



LES PERSPECTIVES
DE LA DEMARCHE
«FAIRE FONCTIONNER
LES MARCHES AU BENEFICE
DES PAUVRES»
(M4P)

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	
<u>INTRODUCTION</u>	<u>1</u>
<u>ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES</u>	<u>3</u>
<u>ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS</u>	<u>11</u>
<u>ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL</u>	<u>19</u>
<u>ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS</u>	<u>29</u>
<u>ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE</u>	<u>37</u>
<u>ETUDE 6: M4P ET L'EAU</u>	<u>45</u>
<u>ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE</u>	<u>51</u>
<u>ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE</u>	<u>57</u>

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.

A 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

Peter Tschumi
Section Emploi et Revenus
DDC, Berne

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, Gerry 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.

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

INTRODUCTION

Cette série d'études fait partie d'un ensemble de trois documents concernant la démarche Faire Fonctionner les Marchés au Bénéfice des Pauvres (M4P). *Synthèse* présente l'essence de M4P – sa réflexion stratégique, les principes clés, et les principales caractéristiques de sa mise en œuvre; le *Guide opérationnel M4P* vise à constituer un document de référence d'accès facile pour contribuer à la mise en œuvre de M4P dans la pratique.

Le présent document, *Perspectives*, a pour objectif d'explorer plus en détail des questions spécifiques relatives à M4P et aux secteurs potentiels de l'aide au développement, pour lesquels il serait possible d'appliquer M4P. Par là même, il vise à présenter le contexte conceptuel de M4P, largement issu des avancées de la pensée économique, ainsi que l'apport positif que constitue l'approche sur le plan pratique.

La première étude dresse la carte des liens existants entre diverses écoles de pensée économique et M4P. Le reste du document porte sur la mise en œuvre de M4P dans différents systèmes de marché, ou sur des problèmes spécifiques. Pour chaque cas, la pertinence de ces marchés/ces problématiques pour les pauvres est analysée, pour ensuite examiner plus attentivement la perspective qu'apporte M4P face aux principaux défis à relever. Les études 2 à 4 s'intéressent aux marchés de la finance, du travail et du foncier ; la 5e étude est consacrée à l'agriculture, principal mode de subsistance pour beaucoup de pauvres et donc d'une importance vitale pour eux, qu'ils soient producteurs, travailleurs agricoles ou consommateurs. La 6e étude porte sur l'eau – un secteur souvent assimilé à un bien d'intérêt public, sachant qu'au-delà d'une consommation individuelle, il a des répercussions plus larges sur l'ensemble de l'économie et de la société. Pour finir, les études 7 et 8 font l'analyse de M4P face à des points sensibles du développement qui ne sont généralement pas considérés sous l'angle des systèmes de marché, mais où la grille analytique M4P peut néanmoins constituer un plus. Dans l'étude 7, il est question des marchés politiques qui influencent les prises de décision de l'Etat et ont donc un impact sur un large spectre de domaines, tandis que l'étude 8 met en lumière la perspective M4P pour tous les marchés liés au changement climatique.

Ces différentes études apportent une première indication de la grande portée de M4P et de sa pertinence. Elles portent sur les systèmes de marché, appliqués aux facteurs économiques, aux biens d'intérêt public, à des secteurs clés et à certaines problématiques essentielles, telles que le processus de prise de décision politique et le changement climatique. L'objectif n'est pas l'exhaustivité – certains domaines où la perspective M4P a pourtant son utilité (comme l'éducation, la santé et d'autres produits et services particuliers) ne seront pas abordés ici. Il s'agit toutefois d'établir une première plateforme, qui se verra complétée par d'autres études prospectives, au fur et à mesure du développement de M4P.

ETUDE I: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

Introduction

M4P constitue un cadre d'analyse conceptuel permettant de mieux comprendre les systèmes économiques, et de guider les actions visant à améliorer leur mode de fonctionnement au bénéfice des pauvres. La démarche trouve son origine dans les changements observés dans le monde réel, et les expériences vécues par les agences de développement. Elle reflète également une nouvelle théorie économique et les avancées de la recherche. Cadre conceptuel plus que véritable approche philosophique, l'approche M4P tire profit des idées les plus pragmatiques de divers courants de pensée économique et tente d'opérationnaliser ces idées face aux défis du développement.

Cette étude se propose d'exposer les liens rattachant M4P et la science économique actuelle. Si *Synthèse* présente en résumé l'argumentaire économique de la démarche, l'objectif est ici de faire état de ses origines conceptuelles. Il s'agit en premier lieu de rappeler brièvement l'importance des marchés dans l'économie, et en cela, de fixer le contexte dans lequel s'inscrit le reste du document. Le second point concerne la place centrale qu'occupent les échanges en économie, et le troisième, les limites des approches conventionnelles. Enfin, nous nous attarderons plus spécifiquement sur certaines écoles de pensée économique, importantes pour l'émergence de la réflexion et la mise en application de M4P.

Bref rappel : la vérité concernant les marchés

Dans son ouvrage, *The truth about markets*¹, l'économiste John Kay raconte une anecdote survenue lors de la visite aux Etats-Unis du Chef d'Etat de l'Union Soviétique, Nikita Khrouchtchev, en 1959. Khrouchtchev et ses accompagnateurs n'en croyaient pas leurs yeux lors d'une visite de supermarché et étaient persuadés que les rayons avaient été remplis spécialement pour leur venue. Tim Harford imagine la suite de l'histoire, avec Khrouchtchev demandant à ses hôtes américains : « Mais qui est responsable de l'approvisionnement des épiceries en Californie ? ». La question peut paraître comique, mais comme le montre très bien Harford, la réponse : « Personne » est encore plus « stupéfiante ».²

Kay explique l'ubiquité des marchés, principe organisateur central des économies modernes, et leur supériorité vis-à-vis des planifications centralisées par ce qu'il appelle leur « pluralisme discipliné » : la capacité des producteurs et des consommateurs à prendre des centaines, des milliers, et même des millions de décisions quotidiennes, et de s'autoréguler rapidement - selon le cycle « essai, échec, nouvel essai » -, phénomène que la planification centralisée, chère à Khrouchtchev, se voit incapable d'assurer.

Dans un monde complexe et face à un avenir incertain, la prise de décision dans les systèmes économiques trouvera plus facilement appui sur une succession d'essais à modeste échelle, régulièrement ré-analysés, et dans une structure qui privilégie l'imitation de la réussite, et la non stigmatisation de l'échec, par ailleurs pris en considération. Ce n'est pas parce que les hommes et femmes d'affaires sont plus intelligents que les responsables politiques que les systèmes de marché fonctionnent. C'est parce que le pluralisme discipliné se montre plus innovant et plus réactif aux besoins des gens que ne peut l'être la planification centralisée.

Les structures centralisées peinent à gérer la vie économique réelle : comment déterminer la bonne chose à faire ? La meilleure méthode est encore de multiplier les essais, sur une petite échelle, et de voir ce qui marche. Par ailleurs, pluralisme et uniformité sont antinomiques. Si l'Etat autorise un vrai pluralisme et une autorité décentralisée, la qualité de l'offre sera forcément variable. L'idée que tout le monde mérite le « meilleur » est séduisante, mais la conséquence est souvent que « le meilleur », en fin de compte, n'est pas très bon.

Un pluralisme discipliné va à contre-courant des instincts naturels de la plupart des dirigeants politiques. Lorsque les Etats lancent des politiques économiques, c'est généralement pour supprimer le pluralisme – au profit de l'idée magique – et d'outrepasser les règles, en favorisant souvent de nouvelles entreprises que le marché n'acceptera pas, ou des vieilles industries que le marché a déjà rejetées. Ceci explique les médiocres résultats obtenus

ETUDE I : M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

généralement par les interventions économiques des pouvoirs publics, même dans les Etats riches.

Pourtant, Kay souligne également que la cupidité n'est pas le moteur essentiel des économies de marché. Ces dernières fonctionnent parce qu'elles permettent un pluralisme discipliné en mettant en place une diversité des mécanismes régissant les comportements des acteurs du marché. Les marchés ne sont jamais « libres ».

Personne ne peut nier que l'individualisme matérialiste est un trait important de la vie économique. Les systèmes de marché qui en appellent au bien commun ne peuvent pas fonctionner. Mais l'individualisme se trouve forcément jugulé par un ensemble complexe d'institutions de la vie économique, sociale et politique moderne – régulation formelle et règles implicites, mécanismes de réputation et de coordination, instincts et structures de coopération, solidarités. Le fonctionnement des marchés s'inscrit dans un contexte social, politique et culturel.

Les motivations économiques sont donc complexes et pas nécessairement cohérentes. L'étude du comportement humain est empirique. Il est impossible de s'appuyer sur de simples affirmations *a priori*. Encore moins sur l'introspection et des affirmations *a priori* non soumises à l'expérience. Le meilleur point de départ est de se fier aux facultés d'adaptation des comportements – au fait que les gens vont forcément se comporter de manière prévisible, en fonction des circonstances dans lesquelles ils se trouvent. Cela peut s'avérer faux. Sinon, les économies ne se développeraient pas. Les institutions multi facettes de l'économie de marché sont en constante évolution. L'Etat est un agent de cette évolution, non un simple spectateur, mais les pouvoirs publics ne peuvent dicter le processus et doivent se garder de le faire.

La centralité de l'échange pour M4P et les pensées économiques: commerce ou contrepartie?

Le développement des marchés concerne les marchés et constitue donc notre point de départ. Les marchés sont des mécanismes d'échange et se trouvent au cœur aussi bien de la démarche M4P que de l'économie conventionnelle :

« Le mécanisme de marché, qui suscite des passions contradictoires, est un arrangement élémentaire par lequel les gens peuvent entrer en interaction et prendre en charge des activités mutuellement profitables. Vu sous cet angle, on voit mal comment quelqu'un pourrait raisonnablement critiquer le mécanisme du marché en tant que tel. »³

Qui dit échange dit interaction humaine. Lorsque nos ancêtres chasseurs-cueilleurs ont décidé de dépasser l'autosuffisance individuelle, ils ont commencé à traiter les uns avec les autres : ils ont commencé à échanger. En fait, l'échange ou la réciprocité remonte même avant, et est apparu au-delà de l'espèce humaine.

En sociobiologie par exemple, il est apparu qu'un certain altruisme réciproque marquait les relations au sein et entre diverses espèces de flore et de faune. Notamment, certaines espèces de chauves-souris « concèdent » certaines faveurs, comme de partager un surplus de nourriture, dans l'attente qu'une autre faveur leur sera accordée en retour, lorsqu'ils seront eux-mêmes à court de nourriture. L'échange permet la spécialisation, stimule la meilleure utilisation de ressources rares, et par conséquent, augmente le bien-être général.

L'échange – et par conséquent les mécanismes de l'échange – ne relève pas uniquement de la commercialisation des biens et des services (acheter et vendre un produit, par le biais d'un prix). L'échange peut prendre une diversité de formes non monétaires : troc (par exemple une chèvre pour deux tôles de toiture) promesses, arrangements en contrepartie (par exemple, une reconnaissance de dette – aujourd'hui, je t'aide à récolter ton riz, mais je m'attends à ce que tu m'aides à récolter le mien la semaine prochaine), et même dons. Les dons sont plus difficiles à intégrer à la notion d'échange dans la mesure où ils ne semblent pas impliquer de réciprocité. Le « prix » de l'échange n'est pas facile à identifier au premier coup d'œil. Cependant, quand quelqu'un offre quelque chose, il attend un retour – souvent social. Cela peut être la reconnaissance du bénéficiaire, une position sociale, une faveur, l'attente de réciprocité dans l'avenir, ou peut-être la conformité à une convention sociale (par exemple, éviter la honte de débarquer dans un dîner sans un cadeau pour l'hôte). La décision de donner un cadeau implique un calcul : ce que les gens sont prêts à donner reflète ce qu'ils sont (leur niveau de revenus ou leur statut) et ce qu'est le bénéficiaire (l'importance qu'il a aux yeux du donneur).

Dans l'approche conventionnelle, les formes non monétaires d'échange ont été considérées comme n'appartenant pas au domaine des marchés. Cependant, dans la science économique et le monde réel, la compréhension de ce qui constitue un marché et les conditions d'application des concepts d'échange qui étayent les marchés devient beaucoup plus large que par le passé.

Les différentes formes d'échange décrites plus haut sont maintenant considérées comme faisant partie intégrante des marchés du monde réel. Plus important encore, l'échange non monétarisé peut répondre aux mêmes règles économiques de base que tout autre forme d'échange. Par exemple, cela implique une certaine forme d'offre (vendeur, fournisseur ou donneur) et de demande (acheteur, consommateur ou bénéficiaire) ; le prix de l'échange influe sur la décision des gens de s'engager ou non dans l'échange.⁴

En ce sens, l'échange n'est pas tant commercial que de contrepartie. Abordée dans ce sens large – comme une méthode d'analyse de la manière dont les gens et les sociétés prennent des décisions

ETUDE I : M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

concernant l'allocation des ressources rares et par conséquent, comment ces décisions influent sur le bien-être général –, la science économique peut s'appliquer à divers domaines allant de la criminologie à la protection de l'environnement. Le potentiel conceptuel et analytique des théories économiques sur l'échange et la notion de contrepartie a permis une compréhension plus rigoureuse des motivations sous-jacentes et des incitations qui déterminent les comportements humains. Pour cela, les économistes ont cependant à dépasser les notions étroites d'intérêt personnel pour comprendre ce qui modèle l'interaction humaine : « seul un élargissement des idées admises habituellement peut permettre de comprendre les obstacles qui s'opposent à l'amélioration du sort des minorités. »⁵

Ainsi, l'agenda de réduction de la pauvreté de M4P et l'agenda des économies de bien-être se chevauchent. M4P et sciences économiques sont toutes les deux concernées par la manière dont l'échange peut amener un mieux-être : comment les gens peuvent vivre mieux, considérant une rareté donnée de ressources.

