conference*, 96e session, Provisional Record, Geneva (Suisse), 2007
- ¹⁸ KABEER N., in *Globalisation and employment; working for the poor*; id2 1 insights, Institute of Development Studies, UK, 2003
- ¹⁹ RUTKOWSKI J., *Does strict employment protection discourage job creation? Evidence form Croatia*, World Bank Policy Research Working Paper 3104, 2003
- ²⁰ DE SOTO H., *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Basic Book, New York (USA), 2000
- ²¹ KING R.G. & LEVINE R., "Finance and growth: Schumpeter may be right", *Quarterly Journal of Economics*, 1993 108(3), pp 717-37
- ²² STERN N., *The economics of climate change*, HN Treasury, UK, 2007
- ²³ SEN A. *Development as freedom*, Oxford University Press (UK), 2001
- ²⁴ CHAUDHURY N. & al., *Teacher and health care absenteeism*, document d'information pour WDR 2004, Banque mondiale, 2003
- ²⁵ TOOLEY J., "Educating Amaretech: private schools for the poor, and the new frontiers for investors", *Financial Times*, 17/9/2006
- ²⁶ SAWADAY., *Community participation, teacher effort, and educational outcome: the case of El Salvador's EDUCO program*, William Davidson Institute Working Papers 307, University of Michigan (USA), 1999
- ²⁷ MCKENZIE D. & MOOKHERJEE D., *Distributive impact of privatization in Latin America: an overview of evidence from four countries*, synthèse d'un projet de recherche commandé par l'IADB et sponsorisé ensuite par l'Universidad de las Americas-Puebla, 2002
- ²⁸ GILSON & al., *Strategies for promoting equity: experience with community financing in the three African countries*, *Health Policy*, 2002, 58(1), pp 37-67
- ²⁹ MILLS & al., *Approaches for improving delivery in the non-state sector: what is the evidence on what works, where and why*, communication présentée à la Conférence Making Markets Work for the Poor; Oxford 2004, 2002
- ³⁰ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *China: health poverty and economic development*, OMS, Beijing (Chine), 2005

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ³¹ DORWARD & al., *Institutions, markets and economic coordination: linking development policy to theory and praxis*, Development Change, 2005, 36(1)
- ³² DORWARD & al., *Critical linkages: livelihoods, markets and institutions* (communication présentée au séminaire Supporting institutions, evolving livelihoods, Bradford Center for International Development, UK, 2002)
- ³³ NORTH D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press (UK), 1990
- ³⁴ ALI D., DERCON C. & GAUTAM M., *Property rights in a very poor country. Tenure insecurity and investment in Ethiopia*, World Bank Policy Research Working paper 4363, 2007
- ³⁵ DE RUYTER DE WILDT M., *Accelerating growth in the pond fish sector. Interventions bring about sustainable change*, Katalyst Case Study N° 4, Dhaka Bangladesh, 2007
- ³⁶ GIBSON A., SCOTT H. & FERRAND D., *Making markets work for the poor. An objective and an approach for governments and development agencies*, ComMark, South Africa, 2004
- ³⁷ COMITE DES BAILLEURS DE FONDS POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE, *Business development services for small enterprises: guiding principles for donor intervention*, 2001 (www.ilo.org/public/english/employment/ent/sed/bds/donor/member/ilo.htm)
- ³⁸ BLOOM G. & STANDING H., *Beyond public and private? Unorganized markets in health care delivery*, document d'information pour WDR 2004, Banque mondiale, 2002
- ³⁹ ADE, *Evaluation of European Community support to private sector development in third countries*, Union européenne, Bruxelles (Belgique), 2005
- ⁴⁰ RODRIK D., "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion", *Journal of Economic Literature*, 2006, 44 (4), pp 973-987
- ⁴¹ PALMADEV., *Industry level analysis: the way to identify the binding constraints to economic growth*, World Bank Policy Research Working paper 3551, 2005
- ⁴² PORTER M.E., "The competitive advantage of nations", *The Free Press*, New York (USA), 1990
- ⁴³ HAUSSMANN R., RODRIK D. & VELASCO A., *Getting the diagnosis right. A new approach to economic reform*, Finance and Development, (I) , IMF, Washington (USA), 2006
- ⁴⁴ HONOHAN P. & BECK T., *Making finance work for Africa*, Banque mondiale, Washington (USA), 2007
- ⁴⁵ LITTLEFIELD E. & ROSENBERG R., "Microfinance and the poor", *Finance and Development*, 2004, Vol.41, N° 2
- ⁴⁶ SPINACI & al., *Tough choices : investing in health for development*, OMS, New Delhi (India), 2006
- ⁴⁷ AUGUSTINUS C. & DEININGER K., *Innovations in land tenure, reforms and administration in Africa*, communication présentée à l'UNDP-International - Land Coalition conference Land Rights for African Development: From Knowledge to Action, Nairobi, 31 octobre au 3 novembre 2005
- ⁴⁸ JOFFE S. & JONES J., *Stimulation private investment and market development for agriculture: new approaches and experience*, Oxford Policy Management, 2003
- ⁴⁹ GIBSON A., *Developing financial services markets for the poor: Fin-Mark in South Africa*, Making markets work for the poor case studies series; Employment and Income Division, DDC, Berne (Suisse), 2006
- ⁵⁰ ANDERSON G. & HITCHINS R., *Expanding the poor's access to business information and voice through FM radio in Uganda*, Making markets work for the poor case studies series, Employment and Income Division, DDC, Berne (Suisse), 2007
- ⁵¹ GIBSON A., *Bringing knowledge to vegetable farmers. Improving embedded information in distribution system*, Katalyst case study NO. 1, Dhaka (Bangladesh), 2005
- ⁵² MANTHRI M., *Somalia: private sector success without a government*, DFID, 2006
- ⁵³ KENYA BDS, *Monthly newsletter*, 2007 (www.kenyabds.com)
- ⁵⁴ PORTEOUS D., *Making financial markets work for the poor*, The Fin-Mark Trust, South Africa, 2004
- ⁵⁵ BANKABLE FRONTIER ASSOCIATES, *Mobile banking: knowledge map and possible donor support strategies*, DFIC & Infodev, London (UK), 2006
- ⁵⁶ ANGBO L., *Community-based management of piped water supply systems, water and sanitation program*, Banque mondiale, 1999
- ⁵⁷ PRAHALAD C.K., *The fortune at the bottom of the pyramid*, Wharton School Publishing, 2005
- ⁵⁸ DORWARD & al., *A guide to indicators and methods for assessing the contribution of livestock keeping to the livelihoods of the poor*, Imperial College, Dpt of Agricultural Sciences, Londres (UK), 2005
- ⁵⁹ BÜHLMANN H. & JÄGER M. (édts), *Skills development in Swiss Development Cooperation: insight and outlook*, Employment and Income Division, DDC, Berne (Suisse), 2001

Edition

Direction du Développement et de la Coopération (DDC)
Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE)
3003 Berne, Suisse

Département du Royaume Uni pour le Développement International DFID
Palace Street
Londres SW 1E 5HE
Royaume Uni

Avis de non responsabilité

Les points de vue et opinions présentés dans ce document relèvent strictement des auteurs et n'impliquent pas nécessairement le DFID et la DDC.

Infographie

Thomas Cadolle, Switzerland

Distribution

Centre de Distribution DDC
Phone: ++41 31 322 44 12
Fax: ++41 31 324 13 48
Mail: info@deza.admin.ch

M4Pnetwork: orders@M4Pnetwork.org

Octobre 2008