Par exemple, dans M4P, la frontière d'accès (cf. Note de Bonnes Pratiques no. 5.3 du *Guide Opérationnel*) définit : « la proportion maximale de gens qui, dans une société donnée, peuvent avoir accès à un produit ou un service, considérant la configuration donnée des coûts et de la structure du marché. La frontière d'accès est clairement sous l'influence des réglementations et des considérations technologiques qui agiront sur ce qui est offert, à quel prix, et à quel consommateur. »⁶ La frontière d'accès est à mettre en parallèle avec des concepts économiques comme la frontière de possibilité de production (*PPF : Production Possibility Frontier*) et l'optimisation des allocations des boîtes d'Edgeworth.

Les limites des marchés et de la pensée économique conventionnelle

Tandis qu'il peut y avoir des divergences sur la centralité des marchés, le malaise est encore plus grand concernant la manière dont une théorie économique peut s'appliquer au monde réel. En particulier, certaines inquiétudes, bien documentées, se sont exprimées sur l'applicabilité de la théorie économique conventionnelle (cf. le keynésianisme néo-classique) dans le domaine de la prise de décision et de l'orientation politique du monde réel. Dans la même veine, beaucoup s'interrogent sur la manière dont les approches axées sur les marchés peuvent s'appliquer au contexte de pauvreté et jusqu'à quel point.

Ces interrogations sont en partie idéologiques et en partie une réponse originale à la proximité observée entre la théorie économique conventionnelle et les prescriptions axées sur les marchés des agences et des gouvernements dans les années 80 et 90 (encore au premier plan aujourd'hui). L'exemple le plus

typique est le train de réformes du Consensus dit de Washington : « stabiliser, privatiser et libéraliser » les marchés. L'efficacité de ces prescriptions a été largement analysée et ne peut être présentée en détails ici.^{7,8} En bref, de tels prescriptions politiques sont maintenant considérées comme rigides et trop théoriques, et leur efficacité paraît mitigée. Il est significatif qu'alors que ces prescriptions macro-économiques sont largement acceptées, les aspects micro-économiques de la réforme soient souvent laissés de côté. Néanmoins, ces derniers aussi se sont trouvés agrégés au néo-libéralisme et au « fondamentalisme de marché », une association qui est souvent étendue à la question spécifique du développement de marché.

Dans la hâte d'écarter les approches et les politiques économiques conventionnelles, il ne faut pas cependant « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Ces prescriptions sont effectivement trop étroites et les pensées économiques dont elles sont issues ne reflètent pas les connaissances économiques actuelles. L'approche du développement des marchés en elle-même est en partie une réponse aux prescriptions étiquées et théoriques de bien des efforts de réforme économique. Cependant, les acteurs politiques seraient idiots d'ignorer la force du concept d'échange, ou la notion de réciprocité qui se trouve au centre de la théorie économique conventionnelle. Il est donc nécessaire d'examiner brièvement un certain nombre de caractéristiques de base des sciences économiques conventionnelles^b et les critiques qu'elles ont déclenchées avant d'aller plus loin dans la réflexion sur les réponses qu'y opposent une théorie économique plus générale et l'approche M4P, pour établir une représentation plus large et plus réaliste de la pensée économique et des marchés. Ainsi, nous basculerons de la notion de marchés à celle de système de marché, tel qu'inscrit dans la démarche M4P.

La définition des marchés dans la théorie économique conventionnelle est très étroite. La vision des marchés y est celle d'un *deus ex machina* qui fixerait un prix libérant l'offre et la demande. L'établissement des prix est considéré comme la fonction centrale de marchés et le bien-être public est optimisé dans des marchés au fonctionnement parfait (d'après Pareto). « Parfait » signifie ici que les marchés sont supposés permettre une concurrence totale et ajuster les prix instantanément pour atteindre l'équilibre économique (d'après Arrous et Debreu). Plus particulièrement, la théorie de l'équilibre part du principe que les marchés se caractérisent par un certain nombre de conditions:

- **Atomicité:** lorsqu'il y a un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs sur un marché donné – chacun suffisamment petit pour que l'action de l'un ne puisse avoir d'impact sur l'autre – il ne peut y avoir ni monopole ni monopsonne. Les vendeurs sont « des preneurs de prix » ce qui signifie que le marché fixe le prix qu'ils se trouvent amenés à choisir.

⁴ Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que tout don s'adapte aux principes d'échange de quasi-marché. Des échanges non-monétarisés (mais aussi monétarisés) peuvent intégrer des motivations profondément altruistes, comme par exemple « prêter » de l'argent à un proche, sans espoir de remboursement. Dans la perspective M4P, il est important de prendre en compte la manière dont les marchés en développement peuvent « envahir » cet espace (par exemple, la diminution des financements interfamiliaux, du fait de l'accès facilité aux sources de financement formels) et dont cela peut modifier les comportements.

⁵ Par « sciences économiques conventionnelles », cet article désigne la théorie économique généralement enseignée dans les universités occidentales. John Kay (cf. Références) y fait référence comme à l'école de pensée du « american business model ».

ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

- **Homogénéité:** là où les biens et les services sont parfaitement interchangeables, ce qui signifie qu'il n'y a pas de différenciation de produit – tous les vendeurs offrent un produit identique.
- **Rationalité:** les vendeurs recherchent la maximisation de l'utilité et les acheteurs la maximisation des profits.
- **Information parfaite:** acheteurs et vendeurs ont tous l'information complète sur les prix qui sont proposés et demandés dans les autres parties du marché et sont en mesure d'évaluer l'utilité qui découlera d'une transaction.
- **Égalité de l'accès et aucune spécificité des actifs:** tous les vendeurs ont accès aux facteurs de production et ces facteurs ne sont pas soumis à la « spécificité des actifs », c'est-à-dire qu'ils sont parfaitement mobiles et transférables, selon toutes utilisations alternatives.
- **Liberté d'entrée et de sortie:** tout vendeur peut entrer ou sortir du marché lorsqu'il le souhaite – il n'y a aucune barrière à l'entrée sur le marché.
- **Les acheteurs et les vendeurs individuels sont totalement indépendants les uns des autres:** le marché est ainsi fait qu'il n'y a pas de possibilité pour des groupes d'acheteurs et/ou de vendeurs de se regrouper pour faire changer le prix du marché – collusion et cartel sont impossibles.
- **Pas d'externalité:** seules les parties directement impliquées dans la transaction en tirent des bénéfices – la troisième partie ne subit aucune répercussion (positive ou négative) des décisions économiques des autres.

La science économique conventionnelle reconnaît que ces conditions ne sont pas toujours réunies et qu'en conséquence, le marché connaît de mauvaises performances. Il y a «défaillance du marché» dans un certain nombre de cas.

D'abord, un agent du marché peut en prendre la maîtrise, lui permettant de bloquer les autres bénéfices mutuels résultant de l'échange. Cela peut conduire à un dysfonctionnement lié à la concurrence imparfaite, susceptible de prendre différentes formes comme les monopoles, les monopsones, les cartels ou l'oligopole.

Dans le second cas, les actions d'un agent peuvent provoquer des externalités positives ou négatives, qui soient intrinsèques aux méthodes de production ou à d'autres conditions essentielles du marché.

Pour finir, le dysfonctionnement de certains marchés peut être dû à la nature de certains produits ou à la nature des échanges. Par exemple, les biens peuvent comporter des caractéristiques de biens publics ou de ressources communes, tandis que les marchés sont susceptibles de présenter des coûts de transaction non négligeables^c, le problème du principal agent^d, ou une asymétrie d'information.

Le problème des droits de propriété est souvent vu comme constituant la cause fondamentale du dysfonctionnement du marché. Le contrôle par un agent de ses propres marchandises peut être imparfait si le système des droits qui en définissent le contrôle est incomplet. Deux exemples type concernent les droits courants – « exclusivité » et « transmissibilité ». L'exclusivité concerne la capacité d'un agent à contrôler qui fait usage de la marchandise et pour combien de temps – et les coûts afférents. La transmissibilité reflète le droit d'un agent de transférer ses droits d'un agent vers un autre agent, par exemple en vendant ou en louant la marchandise, et les coûts afférents. Lorsqu'un système de droit donné ne garantit pas que les coûts relatifs seront minimes (ou nuls), la distribution de cette marchandise peut s'en trouver perturbée.

Le résultat de ces dysfonctionnements est que les marchés peuvent s'avérer incomplets, dominés par une puissance, les transactions peuvent être onéreuses, et l'information inadéquate. La théorie économique conventionnelle laisse entendre que ces dysfonctionnements génèrent des « biens publics » réclamant une intervention compensatrice de l'Etat.

Les critiques faites à la théorie économique conventionnelle ne concernent pas le fait qu'elle simplifie trop les choses, dans la mesure où toute théorie, par principe, est une abstraction construite à partir de simplifications, mais le fait que les simplifications sont trop éloignées du monde réel que la théorie est censée décrire. Ces simplifications ou ces postulats ont toujours été appréciés comme ne relevant pas du monde réel, mais l'ampleur du décalage semble avoir été sous-estimée. L'importance donnée aux modèles mathématiques dans les sciences économiques conventionnelles – bâtis à partir des mêmes postulats – a également été critiquée pour s'éloigner plus encore de la vraisemblance, ce qui en fait un « moyen d'échapper à la réalité plutôt qu'un outil pour mieux la comprendre ».⁹

Par exemple, d'après la définition la plus élémentaire et les postulats de la théorie, les entreprises et toute autre forme d'organisation économique (par exemple les relations hiérarchiques au sein de grandes organisations) ne sauraient exister – dans la mesure où elles ne sont pas nécessaires dans les marchés « parfaits », qui n'intègrent que des acheteurs et des vendeurs rationnels et parfaitement informés.

Les critiques mettent en avant qu'il ne s'agit pas là de dysfonctionnements exceptionnels, mais qu'il s'agit de la norme ; ils constituent la réalité principale des marchés. Le dysfonctionnement du marché est donc trop omniprésent et le concept trop statique pour être utile, fixant un rôle défini aux pouvoirs publics qui suppose que les gouvernements parfaits seraient l'antidote aux marchés imparfaits : « la dichotomie classique

ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

*bien privé / bien public ne constitue pas une aide efficace ou utile aux décideurs politiques, ni même une base suffisante pour la compréhension... ».*¹⁰

Des marchés aux systèmes de marché : les marchés comme constructions sociale, politique et économique complexes

Bien des courants de la recherche économique ont étudié ces simplifications ou ces postulats de la théorie économique conventionnelle, ce qui – pris ensemble – permet de développer une image plus nuancée et plus réaliste des fonctionnements de marché. Certains de ces courants partent directement de la théorie conventionnelle, d'autres non. M4P est issue de ces divers courants de la pensée économique, quant à sa perception des systèmes de marché comme étant des constructions complexes, sociales et politiques, aussi bien qu'économiques.

Comme l'a bien montré Sen:

« Les problèmes qui surgissent proviennent généralement d'autres sources, et incluent diverses problématiques telles que la préparation nécessaire pour pouvoir effectuer des transactions, la rétention non contrôlée d'information ou les activités non régulées qui permettent aux puissants de capitaliser sur leur avantage asymétrique. Il est nécessaire de les prendre en compte, non en supprimant les marchés, mais en leur permettant de mieux fonctionner avec davantage d'équité et l'appui adéquat. Les performances globales des marchés sont profondément contingentes aux agencements politiques et sociaux. »

Dans cette étude, sont abordés brièvement quelques principaux courants de pensée économique, et leurs liens avec M4P:

Dans cette étude, sont abordés brièvement quelques principaux courants de pensée économique, et leurs liens avec M4P:

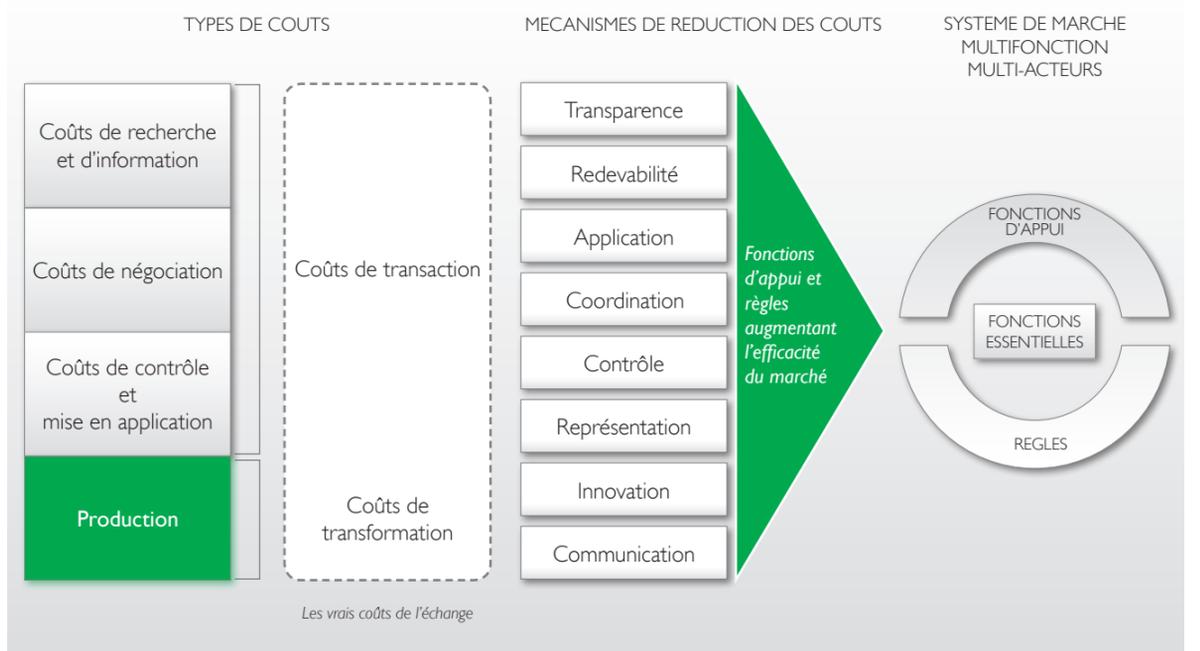
- La théorie de l'économie institutionnelle
- La théorie de l'économie de l'information
- La théorie de l'économie comportementale
- La théorie de l'économie du choix public
- La théorie de l'économie évolutionniste
- La microstructure du marché

Durant cette analyse, l'accent portera sur le concept d'échange et les motivations de l'échange: ils constituent le point focal de la démarche M4P, qui vise à mieux les comprendre et à s'appuyer sur ces incitations.

Économie institutionnelle

La vision de M4P des systèmes de marché comme étant des agencements multi fonctions et multi acteurs s'appuie directement sur l'approche de l'économie institutionnelle (Figure 1). Les institutions sont définies comme des contraintes imposées par la société, soit ses règles explicites ou implicites. Un marché fait partie de ces institutions: une série de règles qui gouvernent l'échange. La théorie économique institutionnelle établit que les marchés sont bien plus que des mécanismes de fixation des prix : en fait, les prix résultent de la manière dont fonctionnent les marchés, qui, à son tour, est déterminée par

Figure 1
Les coûts de transaction et le système de marché multi fonction multi acteurs



^c Le coût encouru pour effectuer l'échange économique.

^d Situation où des individus (« agents ») désignés pour gérer les ressources appartenant à une autre partie (« principal ») profitent de cette délégation d'autorité sur les ressources pour servir leurs propres intérêts plutôt que les intérêts du « principal ».

ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

la façon dont les marchés réduisent les coûts de transaction – les coûts de l'échange.¹² Les coûts de transaction sont à distinguer des coûts de production d'un bien ou d'un service qui demeurent constants quel que soit l'acheteur. Les coûts de transaction ne varient qu'en fonction du type d'échange acheteur / vendeur, et prennent deux principaux aspects:

- Coûts survenant avant la transaction ou coûts dits ex ante – correspondant à la recherche de consommateurs et de vendeurs, la négociation pour arriver à un accord et sa contractualisation.
- Coûts survenant après la transaction ou coûts ex post – de suivi et de mise en application pour s'assurer que le contrat est bien exécuté.

L'importance de ces coûts par rapport à la transaction elle-même et leurs répartitions entre acheteurs et vendeurs détermine la nature du marché spécifique d'un bien ou d'un service. Ce qu'avance M4P est que ces coûts peuvent affecter de manière disproportionnée la capacité des pauvres à participer à ces marchés.

Contrairement au *deus ex machina* de la théorie économique conventionnelle, l'économie institutionnelle voit les marchés comme une construction : « les marchés sont des institutions dont la raison d'être est de faciliter l'échange ; ce qui veut dire que leur raison d'être est de réduire les coûts de transaction ». ¹³ Pour M4P, cette notion est fondamentale car elle signifie aussi que les marchés peuvent être modifiés – pour leur permettre de fonctionner de manière plus favorable aux populations défavorisées.

En se concentrant sur une diversité de facteurs endogènes qui influencent la manière dont les marchés fonctionnent – les règles du jeu – l'économie institutionnelle inclut une dimension politico-économique forte, et se réfère à un ensemble d'autres courants de pensée économiques, en particulier l'économie de l'information, l'économie comportementale et l'économie évolutionniste. Tous ont en commun une référence aux « *diagnostics de croissance* » de Rodrik et al.¹⁴

Economie de l'information

Les théories économiques de l'information étudient comment l'information influence les comportements. L'information a une valeur économique, dans la mesure où elle permet aux individus de prendre des décisions qui ont une utilité attendue supérieure à celle qu'ils auraient obtenue par des choix qui n'auraient pas bénéficié d'information.

Contrairement à la théorie conventionnelle, l'information est ici reconnue pour avoir des caractéristiques spécifiques différentes des autres biens, qui la rendent susceptible d'être asymétrique entre différents acteurs : il est facile de générer ou de diffuser de l'information, mais il est plus difficile de s'y fier et de la

contrôler, alors qu'elle peut influencer bon nombre de décisions. L'asymétrie de l'information peut entraîner des inefficiences de marché telles que sélection adverse (*adverse selection*) ou aléa moral (*moral hazard*) où les agents économiques mieux informés sont en mesure d'exploiter leur avantage relatif à l'encontre des agents moins informés.

Divers économistes, particulièrement Joseph Stiglitz¹⁵, ont analysé ces inefficiences relatives à l'information, les effets sur les incitations, et les mécanismes qui permettent de résoudre ces problèmes tels que la sélection et la signalisation. De tels mécanismes sont à rattacher à l'économie institutionnelle, et à l'importance qu'elle donne à la capacité des marchés à réduire les coûts de transaction, notamment les coûts de recherche. L'importance de l'information, dans des contextes de pays en voies de développement en déficit d'information, et la manière dont ce problème peut être surmonté, sont essentielles pour la démarche M4P. Par exemple, les fonctions d'appui dans les marchés M4P sont souvent liées à l'information.

Economie comportementale

Les théories économiques comportementales tendent à explorer le concept de l'*homo economicus* rationnel, pour mieux comprendre comment des facteurs humains (l'heuristique par exemple – fondant les décisions sur des principes généraux; le cadrage - la manière dont un problème est présenté à un décideur influence sa décision) influent sur les décisions des agents (socio-) économiques et expliquent les résultats non conformes à la théorie conventionnelle, les soi-disant « anomalies de marché ». ¹⁶

L'économie comportementale s'inspire de la psychologie et fait l'examen de l'importance des perceptions, des incitations, et des motivations dans la prise de décisions. Nous sommes ici très proches de l'importance que M4P accorde à l'économie politique, à la compréhension et à la nécessité de travailler avec les incitations des acteurs du marché. En comprenant que les acteurs du marché peuvent tout à fait « apprendre » de nouveaux comportements plus efficaces, cela amène aussi à considérer que les marchés peuvent être changés. Il est également évident que certains schémas de comportement, quoique sous-optimaux, ne peuvent être appris ou désappris, d'où l'insistance à « pousser » les consommateurs vers de meilleures options, en cadrant les choix de manière à ce que la solution optimale paraisse plus attractive. Ceci se rattache aux fonctions d'appui telles que les mécanismes de transparence, de divulgation proactive ou d'éducation du consommateur dans la démarche M4P.¹⁷

Economie du choix public

Selon la théorie du choix public, les outils économiques peuvent s'appliquer à des problèmes qui sont d'habitude considérés comme relevant des sciences politiques. Il s'agit par exemple d'appliquer les concepts d'échange et de motivation à l'analyse,

ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

par exemple, du comportement des électeurs, des politiciens et des membres des gouvernements, et à la manière dont ils interagissent dans le système sociopolitique pour atteindre certaines finalités dans un contexte de ressources restreintes. Comme pour M4P, il ne s'agit pas simplement d'expliquer le *statu quo* (« ce qui est ») mais aussi d'identifier les problèmes et d'apporter des suggestions pour une amélioration du système par une modification des règles et des fonctions d'appui (« ce qui pourrait être »).¹⁸ La démarche M4P applique un cadre similaire d'échange, de règles et de fonctions d'appui à l'analyse de domaines relevant davantage du social ou du politique, tels que l'adduction d'eau, le logement ou le climat d'investissement (voir Article 7).

Economie évolutionniste

La théorie évolutionniste s'inspire de la biologie et s'intéresse aux phénomènes d'interdépendance, de compétition et de changement dans les systèmes de marché. Cela constitue une avancée d'importance, dans la mesure où il s'agit d'aller au-delà de l'analyse statique de la théorie économique conventionnelle, pour examiner les raisons du dynamisme au sein des systèmes, en mettant l'accent sur le processus de changement inhérent au développement économique. Elles examinent tous les aspects de la transformation, non de matières premières, mais d'idées, de connaissances, qui déterminent la manière de fonctionner d'un « système ». Le parallèle avec M4P est donc ici multiple, notamment le concept de « *destruction créatrice* » (selon Schumpeter) à rapprocher des catalyseurs de changement de M4P et de « l'innovation de rupture ».

D'autres points les relient fortement à M4P (et à la théorie institutionnelle), dans la dichotomie établie entre *ceremonial* et *instrumental*, où le terme de *ceremonial* désigne les schémas d'activité passée ou les précédents (en clair : les institutions) et celui de *instrumental* se rapporte aux impératifs technologiques et à leurs conséquences dans l'avenir (en clair : les innovations).¹⁹ Plus encore, l'économie évolutionniste, en mettant l'accent sur la nature évolutive des marchés, constate le rôle essentiel des mécanismes qui soutiennent le dynamisme (par exemple, la sélection, la genèse d'innovation et de variété, la diffusion et la reproduction, etc.), ce qui se rapproche beaucoup de l'importance pour M4P des systèmes multi fonctions et multi acteurs, des analyses de pérennité et de la perception que les marchés évoluent vers toujours plus de complexité et de sophistication.

Microstructure de marché

La théorie de la microstructure du marché a d'abord émergé dans le secteur des marchés financiers, et se résume comme « *l'étude des processus et des résultats de l'échange d'actifs, soumis à un ensemble de règles spécifiques...* [Elle] se concentre sur la manière dont les mécanismes spécifiques d'échange influencent la formation du prix ». ²⁰ Elle reconnaît la nature propre des marchés

spécifiques, et par là même, la structure et le schéma général – incluant fonctions d'appui et règles, selon la terminologie M4P – qui doivent étayer ces marchés, en particulier le processus de formation et de découverte des prix, les coûts de transaction et de temps, l'intermédiation commerciale, l'information, la divulgation, les règles et les régulations. Comme M4P, la théorie de la microstructure du marché s'efforce de comprendre « ce qui fait fonctionner les marchés », sachant que les marchés ne sont pas génériques.

Résumé

Les courants de pensée présentés ici ne sont en aucun cas exhaustifs, mais ils ont pour point commun de rechercher une compréhension plus fine de l'échange économique dans le monde réel. C'est précisément ce que M4P essaie de faire par sa vision des systèmes de marché intégrant diverses formes d'éléments commerciaux et non commerciaux, monétisés ou non monétisés – firmes, hiérarchies, échange de dons – dans une perception élargie du terme « marché ».

M4P juge également important de comprendre l'ajustement des fonctions principales du marché, de ses acteurs, de leurs incitations et de leurs motivations, comme étant la clé permettant d'expliquer son fonctionnement sous-optimal. Ceci constitue la base de la tentative d'identifier « ce qui pourrait être » - pour stimuler des changements durables, dans les systèmes de marché, qui soient davantage pro-pauvres.

Comme les théories économiques, M4P vise également à appliquer plus largement les concepts de systèmes de marché. Si nous admettons que l'interaction humaine et l'échange se trouvent au centre du développement social et économique et que l'échange est déterminé par un plus vaste système, nous pouvons voir que le cadre conceptuel de M4P ne doit pas être restreint au seul monde de l'entreprise et du commerce, mais garde totalement sa pertinence dans des secteurs de nature plus sociale. Même si sur ce point, il demeure des controverses, il existe une tendance actuelle à appliquer la pensée économique à des domaines qui traditionnellement n'étaient pas considérés comme relevant de l'économie.

En conclusion, si la démarche M4P s'inspire de divers courants de la pensée économique, elle reconnaît que toute modélisation économique n'est qu'une simplification de la réalité – les systèmes de marchés du monde réel ne sont pas des schémas théoriques. Il n'existe pas de panoplie universelle de règles permettant d'assurer le développement économique. Les marchés ont de très fortes spécificités liées au contexte, et tous les économistes comme les praticiens de l'approche M4P doivent en prendre la mesure avec rigueur et largesse d'esprit, au cas par cas, s'ils veulent comprendre et changer ces marchés.

ETUDE 1: M4P ET THEORIES ECONOMIQUES

Références

- ¹ KAY J., *The Truth About Markets: Their Genius; Their Limits; Their Follies*, Penguin Press, 2003
- ² HARFORD T., *The Undercover Economist*, Little, Brown, 2006
- ³ SEN A., *Development as Freedom*; Anchor Books, 1999
- ⁴ WILSON E., *Sociobiology. The New Synthesis*, Belknap, 1975
- ⁵ BECKER G., *The Economic Way of Looking at Life*, Nobel Lecture, 1992
- ⁶ PORTEOUS D., *Making Financial Markets Work for the Poor*, FinMarkTrust, South Africa, 2004
- ⁷ BANQUE MONDIALE, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, 2005
- ⁸ RODRIK D., "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4, December 2006
- ⁹ HODGSON G., *Evolution and institutions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999
- ¹⁰ JOFFE S. & JONES S., *Stimulating Private Investment and Market Development for Agriculture: New Approaches and Experience*, Oxford Policy Management, DFID, London, 2003
- ¹¹ SEN A., 1999
- ¹² NORTH D., *Institutions, Economic Change and Comparative Performance*, Cambridge University Press, 1990
- ¹³ COASE R., *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, 1988
- ¹⁴ HAUSMANN R., RODRIK D., VELASCO A., *Growth Diagnostics*, Harvard University, 2005
- ¹⁵ STIGLITZ J., *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Nobel Lecture, 2001
- ¹⁶ KAHNEMAN D. & TVERSKY A., *Prospect theory: An analysis of decisions under risk*, *Econometrica* 47, 1979
- ¹⁷ THALER R. & SUNSTEIN C., *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008
- ¹⁸ BUCHANAN J. & TULLOCK G., *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962
- ¹⁹ VEBLENT., "Why is Economics Not an Evolutionary Science?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 12, 1998
- ²⁰ O'HARA M., *Market Microstructure Theory*; Blackwell Publishing, 1995

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

Introduction

Cette étude est consacrée à la mise en application de la démarche M4P dans le domaine des services financiers. Il s'agira en premier lieu d'établir en quoi les services financiers sont importants pour la croissance et l'accès au marché. Différentes questions clés seront étudiées, en particulier relatives au développement de ces marchés, au travers de la grille M4P. Nous mettrons ainsi en lumière l'intérêt que représente M4P pour clarifier l'analyse et guider l'intervention. En conclusion, nous examinerons la portée et les limites de l'application de M4P pour les marchés de services financiers.

Importance et pertinence pour les pauvres

Les marchés financiers sont un élément essentiel de la performance générale des économies et de leur capacité à réduire la pauvreté. Ils peuvent permettre la réduction des coûts de transaction, faciliter les échanges de biens et de services et favoriser une meilleure allocation des ressources. S'ils fonctionnent bien, les marchés financiers apportent les bases de la croissance et du développement, en particulier pour les pauvres qui, disposent de moins de ressources et sont potentiellement plus dépendants des marchés financiers pour avoir accès aux liquidités et protéger leurs économies. A contrario, des marchés financiers qui fonctionnent mal vont inhiber les échanges, décourager et fausser l'investissement. Des marchés financiers inefficients entravent les perspectives de développement des personnes à faible revenu en particulier et des économies en général – gravement dans certains cas.

Les marchés financiers sont omniprésents dans les économies sous différentes formes. En offrant l'opportunité à des individus détenant un surplus de fonds de transférer ce surplus au profit de ceux qui manquent de fonds, les marchés financiers facilitent l'intermédiation de l'épargne vers l'investissement, autorisant lissage de la consommation et mise à disposition de fonds pour l'investissement. Ils génèrent de l'information relative aux opportunités d'investissement, ce qui oriente les décisions vers l'allocation apparemment la plus productive des ressources. Le crédit et les services d'assurance, renforcent les capacités des individus à diversifier et à gérer le risque, ce qui encourage les comportements entrepreneuriaux et le dynamisme économique. Au plan collectif, les marchés financiers sont un moyen de mobiliser, nationalement et internationalement, un capital rare pour des investissements substantiels. Des marchés financiers spécialisés, par exemple les prêts hypothécaires ou les bourses de valeurs permettent aux individus et aux entreprises d'acquérir des actifs nécessaires à la croissance et/ou à l'augmentation des revenus.

Le constat de l'importance des marchés financiers et de leur rôle central, est une des principales raisons de l'attention toute particulière que leur ont porté gouvernements et agences de développement. En termes de réduction de la pauvreté, les marchés financiers sont importants sous deux aspects: la croissance et l'accès.

Les marchés financiers peuvent être un puissant moteur de croissance économique – principal agent de réduction de la pauvreté. Il y a de très nombreux exemples qui démontrent qu'un système financier plus fort, en permettant une utilisation optimale des ressources, contribue à la croissance de manière significative.¹ Au niveau de l'entreprise, l'accès limité au financement est souvent mis en avant par les chefs d'entreprises

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

comme constituant un frein majeur aux gains de performance.² Des systèmes financiers plus forts sont étroitement liés aux créations d'entreprises, à la croissance et à l'innovation. Notamment, des marchés financiers plus efficaces offriront de nouvelles opportunités à ceux qui n'y avaient jusque-là que difficilement accès, en particulier les petites entreprises – qui ont généralement deux fois moins recours aux financements extérieurs que les grosses (entre 15 et 30 % selon les Enquêtes sur le *climat d'investissement* de la Banque mondiale).

Des services financiers dont feraient usage les pauvres peuvent contribuer de manière directe à la réduction de la pauvreté. Les gens se trouvent encouragés à économiser des sommes plus importantes s'ils peuvent avoir accès à des services d'épargne fiable, ce qui peut leur permettre de planifier leurs investissements et leur consommation au-delà du jour le jour. L'accès à des prêts pour financer les fonds de roulement encourage l'investissement des personnes et des entreprises. Les services d'assurance offrent l'opportunité de se prémunir des aléas de revenus et de dépenses. Avec un compte bancaire, il est possible aux individus d'encaisser des versements de manière sécurisée et à moindre frais. Le recours à ces formes usuelles de services financiers est souvent vu comme un tremplin vers la pleine intégration dans l'économie courante.

Sur le plan informel, les pauvres ont bien entendu leurs propres réseaux financiers – clubs d'épargne, assurances funéraires ou systèmes de « Garde Monnaie ».³ Cependant, les risques rattachés à ces mécanismes informels et non réglementés sont souvent assez élevés – une étude réalisée en Afrique a ainsi montré que beaucoup plus de clients du secteur informel avaient déclaré avoir perdu leurs économies par rapport à ceux du secteur formel.⁴ Ces éléments ont rendu prioritaire, en termes de politique publique, le développement de services financiers officiels destinés aux pauvres. En pratique, les résultats obtenus par des actions ciblant les pauvres en tant que tels sont mitigés (voir ci-dessous) mais les bénéficiaires qui en découlent plus largement sur le plan de l'intégration sont bien connus. Par exemple, en Afrique du sud, « l'accès aux services bancaires est une carte d'identité, établissant une citoyenneté économique ».⁵ En général, repousser les frontières d'accès aux services financiers est un objectif politique primordial aussi bien des gouvernements que des agences de développement.

Défis essentiels du développement des marchés financiers: la perspective M4P

Le rôle essentiel joué par les services financiers dans la réduction de la pauvreté a soulevé un certain nombre de dilemmes et de questions sensibles pour les agences de développement et les gouvernements.

Pour chacun d'eux, la démarche M4P, dans son objectif aussi bien de comprendre que d'agir pour le changement des marchés, apporte soit une clarté d'analyse éprouvée soit un cadre de référence permettant de guider l'intervention, c'est-à-dire qu'elle concerne aussi bien ce que font les agences que la manière dont elles le font. Les atouts de M4P proviennent, entre autres, de divers éléments:

- l'élaboration d'une vision claire du système de marché et de ses fonctions (transactions essentielles, règles et fonctions d'appui), ainsi que des acteurs qui y participent;
- la définition des interventions sur la base d'une compréhension fine des marchés et de la place qu'y ont les pauvres;
- l'identification des contraintes systémiques profondes (et donc la différenciation des symptômes et des causes) et
- la place accordée à la pérennité, au cœur du processus d'intervention.

Modernisme et activisme: quelle voie suivre?

Nombreux débats dans les milieux financiers portant sur les voies à suivre pour mettre en place des secteurs financiers plus inclusifs et plus performants se polarisent autour de l'opposition « modernisme/activisme » (expression empruntée à Honohan et Beck).⁵ Ces deux perspectives de réforme peuvent se résumer comme suit:

• **Modernisme**: cette perspective met l'accent sur l'importance de créer un environnement approprié pour les secteurs financiers, en particulier par une gestion macro-économique adéquate et la mise en place de cadres, en termes d'information, judiciaire, contractuelle et de redevabilité, relatifs au secteur financier. Il est important d'encourager la compétition et de limiter le rôle des pouvoirs publics. Les efforts de réforme incluent souvent le développement de « meilleures pratiques » adaptées – souvent empruntées aux économies riches. Les modernistes considèrent que le développement d'un système de marché valable et fonctionnel fera automatiquement émerger les conditions de meilleurs services pour les pauvres.

• **Activisme**: cette perspective insiste sur la nécessité de cibler directement les groupes prioritaires mais en situation d'exclusion – ménages à faibles revenus, agriculture, petites entreprises, etc. Certaines interventions spécifiques sont à privilégier – législation restrictive, protection des droits des consommateurs, appui à un petit nombre de fournisseurs de services semi-commerciaux ou communautaires, tels que les

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

structures d'épargne communautaires et les associations de prêt.⁶ Le contrôle des taux d'intérêt était un sujet récurrent des prescriptions, afin de « protéger » les pauvres d'une usure non réglementée, mais il n'est plus systématique aujourd'hui. En prônant des mesures spécifiques, à l'usage des populations pauvres, les activistes défendent l'idée qu'une approche de relatif laisser-faire ne résoudra pas les problèmes des exclus en tout cas pas dans l'immédiat.

La perspective M4P: ancrer les interventions dans le système de marché (maintenant et dans l'avenir)

Modernistes et activistes, quoique très différents, ont un certain nombre de traits communs. L'analyse moderniste définit un mode de fonctionnement optimal des services financiers, en soulignant le rôle qu'auront à jouer d'un côté les fournisseurs du secteur privé et de l'autre, l'Etat, pour définir et faire respecter les règles essentielles. Si cela peut constituer, sur un plan général, une vision acceptable du futur, en pratique, les prescriptions institutionnelles qui en découlent se trouvent souvent:

- importées de l'expérience internationale et incapables de prendre la juste mesure du contexte local et de la place qu'y occupent les pauvres (par exemple, la nécessité de modifier la réglementation relative aux dépôts, de manière à encourager les fournisseurs de services à s'intéresser aux groupes à faible revenu) et
- trop théoriques, ne parvenant pas (là aussi) à apprécier la nécessité de s'adapter aux contraintes locales. Par exemple, agir plus activement sur l'appui au développement de produits, si la capacité d'innovation des fournisseurs est faible, ou construire des programmes d'éducation financière pour des systèmes de marché où une proportion non négligeable de consommateurs potentiels n'ont pas ou peu d'expérience des services financiers officiels.

De son côté, l'approche activiste tend à:

- réagir directement aux symptômes d'une faiblesse de performance, plutôt que prendre en considération les causes sous-jacentes;
- privilégier le « on s'en occupe », approche qui peut faire preuve de moins de patience pour identifier les partenaires locaux potentiels et travailler avec eux, mais qui permet une certaine souplesse pour lancer de nouveaux services innovants. C'est notamment le cas dans des environnements fragiles, où les contraintes sont plus marquées et plus présentes, et où les approches de facilitation par touche légère ont moins de chance de succès;
- soutenir directement l'offre – du service lui-même ou des fonctions d'appui (tel que développement du produit, appui technique ou marketing) – souvent à un coût élevé;
- repousser l'objectif de pérennité du système de marché à plus tard – la vision implicite est pour l'avenir celle d'institutions dévolues aux pauvres, sans envisager de les rattacher au système dominant.

M4P adopte les éléments les plus positifs de chacune de ces approches et en surmonte les limites. La perspective s'établit sur une forte compréhension du marché local, du contexte institutionnel, et de la manière dont les pauvres y sont intégrés – c'est le point de départ. Les interventions sont ciblées sur les contraintes systémiques qui bloquent les marchés financiers et il n'existe aucune restriction quant à leur nature, à partir du moment où elles demeurent cohérentes avec une projection pérenne dans l'avenir. Il y a donc ici combinaison de l'analyse stratégique des modernistes et des méthodes opérationnelles et souples des activistes pour élaborer des interventions adaptées.

Croissance ou accès: quelle cible privilégier pour réduire la pauvreté?

À la lumière de l'expérience, le lien causal positif existant entre le développement des services financiers, la croissance et la réduction de la pauvreté, est assez clair. Cependant, les arguments visant à démontrer une relation positive entre accès et pauvreté sont moins bien fondés. Intuitivement et sur un plan anecdotique, les services financiers semblent avoir leur importance pour aider les ménages à faibles revenus à mieux gérer leur vie et à sortir de la pauvreté. Mais jusqu'à présent, il est encore difficile d'établir un lien probant entre accès et mieux-être des ménages. En fait, les marchés financiers ont sans doute plus d'impact sur la réduction de la pauvreté en s'ouvrant à des gens qui en étaient exclus jusque-là, sans pour cela être pauvres. Dans un contexte de taux de couverture normal (10 à 30% dans les pays à faibles revenus – pour 90% dans l'OCDE) ce groupe constitue un segment de population encore assez considérable, et on peut penser qu'il est plus apte à recourir au crédit à des fins productives et en cela à contribuer à la croissance.⁷

Ce débat - efficacité versus équité - a pris ces dernières années un caractère d'urgence, avec l'application à la finance de l'approche par les droits: l'idée que des services financiers élémentaires, tout autant que l'eau ou l'éducation des jeunes, sont à considérer comme des biens d'intérêt public, pour lesquels les décideurs politiques doivent envisager de garantir une couverture universelle.⁸

La perspective M4P: prêter attention à la manière dont les services financiers profitent aux pauvres

Pour M4P, les pauvres peuvent tirer profit du développement de marché de multiples façons. Concernant les services financiers, cela peut être en tant que simple consommateur de services formels, par exemple pour de l'épargne ou un emprunt. S'il n'y a pas à l'heure actuelle de preuve indéniable de l'impact direct sur la réduction de la pauvreté, il y a de bonnes raisons, sociales et économiques, de supposer qu'un accès financier inclusif constitue une base plus productive et cohésive pour d'autres objectifs de développement.

Cependant, l'impact des marchés financiers sur les pauvres est

³ Kennedy Bungane, Directeur de Standard Chartered Bank, cité dans *Banking for change*, David Porteous et Ethel Hazelhurst, Double Storey, Afrique du sud, 2004.

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

parfois plus marqué, non en tant que consommateurs directs, mais indirectement, par le biais du marché du travail. Un meilleur fonctionnement financier au bénéfice des PME ou de l'agriculture peut améliorer la qualité de la production et la productivité de la main d'œuvre et favoriser ainsi une augmentation de revenus pour les pauvres, au titre de travailleurs/employés. Quoique parfois moins immédiatement tangibles, les effets indirects peuvent s'avérer plus importants.

Un corollaire de l'attention portée par M4P aux diverses voies pouvant « faire fonctionner les marchés financiers au bénéfice des pauvres » est le fait d'encourager le choix et la pluralité sur les marchés financiers. Plutôt que de concentrer ses efforts sur un (ou un certain type de) fournisseur, il s'agit d'encourager diversité et concurrence. En particulier, sans négliger l'importance de fournisseurs de services spécialement conçus pour les pauvres, des acteurs financiers des marchés dominants tendent à ajuster leur clientèle à la baisse, en incluant de plus petits clients – pour exemple, au Mexique, 50 % des crédits accordés à des personnes non titulaires de comptes proviennent des grands magasins. Il est incontournable que cela concerne d'abord ceux qui, parmi les exclus (non nécessairement pauvres), ont plus de capacités et de revenus, mais cela semblerait pouvoir établir la base d'un développement à plus grande envergure et plus durable.

Il faut ajouter que, alors que les gouvernements et les bailleurs de fonds considèrent d'un œil plus favorable les dispositifs de transfert d'argent comme moyen de mettre directement des ressources à la disposition des pauvres, les services financiers qui y sont intégrés (par le biais d'un compte bancaire, par

exemple) ou qui y sont liés (comme l'accès au crédit à des fins de production) bénéficient aussi de plus d'attention.⁹

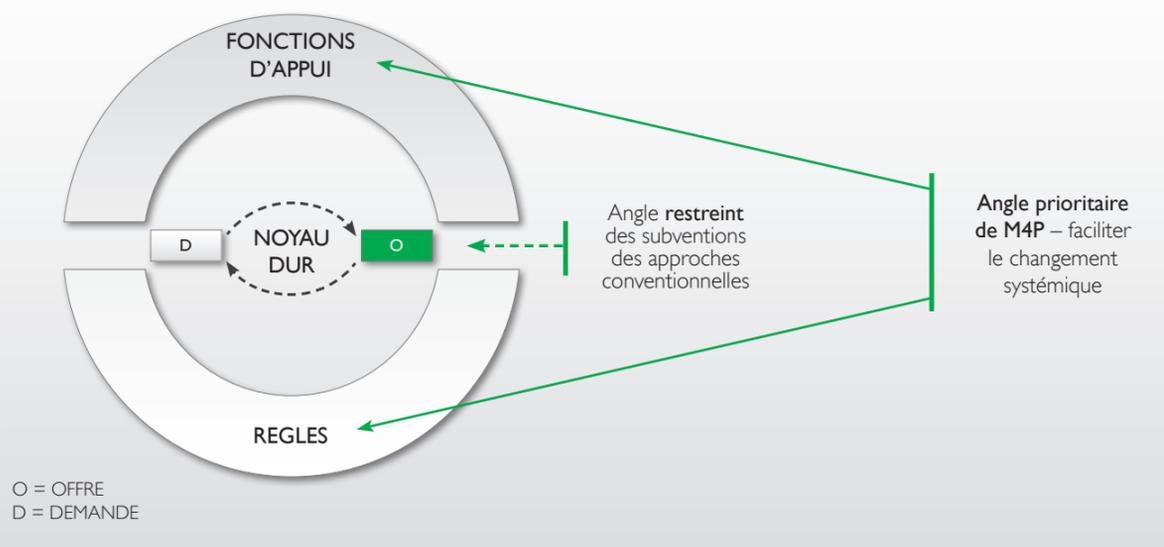
Comment se servir de subventions pour développer l'accès?

Les contraintes qui empêchent les ménages pauvres d'utiliser des services financiers peuvent être de divers types – éloignement géographique, exigences lourdes en termes de papiers à fournir, produit mal conçu ou mode de délivrance inadapté, etc. Surmonter ces obstacles et développer radicalement l'accès nécessitent souvent d'avoir recours aux aides publiques – du moins au démarrage. La question est alors : subsides pour quoi et pour combien de temps ?

Selon l'approche conventionnelle, des subsides ont été mis en place pour appuyer l'offre de services adaptés aux populations pauvres au travers d'organismes financiers pro-pauvres – institutions de microfinance (IMF). Ces deux dernières décennies, les agences de développement ont privilégié un appui individuel à certaines IMF. Dans le même temps, le nombre de clients des IMF (d'après les déclarations des organisations lors du Sommet de la Microfinance) a atteint les 113 millions.^b Jusqu'à présent, la proportion de population touchée par ces IMF ne dépasse les 2% de la population que dans huit pays¹⁰ et, même en l'absence de données précises, il semble qu'entre 25 et 50% seulement de ces IMF soient financièrement viables.

Les questions relatives à l'efficacité réelle du développement de services financiers au travers des IMF – aussi bien en termes de couverture que de pérennité – est une des raisons de l'attention nouvelle portée aux « secteurs financiers inclusifs »¹¹

Figure 1
Angle essentiel des interventions M4P, dans le domaine des services financiers



^b Cette évaluation, établie lors du Sommet de Microcrédit de 2006, relève des plus grosses IMF. Le chiffre réel est vraisemblablement beaucoup plus élevé.

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

et avec ceci, une remise en question des objectifs poursuivis par les subventions accordées aux IMF. Si l'on considère le coût unitaire élevé inhérent à cette offre de services aux ménages pauvres, faut-il généraliser ces aides et les poursuivre sur le long terme ? Faut-il privilégier le développement des organisations ou s'attacher à certains facteurs spécifiques – produits, information, services, technologie, etc. – qui empêchent l'extension de la couverture commerciale ?

La perspective M4P: se servir des subventions pour repousser la frontière d'accès

Le succès des IMF peut être évalué non seulement par le nombre de personnes qui en bénéficient mais, plus important encore, par la manière dont grâce aux IMF la perception globale des pauvres a changé – non plus bénéficiaires de dons caritatifs mais consommateurs avisés. Par là même, les IMF ont permis l'intégration des pauvres dans l'économie dominante, les ont signalés à l'attention d'acteurs « normaux » du marché et ont ainsi établi les bases d'un changement plus fondamental. Néanmoins, cela étant dit, du fait de leur faible taux de couverture et de leur forte et continue dépendance de subventions extérieures, la profondeur de leur impact est plus discutable. La démarche M4P prend en compte les résultats obtenus, comme les limites du développement axé sur les IMF, et élabore son approche des subventions en fonction de ce contexte.

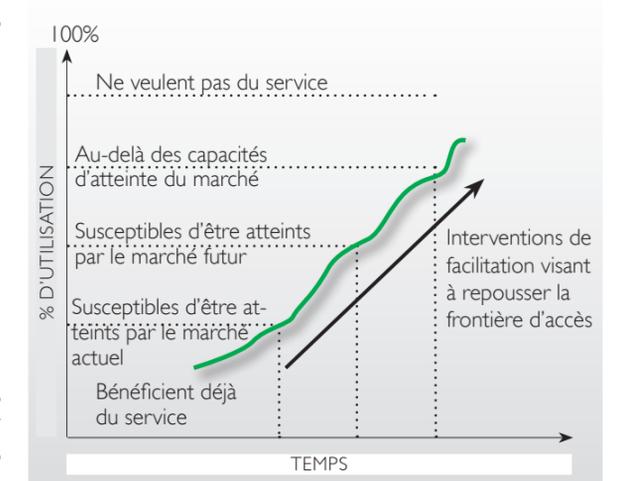
Pour M4P, le premier objectif et le rôle des subventions sont clairs: à court terme, comme catalyseur pour résoudre les contraintes systémiques, développer les fonctions de marché, et dans l'optique d'une perspective de modèle de marché futur pérenne. En pratique, cela signifie que les aides:

- sont fréquemment orientées sur les contraintes affectant les fonctions d'appui et les règles qui entourent les fonctions essentielles du marché (Figure 1) – par exemple, ce qui touche au développement de l'information, à l'innovation, aux services de conseils ou aux règles relatives à l'offre à destination des groupes à faibles revenus et
- cherchent à développer des mécanismes d'offre durables pour ces derniers – plutôt que par une prise en charge directe.

En recentrant les subventions, M4P cherche à repousser la frontière réaliste de l'accès aux systèmes de marché financier – définie par le niveau existant de connaissances, d'information, de technologie, etc. Dans ce contexte, les subventions visent à créer de l'espace et des opportunités pour assurer un effet crowding-in par de nouveaux acteurs (Figure 2). Il est bien sûr parfois justifié d'avoir recours à des aides directes, en particulier sur les marchés les plus faibles ; certains défendent l'idée qu'en ce qui concerne les comptes bancaires de base – pouvant représenter un point d'entrée dans le secteur formel et là où les services financiers présentent des traits caractéristiques de biens d'intérêt public – une aide continue peut s'avérer nécessaire. Mais l'orientation générale de l'aide est claire :

faciliter le développement des systèmes de marché, plutôt que soutenir les activités d'organismes choisis.

Figure 2
La frontière d'accès¹²



Quels devraient être les principaux éléments d'un « milieu favorable » garants de services financiers efficaces?

Le « Graal » du développement de services financiers est la création d'un environnement propice au développement de services efficaces, inclusifs et pérennes. Les éléments principaux devant permettre ce type d'environnement sont au centre des préoccupations des gouvernements et des agences. Plus particulièrement, quelles sont les règles/règlementations à mettre en place ? Comment les faire appliquer ? Et quelle « infrastructure » d'information développer ?

Le contexte réglementaire est déterminé par un certain nombre de « règles » et les processus visant à en assurer l'application – par exemple règles prudentielles, lutte contre le blanchiment d'argent, et protection du consommateur – visent d'abord à protéger les déposants et à garantir la stabilité du système financier. Le nouveau défi est d'adapter ces règles à des objectifs d'accès et à l'avancée de services technologiquement novateurs, comme la m-finance.^a Qui plus est, les réglementations et les mécanismes d'application, en particulier pour le crédit – comme l'efficacité des tribunaux de commerce, les autorités de surveillance, les normes comptables et les registres fonciers – ont un énorme impact sur les performances du secteur. L'infrastructure de l'information à destination des acteurs du secteur financier peut prendre la forme d'organismes formels, tels que bureaux de crédit, conseillers aux entreprises, et programmes d'éducation aux consommateurs, et de manière informelle mais tout aussi importante, d'une information sur les nouvelles idées de produits et de processus.

^a Les diverses expériences de banque mobile au Kenya et en Afrique du Sud témoignent de l'importance de réglementations appropriées. Dans ce dernier pays, une réglementation relativement sévère a réduit la concurrence et la portée du service. Dans le premier, un environnement réglementaire plutôt libéral a permis un très important développement, avec les risques pour les consommateurs qu'entraîne une non réglementation.

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

L'importance relative des règles par rapport à l'information est variable – quoiqu'il soit souvent mis en avant que dans un contexte où il est difficile de modifier rapidement les règles et leurs applications, le fait d'améliorer le contexte d'information peut constituer un objectif pratique plus immédiat pour le changement. Mais de toute évidence, les deux sont importants.

La perspective M4P: clarifier la notion de changement systémique pour les marchés financiers

Il est de plus en plus reconnu que pérennité et portée de la couverture dans les services financiers réclament un changement de l'ensemble du système financier. Cependant, il est moins clair ce que signifie le changement systémique en pratique.

Le cadre conceptuel de M4P, par une meilleure clarté et transparence, a une bonne implication dans les systèmes financiers et donc dans le développement en général. Au-delà des fonctions essentielles du marché – l'offre de services du fournisseur au consommateur –, le système de marché environnant peut être considéré comme tributaire des règles et des fonctions d'appui – assurant la capacité du marché à évoluer; dans une période de temps donné. L'éventail des règles et fonctions possibles dépendra du contexte, mais dans chaque cas, elles porteront en premier lieu sur l'atténuation des risques, la transparence, l'efficacité, la réduction des coûts, et l'innovation.

Bien des fonctions d'appui sont en elles-mêmes des marchés de service – par exemple, services de consultants, en termes de processus, de produits et d'efficacité. Elles peuvent être évaluées et développées de la même manière que les marchés de services financiers, en tant que tels. A vrai dire il est nécessaire de procéder ainsi si les agences ayant envisagé des risques de distorsion et de dépendance sur le marché des services financiers, en sont amenées à prévenir les mêmes effets sur ces marchés interconnectés.

Quel doit être le rôle de l'Etat dans la promotion de marchés financiers au bénéfice des pauvres?

La place centrale qu'occupe la finance dans les économies et les larges externalités qui y sont attachées rendent nécessaire et importante l'implication des gouvernements. Mais il y a toujours débat sur ce que doit être ce rôle.

Une prise en charge directe de l'offre des services par les pouvoirs publics, quoique (en général) moins systématique que par le passé, reste d'actualité et est vue comme importante – en particulier pour l'épargne. L'offre directe de crédit par les pouvoirs publics, au travers de banques publiques, est également très répandue, bien qu'il soit maintenant largement reconnu qu'elle constitue une porte ouverte aux interférences politiques, aux malversations et à une distorsion au second degré des marchés et qu'il soit rare que les observateurs l'adoptent au titre de « meilleure pratique ».

Le rôle incombant aux pouvoirs publics dans le développement et le soutien d'un environnement réglementaire adéquat pour les marchés financiers est généralement présenté comme une priorité de tout premier plan, dans la mesure où, par nature, ces pouvoirs publics sont les seuls à pouvoir jouer ce rôle. Ce qui est moins clair est l'influence que les pouvoirs publics doivent avoir sur les « règles informelles » qui modèlent la performance des acteurs financiers – par exemple en fixant des objectifs de couverture « idéaux ». ¹⁴ Ce qui reste peu clair également est le rôle que les pouvoirs publics ont à jouer dans le développement de services associés à l'information, aux nouvelles technologies ou à l'éducation financière. Ceux-ci sont souvent perçus comme de nature privée, mais il est possible d'avancer qu'ils présentent suffisamment de traits caractéristiques de biens publics pour justifier une implication constante de l'Etat.

La perspective M4P: clarifier le rôle de l'Etat

La démarche M4P réclame de faire la clarté sur qui assure les fonctions du système de marché (et qui en assume la charge financière) dans le présent comme pour l'avenir: M4P n'a pas vocation à définir de directive absolue sur le rôle devant être joué par les pouvoirs publics, mais en fixant un cadre conceptuel clair, elle permet un examen plus rigoureux et une meilleure analyse des rôles.

Ceci est particulièrement utile pour déterminer les rôles que les pouvoirs publics devraient assumer dans l'avenir. Les principes essentiels qui étayent les rôles des pouvoirs publics – en cohérence avec leur cœur de compétence, leurs capacités, et leurs incitations – sont bien connus mais, malgré cela, les gouvernements continuent à jouer des rôles très différents selon les contextes. En ce qui concerne les fonctions d'appui, il est encore plus malaisé de trancher. De plus en plus, nombreuses de ces fonctions – information, évaluation de crédit,

ETUDE 2: M4P ET LES SERVICES FINANCIERS

développement de produit, appui technologique, ressources humaines – sont prises en charge par le secteur privé. L'Etat doit-il intervenir comme un facilitateur temporaire, ou de manière plus permanente ? L'avantage de M4P est d'obliger à s'interroger sur ces rôles en toute objectivité et de fournir une plateforme d'analyse collective et de discussions pour les gouvernements et leurs partenaires.

Conclusions

Toutes ces réflexions font la preuve de la pertinence de la démarche M4P pour le marché des services financiers. D'une part, elle apporte plus de clarté à l'analyse – grâce à sa grille d'analyse objective qui permet aux gouvernements et aux agences de développement d'examiner l'ensemble du système de marché et de questionner leur rôle respectif dans son développement. D'autre part, cette clarification étant établie, elle procure un cadre de référence pour guider les interventions.

Parmi les débats techniques s'intéressant aux services financiers, qui s'attachent aux points de détails, comme les réglementations ou l'information spécifiques nécessaires, M4P n'apporte pas d'éclairage original. En revanche, elle présente un cadre conceptuel stratégique dans lequel ces analyses techniques peuvent s'inscrire et être utilisées. Mieux encore, il existe maintenant de nombreux exemples de mises en œuvre de M4P dans le secteur des services financiers, dans différents endroits et leur réussite apporte la preuve renouvelée et indéniable de sa pertinence et de son applicabilité.

Références

- 1 LEVINE R.E., "Finance and growth: theory and evidence", in *Handbook of economic growth*, Aghion, P. and Durlauf S. (eds), Amsterdam, North Holland Elsevier Publishers, 2005
- 2 AYYARGI M., DEMIRGUC-KUNT A., MAKSIMVIC V., *How important are financing constraints? The role of finance in the business environment*, Policy Research Working Paper 3820, Banque mondiale Washington, 2006
- 3 RUTHERFORD S., *The poor and their money*, Oxford University Press, Delhi, 2000
- 4 WRIGHT G. et al (eds), *Strategic marketing for microfinance institutions*, Micro-Save Africa, Nairobi, Kenya, 2003
- 5 HONOHAN P. & BECK T., *Making finance work for Africa*, Banque mondiale, Washington, 2007
- 6 ALLEN H., & STAEHLE M., *Village savings and loan associations. Programme guide - field operations manual*, VSL Associates, 2006
- 7 CULL R., DEMIRGUC-KUNT A., MORDUCH J., "Financial performance and outreach: a global analysis of leading microbanks", *Economic journal* 117 (5 17) 2007
- 8 CLAESSENS S., *Universal access to financial services: a review of the issues and public policy objectives in liberalisation and universal access to basic services*; OCDE Trade Policy Series, Paris, 2006
- 9 DFID, *Social Protection Note No. 6*, London, 2006
- 10 HONOHAN P., *Financial sector policy and the poor*, Working Paper 43, Banque mondiale, Washington, 2004
- 11 UNITED NATIONS CAPITAL DEVELOPMENT FUND, *Building inclusive financial sectors for development*, United Nations, New York, 2006
- 12 PORTEOUS D., *The access frontier as an approach and tool in making markets work for the poor*, DFID, London, 2005
- 13 WORLD BANK, *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access*, Washington, 2008
- 14 NAPIER M., "Provision of financial services in South Africa" in *Liberalisation and universal access to basic services*, OCDE Trade Policy Series, Paris, 2006

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHE DU TRAVAIL

Introduction

Cette étude est consacrée à l'application de M4P aux marchés du travail. Il s'agira en premier lieu d'établir en quoi les marchés du travail sont importants pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Suite à quoi, différentes questions clés relatives au développement de ces marchés seront étudiées au travers de la grille M4P. Nous mettrons ainsi en lumière l'intérêt que représente M4P pour clarifier l'analyse de marchés complexes et pour faire fonctionner les marchés du travail au bénéfice des pauvres.

Importance et pertinence pour les pauvres

Le travail est un facteur de production important et la qualité de la main d'œuvre est considérée comme un élément déterminant et vital en termes de compétitivité et de croissance : « qualité de la force de travail et croissance économique ont entre elles une relation convergente, constante et forte ».¹ Il s'agit d'un lien vertueux : la qualité de la force de travail influe sur la compétitivité et la croissance, et la croissance apporte ressources et incitations aux sociétés, aux entreprises et aux individus pour investir dans la qualité de la main d'œuvre.

La croissance globale forte du PIB (5,2 %, sur le plan mondial en 2007) a généré une augmentation du nombre total de « personnes au travail »², estimé à 3 milliards d'adultes âgés de 15 ans et plus, soit une augmentation de 1,6 % depuis 2006, et de 17,4 % depuis 1997, due pour une majorité aux pays asiatiques. Les taux de productivité ont davantage progressé que les taux d'emploi. Le taux global du chômage en 2007 demeure constant à 6 %.²

Le principal actif des pauvres est leur force de travail.³ Leur participation au marché du travail est l'une des voies par laquelle ils peuvent profiter d'une croissance pro-pauvre. Il en découle que, pour beaucoup d'agences, le problème crucial est l'accès que les pauvres ont à l'emploi, quelle qu'en soit la forme et, par conséquent, la capacité des pays en voies de développement à absorber un nombre croissant de nouveaux entrants sur le marché du travail. A titre d'exemple, il a été évalué qu'entre 2005 et 2015, 106 millions de nouveaux entrants vont rejoindre la seule population active agricole.⁴

Cependant, la préoccupation des pays développés quant à leur propre taux de chômage ne donne pas une juste image de la réalité des conditions d'emploi dans les pays en voies de développement. En l'absence de toute couverture sociale et sans le filet de sécurité sociale des pays développés, les pauvres ne peuvent pas se permettre d'être au chômage. Ils sont généralement « sous-employés »^b, avec de multiples activités économiques – souvent informelles – qui leur permettent d'assurer leur subsistance. Les agences sont donc face au défi essentiel de comprendre comment les pauvres participent à des marchés du travail qui diffèrent totalement de ceux des pays développés (la même différence existe entre et au sein même des pays en voies de développement).

Aujourd'hui, le nombre de « travailleurs pauvres », soit ceux dont les revenus ne dépassent pas le seuil de pauvreté de 1 US\$ par jour, est estimé à 486,7 millions selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Plus d'un milliard de personnes ne gagne pas suffisamment pour s'élever au-dessus du seuil de 2 US\$ par jour.

^a Terme utilisé par l'OIT pour désigner toute personne ayant un emploi, tel que défini par l'OIT, incluant travailleur indépendant, employé et employeur, au même titre que travailleur familial non rémunéré.
^b Le sous-emploi inclut en règle générale : une productivité sous-optimale de la terre, du travail, des outils et des intrants mis à la disposition des travailleurs ; une occupation des personnes involontairement inférieure au plein temps ; des emplois peu qualifiés occupés par des travailleurs qualifiés ; un sureffectif.

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHE DU TRAVAIL

Le second point qui préoccupe les agences concerne les conditions dans lesquelles les pauvres participent aux marchés du travail. Cela concerne entre autres : le niveau de rémunération (par exemple le salaire minimum), les conditions de travail (comme le nombre d'heures travaillées, les conditions sanitaires et de sécurité), la sécurité de l'emploi (par exemple, réglementations de licenciement) et l'accès aux mécanismes de représentation et de réparation (liberté d'organisation et de négociation collective), tout autant que la suppression du travail forcé et du travail des enfants. Tous ces aspects se trouvent plus spécifiquement englobés dans le concept de « travail décent » mis en avant par l'OIT. Si la plupart des Etats et des agences appuient en principe les normes fondamentales essentielles du travail, il y a souvent divergence sur la portée de leurs mises en applications et sur les moyens devant être mis en œuvre pour les faire respecter dans les pays en voies de développement et sur leurs effets en termes d'accès à l'emploi et de croissance économique.

Le dernier point sur lequel doivent se pencher les agences préoccupées de favoriser une meilleure performance des marchés du travail est l'évolution du « monde du travail ». Les niveaux toujours croissants de globalisation et d'intégration, la rapidité du progrès technique et la nouvelle inflexion des tendances démographiques se répercutent sur le fonctionnement des marchés du travail, partout dans le monde. Il en résulte que les modèles de travail qui émergent sont bien différents du vieil idéal de l'emploi formel à vie. Ces changements font peser sur l'emploi de nouvelles exigences en termes de compétences, de mobilité et de capacité d'adaptation. Les agences et les gouvernements doivent relever le défi de mieux comprendre la complexité des marchés du travail: le fait qu'un marché du travail homogène n'existe pas; l'interconnexion existante entre marchés du travail et marchés d'autres facteurs, de biens et de services; et – plus crucial – la manière dont les pauvres participent aux marchés du travail.

Ce seul document ne peut suffire pour traiter d'une question aussi complexe. L'objectif poursuivi est donc de résumer les principaux défis à relever pour le développement des marchés du travail et de montrer les perspectives M4P pour chacun de ces défis.

Principaux défis pour le développement des marchés du travail

Les marchés du travail occupent une place essentielle dans les moyens d'existence, ce qui implique que les problèmes auxquels les agences et les gouvernements se trouvent confrontés sont souvent politiquement très sensibles. Cette situation peut parfois influencer jugement et action.

M4P permet d'analyser ces questions difficiles avec plus d'objectivité et procure une plus grande clarté d'analyse et un cadre directeur pour faire fonctionner les marchés du travail au bénéfice des pauvres. Cela implique généralement:

- une meilleure compréhension des marchés du travail et des raisons qui expliquent que les pauvres s'y trouvent défavorisés ou en situation d'exclusion;
- une meilleure appréciation de la demande dérivée, en termes de travail et de marchés interconnectés;
- une vision plus pluraliste et objective du système du marché du travail, intégrant une plus grande diversité de fonctions et d'acteurs, permettant de valoriser la réglementation, les compétences, l'information, la mobilité et la représentation, en cohérence avec les contextes des pays en voies de développement.

Les marchés du travail rural et urbain et le « problème » de la migration

Ordinairement, la pauvreté est considérée comme un problème rural. Les pays les plus pauvres sont majoritairement agraires et sur le plan mondial, 75% des pauvres vivent en zone rurale (soit 883 millions de personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour). Par conséquent, les agences et les Etats ont toujours accordé de l'importance aux marchés du travail ruraux – et parmi eux, l'agriculture. La croissance du secteur agricole est perçue – en moyenne – comme deux fois plus importante pour la réduction de la pauvreté que la croissance hors agriculture. Elle entraîne une réduction directe de la pauvreté par l'augmentation des revenus agricoles, et indirecte, en générant de l'emploi et en réduisant les coûts des produits alimentaires.⁵

La réalité des pays en voies de développement, pour l'agriculture est que les rendements annuels par travailleur dépassent rarement les 750 US\$ (brut, avant déduction des charges).⁶ Deshingkar et Farrington estiment qu'en Asie du Sud, où le travail agricole assure l'essentiel du revenu des ménages ruraux, il ne couvre que deux ou trois mois par an.⁷

L'agriculture ne représente de ce fait qu'un aspect de l'histoire des marchés du travail rural. Les emplois ruraux « non agricoles »^c comptent généralement pour 20 à 30% des emplois et 20 à 90% des revenus dans les pays en voies de développement.⁸ Au Bangladesh, la proportion de travailleurs directement impliqués dans l'agriculture a diminué de moitié de 1987 à 2000, au profit d'opportunités croissantes du secteur rural non agricole.⁹ Aussi, les marchés du travail rural sont-ils une combinaison de moyens d'existence, agricoles et non agricoles.

L'autre dynamique marquante des marchés du travail rural est la migration. Le plafonnement des revenus tirés d'une activité agricole, combiné avec de nouvelles opportunités permises par l'amélioration des infrastructures et des communications, ont

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHE DU TRAVAIL

entraîné une forte augmentation des migrations. Par exemple, en Chine, le nombre de migrants campagne/ville est passé de 26 millions en 1998 à 126 millions en 2004. Les schémas de migration ont également changé: il y a un ralentissement des migrations permanentes, au profit d'une augmentation des migrations temporaires ou « circulaires ». Au Bangladesh, 10% des migrants ruraux vont vers d'autres régions rurales, moins de 25% vers d'autres pays et 66% vers des zones urbaines. La plupart retournent dans leur village d'origine à la fin de la période d'emploi: 80% des revenus proviennent de l'extérieur du village. Dans la province indienne d'Andhra Pradesh, 40% des villageois font quotidiennement la navette vers les centres urbains.¹⁰

Si les taux de pauvreté en milieu rural tendent à être largement supérieurs aux taux urbains, il est de plus en plus reconnu que la pauvreté n'est pas un phénomène exclusivement rural. UN-HABITAT estime qu'entre 2000 et 2030, les zones urbaines des pays en voies de développement vont s'accroître de 2 milliards de personnes. L'Afrique vit actuellement le taux d'urbanisation le plus rapide du monde.

Dans un tel contexte, la capacité des marchés du travail urbain à absorber des populations de plus en plus nombreuses devient un problème essentiel pour les agences et les pouvoirs publics. En réponse, ils ont souvent tenté de freiner la migration d'un côté et de stimuler l'emploi de l'autre, par le biais de programmes actifs du marché du travail (programmes de formation, de travaux d'intérêt public, développement de micro-entreprises, aide à l'emploi, et projets d'appui à la recherche d'emploi...), qu'ils soient ruraux ou urbains. Néanmoins, les estimations montrent qu'il « est extrêmement difficile de lutter contre de forts taux de chômage avec des programmes actifs du marché du travail ». Pour être efficaces, ces programmes doivent être axés sur des groupes cibles à partir d'une analyse poussée. Et même là, les retombées semblent modestes: l'appui à la recherche d'emploi ou d'autres services d'emploi sont apparus bien plus onéreux que toute autre intervention sur le marché du travail.¹¹

La perspective M4P: établir des fonctions d'appui pour diversifier les choix

La démarche M4P prend en considération l'importance d'une perspective voyant au-delà des marchés du travail. La recherche de travail des pauvres dérive essentiellement de la demande de biens et de services qu'ils contribuent à produire et est liée à la performance générale de l'économie. Le marché du travail est également très lié aux autres marchés de facteurs, comme les marchés fonciers et financiers. Les effets pour la réduction de la pauvreté par le marché du travail sont donc inséparables de la réussite des mesures prises pour améliorer l'économie environnante et renforcer les schémas de croissance pro-pauvres dans un contexte aussi bien rural qu'urbain.

Il en découle, fait encore plus notable, que les interventions M4P sont souvent indirectes : les initiatives visant à renforcer les marchés des produits et des autres facteurs auront à leur tour un effet sur les opérations des marchés du travail. Le choix du marché et l'analyse qui en est faite sont donc essentiels. Dans leurs stratégies de développement de marché, les gouvernements et les agences doivent identifier les marchés présentant le plus d'opportunités pro-pauvres, et d'assurer que par leurs interventions ils n'encouragent pas la substitution injustifiée du travail par le capital.

Les profils d'emplois dans l'agriculture ne sont pas homogènes. Pour la culture et l'élevage de bétail, très exigeants en terre, les exploitants ont généralement recours à l'emploi familial car le coût de la supervision des travailleurs engagés s'avère souvent trop élevé. A l'inverse, les activités moins exigeantes en terres sont plus susceptibles d'opérations de type manufacturier, et tendent à intégrer un nombre relativement plus élevé d'employés embauchés, comme c'est le cas dans l'horticulture, la floriculture, l'aquaculture, l'élevage de porcs et de volailles. Ces activités plus fortement productives sont plus susceptibles de générer de l'emploi.

Il est également de toute première importance de renforcer les marchés non agricoles et les liens existants entre zones rurales et urbaines. La transformation, la commercialisation, la distribution et les autres services accessoires, tels que le transport, ont un rôle important à jouer en termes de productivité agricole, mais sont également des sources d'emploi en soi. Ce genre de fonctions d'appui, autour du noyau dur du marché agricole est souvent une priorité de premier plan pour des interventions M4P.

Ce qui constitue un autre point focal découle de la perception du caractère inévitable et important de la migration. Il faut mettre en place des interventions qui viendront renforcer les fonctions de marché susceptibles de permettre la migration, plutôt que de la limiter artificiellement. Le travail migrant est pour les ménages défavorisés un mécanisme compensatoire et constitue un élément vital de la lutte contre la pauvreté rurale. Pour exemple, les revenus journaliers d'un travailleur migrant indien sont supérieurs de 47 à 76% à ceux qu'ils perçoivent dans leur village.¹² Au Bangladesh, la proportion des familles bénéficiaires de transferts d'argent était de 21% en 1999-2000, pour seulement 11% en 1987-1988.^{d13}

La migration peut également avoir un rôle libérateur pour les marchés agricoles. Cela permet à ceux qui sont moins volontaires ou moins capables de poursuivre une activité agricole productive d'opter pour des moyens de subsistance alternatifs, libérant ainsi des ressources pour les plus motivés ou les plus compétents. Ainsi, Afsar a établi un lien entre transferts

^c « Non agricole » se réfère ici à des activités qui ne sont pas des activités primaires agricoles, forestières, ou liées à la pêche. Cela inclut le commerce ou le traitement des produits de l'agriculture, et les services liés à l'agriculture, à la foresterie, ou à la pêche (soit des activités secondaires ou tertiaires).

^d Selon les estimations, chaque hectare de terre cultivée représente en moyenne 16 % du revenu annuel d'un ménage. Un mois de travail migrant y contribue en moyenne pour 7 %. Cela signifie que deux mois de travail migrant équivalent à la contribution d'un hectare de terre cultivée (superficie moyenne des terres d'un ménage migrant).

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

d'argent, achats et taux des locations de terres : la migration favorise la mise en location de terres agricoles, ce qui offre aux ménages pauvres et sans terre l'opportunité d'y avoir accès.^e

Pour l'intervention M4P, il est important de comprendre que les personnes pauvres ont souvent des modes de subsistances multilocationnels. Leur capacité à en changer est donc critique et l'expérience laisse entendre que les réseaux et les contacts sont pour cela indispensables. Selon Deshingkar et Farrington, les interventions doivent donc s'assurer que les gens ont « *un environnement qui leur donne l'opportunité de choisir* », plutôt que de s'accrocher à une production en compte propre in situ, comme cela a souvent été l'objectif implicite du développement rural : « *la mobilité doit être appuyée par le développement de services favorables aux migrants* ».

Les priorités d'intervention M4P (Encadré 1) sont, entre autres : des mécanismes de réduction des coûts et des risques encourus par les migrants (notamment, information, transport, assurance et location) ; l'assurance que les droits aux services publics sont transférables ; et la promotion de systèmes de transferts de fonds sûrs et efficaces. Ces interventions doivent être complétées par des avancées significatives en termes d'éducation en milieu rural, de façon à faciliter l'évolution vers des emplois à plus forte intensité de compétences et une migration réussie.

where they can make choices” rather than clinging to own-account production in situ, which has often been the implicit focus of rural development: “*mobility needs to be supported through the development of migrant-friendly services*”.

M4P intervention priorities (Box 1) include: mechanisms to reduce the costs and risks faced by migrants (eg information, transportation, insurance and tenancy); ensuring entitlements to state services are portable; and promoting the efficiency and security of income remittances. These interventions must be complemented by significant improvements in rural education to enable the transition into more skill-intensive employment and successful migration.

Encadré 1 Interventions en cohérence avec les priorités M4P

En Chine, les permis qui étaient réclamés aux migrants pour s'installer en ville ont été supprimés, et le Vietnam a simplifié les règles d'enregistrement. En Inde, le Rajasthan a mis en place un projet pilote de cartes de ration mobiles, tandis que dans le Madhya Pradesh, le DFID a financé un programme d'appui aux migrants, pour renforcer leurs compétences et favoriser l'information sur les opportunités d'emploi, de manière à leur conférer un pouvoir de négociation.

Marchés du travail dualistes

Les marchés du travail des pays en voies de développement sont généralement perçus comme dualistes. D'un côté, les travailleurs du secteur formel, jouissant de salaires élevés et des avantages prévus par la loi, de l'autre ceux du secteur informel, n'ayant aucune sécurité d'emploi, ni bénéfices relatifs. Cette dernière catégorie englobe (a) les travailleurs autonomes ; (b) les employés d'entreprises informelles, et (c) les travailleurs contractuels ne recevant pas de rémunération régulière, mais payés à la commission, au pourcentage, à la pièce ou sur une base forfaitaire.

Les caractéristiques généralement retenues pour ce secteur informel sont : la facilité pour y entrer et en sortir, la dépendance envers des ressources indigènes, l'aspect familial des entreprises, leur faible envergure, leur forte densité de main d'œuvre, les technologies intermédiaires, les compétences acquises en dehors de l'école, et la non-conformité aux réglementations. Y répondent des préoccupations tournant autour des questions de protection des travailleurs, ainsi que la taille et le degré de formalité des employeurs.

Un débat essentiel tourne autour de la question dans quelle mesure le secteur informel n'est pas avant tout un mécanisme – semblable à une éponge – d'absorption de travailleurs résiduels incapables de trouver à s'employer dans le secteur formel, ou s'il s'agit d'un secteur efficace et dynamique choisi librement par des travailleurs.

• L'argument de l'éponge considère que les forces de travail des pays en voies de développement, en rapide expansion, ne sauraient être totalement absorbées par le secteur formel, plus productif et plus lucratif et qu'en conséquence, les travailleurs échoueraient en dernier ressort dans le secteur informel. La conséquence en serait une forte segmentation « insider/outsider » : pour deux travailleurs présentant le même profil, l'un, l'insider, bénéficiant d'un emploi formel recevrait un salaire (et des avantages) comparativement plus élevé que ceux de l'autre, l'outsider, du secteur informel.

• La vision alternative est celle d'un secteur informel constituant une source dynamique d'esprit d'entreprise. De solides raisons poussent les travailleurs à privilégier les emplois informels du fait de l'inefficacité et de la rigidité du secteur formel. Les réglementations du travail restrictives et les taxes augmentent le coût d'entrée dans le secteur formel ; les faibles niveaux d'éducation et de productivité du secteur formel font baisser les gains. La conséquence est que le coût d'opportunité d'un emploi informel est moindre. Une recherche au Mexique¹⁴ a montré que 60 à 70 % des travailleurs autonomes informels préféreraient leur situation à un emploi formel, dans la mesure où ils y bénéficiaient de plus d'indépendance et de gains plus

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

élevés : « Le différentiel de revenus et les schémas de mobilité sont en cohérence avec l'idée que le secteur informel apparaît en grande partie comme une destination enviable et avec des modalités distinctes de travail relativement bien intégrées. Il y a peu d'éléments permettant de corroborer la vision traditionnelle dualiste, comme étant le paradigme principal par lequel il faudrait considérer l'informel ».¹⁵

La réponse des Etats et des agences s'est largement focalisée sur l'intégration de l'informel dans le secteur formel, souvent par l'interdiction de l'activité informelle et l'appui à la régularisation. Cependant, aucune preuve claire n'a été apportée sur l'éventuelle amélioration ou aggravation de la situation des pauvres du fait d'un accroissement ou d'une diminution des régularisations.

La perspective M4P: réduire la segmentation et accroître la mobilité

La perspective M4P est que l'informel est une réalité. Le secteur compte pour plus de la moitié des emplois dans bien des pays en voies de développement. Il est responsable de la majeure partie des créations d'emplois avec 60 à 80% de femmes. Il ne s'agit pas d'un « phénomène éphémère dans le processus du développement... il est reconnu que secteurs formels et informels vont cohabiter et sont très inter reliés, de diverses manières, subtiles et complexes ».¹⁶

Le formel et l'informel coexistent dans des proportions variées selon et au sein de chaque pays. Des réseaux institutionnels différents peuvent générer différents types d'informel, englobant ce qui est volontaire et ce qui ne l'est pas, des travailleurs de tout profil en termes d'occupation, de compétences et de rémunération.

Les interventions M4P mettent leur priorité sur la réduction de l'exclusion en renforçant les systèmes de marché du travail, afin qu'ils offrent aux pauvres choix, mobilité, et capacité à assurer leurs moyens d'existence face à tout un éventail d'opportunités en pleine mutation.

Le point de départ de M4P est la bonne perception des dynamiques, des institutions et des incitations de marchés du travail spécifiques, ainsi que la nature des modes d'existence des pauvres au sein de ces marchés (et des marchés connexes). Il s'agit en particulier de différencier entre les symptômes et les causes de l'informel et de la segmentation, ainsi que de chercher où cette segmentation a des répercussions sous-optimales pour les pauvres.

L'analyse et l'information sur le marché du travail sont donc essentielles. Pourtant, elles sont généralement pauvres dans les pays en voies de développement. La prise de décision

effective des décideurs politiques, des employeurs et des travailleurs s'en trouve inhibée. Les enquêtes portant sur la main d'œuvre ont par exemple tendance à évaluer seulement les occupations premières, en ignorant les activités secondaires du secteur informel. L'intervention M4P s'appuie sur une analyse réaliste des marchés du travail mais cherche également à améliorer la capacité du système de marché à effectuer les recherches adaptées et à assurer la récolte d'information pour l'avenir – soit une fonction d'appui du marché.

Plus spécifiquement, cela signifie qu'il faut comprendre:

• *Les dynamiques de marché* : en particulier la croissance de la main d'œuvre liée à la croissance économique. Si la proportion de main d'œuvre employée dans le secteur formel (par rapport au volume global de main d'œuvre) augmente du fait de la croissance, la part de la population active se trouvant impliquée dans des activités informelles par effet d'éponge involontaire diminue, ce qui laisse exister un secteur informel plus tonique et productif et donc réduit la segmentation. Au contraire, si la proportion du secteur formel diminue par rapport à la population active totale, les activités informelles involontaires augmentent de manière à absorber une main d'œuvre résiduelle en augmentation, ce qui renforce la segmentation.^f

• *Les causes sous-jacentes de la segmentation et ses conséquences pour les pauvres. La segmentation peut se développer pour un certain nombre de raisons:*

- Appui étatique. Par exemple, les travailleurs urbains chinois, par exemple, généralement employés dans les secteurs public et collectif, bénéficient de statuts préférentiels grâce à des lois restrictives d'enregistrement des résidents, ce qui limite la concurrence représentée par les migrants ruraux.

- Travailleurs syndiqués. En Afrique du sud, la main d'œuvre syndiquée est puissante du fait des forts liens qui relient partis politiques et syndicats. La cotisation syndicale prélevée sur les salaires est élevée et s'est encore accrue avec l'augmentation du chômage. Les salaires du secteur informel sont environ 60 % de ceux du secteur formel. De même, les enseignants du secteur privé en Inde gagnent approximativement la moitié des enseignants du secteur public (très puissants politiquement), en dépit d'une meilleure qualité du privé, comme on peut le constater d'après le niveau de diplômes académiques obtenus.^g

- Forces économiques. Les plus grandes entreprises, par leur mode de gestion des effectifs ou les technologies engagées dans la production, réclament des travailleurs qualifiés et motivés et peuvent se permettre de payer plus, d'autant qu'elles jouissent souvent d'un pouvoir monopsonistique sur le marché du travail.

^f Exemples et données empruntées à Ruffer et Knight, 2007.

^g Ceci constitue aussi un exemple concret d'autre manifestation du dilemme insider / outsider : protection des travailleurs (relativement privilégiés) pour le coût de biens et de services abordables ou adaptés pour les consommateurs (les plus pauvres).

^e Les ménages très pauvres peuvent néanmoins garder leur engagement dans le travail agricole, même avec une très faible productivité et en dépit des opportunités plus élevées qu'offre potentiellement le secteur non agricole, simplement comme moyen d'assurer leur sécurisation alimentaire.

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

- Distribution de l'influence politique. Les résidents urbains gagnent généralement plus, en partie grâce à de meilleures opportunités, mais également grâce à des voies politiques plus fortes.

• *Les incitations*: les coûts et rendements relatifs retirés d'une participation au secteur formel, en comparaison d'une activité dans le secteur informel. L'expérience montre que les travailleurs plus qualifiés ont tendance à s'engager volontairement dans le secteur informel et à y gagner plus d'avantages que dans le secteur formel. Les moins qualifiés prendront un emploi informel par nécessité du fait de la segmentation du marché. Au Brésil, il y a ainsi une forte mobilité entre les secteurs : 50 % des travailleurs informels d'une année donnée trouveront l'année d'après un emploi dans le secteur formel.

L'objectif cible de l'intervention M4P n'est pas la formalisation totale du secteur informel. L'intervention doit être guidée par une perception claire des raisons pour lesquelles certains marchés du travail ne fonctionnent pas pour les pauvres: en particulier, à quel point les marchés du travail sont efficaces, et dans quelle mesure l'activité informelle est ou non volontaire. La priorité est de réduire la segmentation du marché du travail et d'accroître la mobilité par la réduction des coûts d'entrée dans le secteur formel, plutôt que de lutter contre l'informel par la pénalisation. En accompagnement d'une promotion de la recherche et de l'information, pour ces marchés, cela peut provoquer un renforcement des fonctions du système de marché qui faciliterait la mobilité et l'accession progressive au formel : par exemple, reconnaître des associations informelles et promouvoir l'accès aux fonctions ou aux moyens, tels que la propriété foncière, qui peuvent jouer le rôle de tremplin vers une reconnaissance formelle.

Sécurité versus flexibilité

Le point le plus débattu quant aux marchés du travail touche sans doute aux questions de sécurité d'emploi et de flexibilité de la main d'œuvre. Dans un monde de plus en plus soumis à la concurrence et à l'intégration, les économies, les entreprises et leurs travailleurs subissent de fortes pressions pour demeurer aussi flexibles et efficaces que possible. Un marché du travail rigide ou réglementé à l'excès est considéré comme un frein à la compétitivité (voir notamment les analyses de la Banque mondiale, dans *Doing Business*).¹⁷ À l'inverse, le problème se pose de l'érosion des droits et des conditions faites aux travailleurs, en réponse à la concurrence globale et une déréglementation excessive des marchés du travail (voir par exemple la critique faite des indicateurs de cette même analyse par l'OIT).¹⁸

Traditionnellement, les interventions « pour les travailleurs » se sont concentrées sur la ratification par les pays en voies de développement des réglementations fondamentales du

travail et leur intégration dans une législation de protection de l'emploi. Cela va souvent de pair avec de vastes campagnes de sensibilisation pour augmenter la vigilance et appuyer les organisations de travailleurs. Les interventions « pour les entreprises » tendent à aider les gouvernements des pays en voies de développement à procéder à l'analyse des réglementations et des réformes nécessaires pour alléger la protection de l'emploi et libéraliser le marché du travail.

La perspective M4P: voies alternatives pour une amélioration des normes établies

Les débats idéologiques fortement polarisés n'apportent rien aux pauvres. La réalité est nécessairement bien plus nuancée. La démarche M4P s'intéresse à l'efficacité des marchés. Une réglementation inadéquate est souvent en cause dans les mauvais résultats obtenus par les marchés vis-à-vis des pauvres, mais améliorer le fonctionnement de ces marchés ne signifie pas nécessairement déréglementer : cela signifie souvent mieux réglementer. De même, M4P reconnaît l'importance du travail pour les pauvres et se préoccupe d'améliorer l'accès qu'ils peuvent avoir aux marchés du travail et les termes de leur éventuel engagement. Cependant, dans des contextes de marchés faibles, il n'est pas toujours possible ni souhaitable d'imposer des normes de travail selon une approche théorique figée.

Le souci premier de M4P est de faciliter l'accès à l'emploi et d'avoir raison de l'exclusion résultant des problèmes d'*insider/outsider*. Dans les pays en voies de développement, bien des marchés marqués par une législation protectrice se caractérisent par les conditions favorables aux *insiders*, au détriment des *outsiders*. La tendance est à faire bénéficier une minorité de situations avantageuses, au détriment de la majorité, situation féroce défendue par la minorité privilégiée (et souvent puissante). On peut établir des parallèles avec l'adduction d'eau : l'approvisionnement des secteurs formels, bénéficiant aux revenus moyens est subventionné, quand l'informel et les pauvres payent nettement plus cher l'unité consommée. Il peut en être de même d'un certain nombre de réglementations du marché du travail.

La Croatie par exemple connaît un fort taux de chômage en constante augmentation: il touche plus de 40% de la tranche d'âge des 15-24 ans. Le problème est symptomatique d'une faiblesse des créations d'emploi, elle-même provoquée par les difficultés faites à la création d'entreprise et à l'expansion des entreprises existantes. Une Législation de Protection de l'Emploi (LPE) trop stricte augmente le coût du travail dans le secteur formel et la création d'emplois est freinée par les coûts unitaires de main d'œuvre non compétitifs. La LPE en Croatie est bien plus restrictive que dans d'autres pays où les marchés du travail sont plus souples (et présentent un faible taux de chômage), comme la Hongrie. Les salaires relativement élevés

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

ne s'expliquent pas par une meilleure productivité ou un fort taux de taxations sur les salaires. Ils résultent des pressions exercées par les *insiders* - travailleurs bénéficiant d'emplois stables et protégés, et qui sont en position de force dans les négociations -, employés dans les grandes entreprises publiques ou privatisées. En inhibant la mobilité d'emploi, une LPE stricte bloque les gains de productivité et « protège » les employés en place, au détriment du flot continu de nouveaux entrants sur le marché du travail.¹⁹

Il est clair que les mauvaises conditions de travail et l'exploitation des pauvres prévalent dans les pays en voies de développement. La démarche M4P met les gouvernements et les agences au défi de comprendre les raisons de ces situations et de réfléchir, d'une manière réaliste, à la manière de les corriger.

Cela implique en partie d'évaluer jusqu'à quel point les réglementations existantes sont en mesure d'assurer l'objectif d'offrir de meilleurs emplois à la majorité. L'intervention devra appuyer les normes et les codes de pratique du monde du travail dont les effets directs et indirects sont perçus et évalués précisément à l'aune d'une perspective pro-pauvre.

M4P met en évidence que dans la plupart des pays en voies de développement, seule une petite proportion de travailleurs sont syndiqués et protégés^{h 20} et que la capacité des pouvoirs publics à appliquer la législation de protection de l'emploi, même si elle est inscrite dans les codes, est souvent limitée. Importer des normes et des pratiques des économies développées n'est pas suffisant.

Pour M4P, il s'agit de promouvoir des solutions « calibrées », ayant plus de chance d'être appliquées de manière effective et durable, et susceptibles de faire office de tremplins vers des régulations futures plus sophistiquées du marché du travail.

L'objectif peut viser à la responsabilisation et à la transparence des marchés du travail, et à accroître la vigilance sur la question des droits des travailleurs, par le biais de mécanismes non réglementaires. Cela implique d'amener les employeurs et leurs représentants (y compris du secteur informel) à percevoir l'intérêt pour leurs entreprises de meilleures conditions d'emploi, ou de soutenir les organisations représentatives des travailleurs (là aussi, incluant le secteur informel). Cependant, les actions peuvent également passer par le développement des fonctions d'appui, tels que la mise en place de systèmes d'information, de plaidoyer et de vigilance publique pris en charge par des tiers, notamment par les médias (Encadré 2).

Encadré 2

Améliorer le fonctionnement du marché du travail par le développement des médias

En 2003, la compagnie British American Tobacco (BAT) est confrontée à un problème majeur dans le cadre de son projet d'expansion en Ouganda. La production assurée par plus de 25'000 petits exploitants était de plus en plus médiocre en termes de qualité et de quantité. Ce que les cadres supérieurs de BAT dans leurs bureaux de Kampala ignoraient, c'est que les relations sur le terrain entre fermiers et acheteurs BAT s'étaient gravement détériorées.

Les exploitants reprochaient aux acheteurs de pratiquer massivement la recherche de rente, d'où une baisse de revenus pour eux, ce qui rendait la culture du tabac peu rentable. Les exploitants commençaient à délaisser cette culture, ce qui constituait un risque grave de voir disparaître une chaîne de production vitale pour les revenus des communautés rurales.

Une station locale privée s'intéressa au sujet et procéda à une enquête. Elle organisa et diffusa un débat sur la question au niveau du village. En dépit des menaces des acheteurs de BAT, une série d'émission fut diffusée sur ce thème. Et la station poursuivit son reportage en se rendant à Kampala pour présenter ses conclusions aux cadres de BAT. La réaction fut immédiate. Une enquête fut lancée et moins d'un an plus tard, la BAT avait procédé à une restructuration de toutes ses opérations, licenciant la majorité de son équipe de terrain. La compagnie modifia sa politique de communication, procéda à des investissements dans des radios locales, susceptibles à la fois de faire passer des informations aux cultivateurs et de leur offrir une plateforme pour faire connaître leurs problèmes et en discuter. L'intérêt pour la culture du tabac s'est ravivée, les exploitants ayant vu tripler les revenus rattachés à ce secteur. Ils sont passés à 47'000 avec une augmentation de qualité.²¹

Développement des compétences

Dans le monde du travail moderne, les compétences sont considérées comme un passeport pour la réussite – les gens ne doivent pas seulement travailler plus, ils doivent travailler plus intelligemment. Ils sont soumis à des exigences de flexibilité, de capacité d'adaptation, de mobilité, ce qui implique que tout au long de leur vie professionnelle, ils doivent acquérir et maîtriser de nouvelles connaissances – « l'éducation permanente ». Malgré leurs efforts, les responsables des systèmes éducatifs des pays en voies de développement ont échoué à maintenir ces systèmes à flot de cette exigence de dynamisme, en termes de cohérence vis-à-vis des besoins du marché du travail et d'efforts pour atteindre l'ensemble de la population active en continuelle augmentation.

^h L'Afrique du sud présente le plus haut taux de syndicalisation (34 %) d'économie en voies de développement: le pourcentage des travailleurs organisés en syndicats étant bien plus bas dans les autres pays. Le taux moyen pour l'OCDE est de 43 %.

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Face à ce problème, une réponse classique a été de mettre en cause la limitation des ressources. Il est dit qu'offrir un meilleur niveau d'éducation réclame des augmentations massives de financements publics. Les agences ont financé l'éducation des pays en voies de développement à hauteur de milliards de dollars (la Commission pour l'Afrique estimaient des besoins de 7 à 8 milliards US\$ par an). Certains observateurs se sont interrogés sur l'efficacité de cette approche, en termes de pérennité du financement d'une part, et du fait que financement ne signifie pas nécessairement refonte et amélioration des performances des systèmes éducatifs. « *Les idées reçues sont erronées. Elles ne prennent pas en compte la réalité, qui est que les parents pauvres abandonnent massivement les écoles publiques, au profit d'écoles privées « payantes », réclamant des écologies modestes –peut- être d'un à deux dollars par mois, abordables même pour des parents se situant au seuil de pauvreté. Dans les bidonvilles de Lagos, au Nigeria, ou dans les zones rurales pauvres aux environs d'Accra, au Ghana, ou dans les taudis d'Hyderabad, en Inde, la majorité des enfants scolarisés – entre 64 et 75 % - le sont dans des écoles privées. Même en Chine, dans des régions reculées, le nombre d'écoles privées, en marge des radars officiels, est considérable.* »²²

D'après l'étude de Tooley, ces écoles privées pour les pauvres offrent un meilleur niveau d'enseignement que les écoles publiques : les enseignants sont plus souvent dans leurs classes, lors de visites inopinées ; les établissements sont généralement bien équipés en eau potable et en toilettes ; les résultats académiques (pour 24 000 cas d'enfants étudiés) sont bien meilleurs, pour un coût de l'enseignant par élève bien moins élevé. Les salaires des enseignants - la part la plus importante des frais généraux de la plupart des écoles - sont inférieurs environ d'un quart à un tiers à ceux versés dans les écoles d'Etat.

Des questions émergent également quant au taux de couverture, à la pertinence et à la pérennité des systèmes de développement de compétences professionnelles (l'enseignement postsecondaire). Nombreux sont les systèmes existants qui ont échoué à atteindre des pans conséquents de main d'œuvre potentielle, en particulier les jeunes, les défavorisés et le secteur informel, ou à correctement armer les travailleurs pour répondre aux nouvelles réalités du marché. Les Perspectives Economiques en Afrique de l'OCDE pour 2008 ont analysé la situation dans 35 pays pour constater que « *les systèmes de développement des compétences techniques et professionnelles [formelles] en Afrique souffrent d'une pénurie de formateurs qualifiés, de la vétusté du matériel, de l'inadaptation des programmes, et de la faiblesse des liens avec le marché de l'emploi. Très peu de pays ont mis l'emphase sur le développement des compétences dans le secteur informel, pourtant le plus gros employeur et formateur d'Afrique.* »²⁴ Selon l'étude, le rôle du secteur privé et en particulier le classique apprentissage « sur le tas » du secteur informel,

restaient prédominants : le système formel ne compte, en règle générale, que pour moins de 5 % des personnes formées.

La réforme de la formation professionnelle bloque en grande partie pour des raisons idéologiques. De même que pour l'enseignement général, et en dépit des réalités émergentes du terrain, l'enseignement est encore souvent considéré comme un droit « universel » relevant des autorités publiques et ne pouvant être confié au secteur privé.

De plus, la tension persiste entre « qualité » et « quantité ». Les systèmes classiques de développement des capacités professionnelles ont été généralement conçus pour des formations complètes et intensives, souvent sur une longue durée, à vocation diplômante et enseignées par des centres de formation d'Etat (généralement situés en zones urbaines) de « haute » qualité et pour la plupart calqués sur le modèle des pays développés. Le rayon d'action - la « quantité » - en est réduit, du fait de son coût et des contraintes budgétaires. Il y a une résistance à l'idée d'ouvrir ces formations à un plus grand nombre, par crainte d'une dilution de la qualité.

La perspective M4P: aller vers un meilleur ajustement des rôles public/privé

Le point de vue M4P est qu'une main d'œuvre hétérogène ne peut être prise en charge par un système d'enseignement homogène. Réformer les systèmes de développement des compétences, pour mieux les adapter à la situation des pauvres, signifie les amener à davantage de pluralisme, à une plus grande décentralisation et à savoir mieux répondre aux demandes du marché du travail, de manière à être en mesure d'apporter une variété d'offres adaptées aux besoins de groupes d'utilisateurs divers, par toute une gamme de systèmes de formation, et un plus grand éventail de mécanismes de certification, de gouvernance et de financement. Cela amène généralement l'Etat à passer d'un rôle global : légiférer, fixer les normes et les cursus, assurer le financement, en gardant le monopole sur l'offre, à un rôle plus centré : établir le cadre général de l'offre, déterminer les normes et apporter une aide ciblée pour les groupes les plus défavorisés.

Le premier défi est de comprendre le fonctionnement de marchés du travail spécifiques et la manière dont les systèmes de développement des compétences professionnelles peuvent répondre plus efficacement aux besoins de ces marchés, au plus grand bénéfice des pauvres qui y sont intégrés - ou potentiellement intégrés.

Cela signifie comprendre le secteur informel. Les pauvres qui y sont employés manquent de compétences, mais leur profil de travail, ou leur mode d'apprentissage, sont souvent très différents de ceux du secteur ou de l'enseignement formels. Il

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

n'est pas possible pour eux de consacrer de longues périodes à une formation à plein temps ; cela se passe souvent après la journée de travail ou sur une base intermittente. De plus, ils acquièrent souvent des compétences sur le tas, que les systèmes formels de certification professionnelle ne prennent pas en compte. A partir de cette analyse, la réforme d'un certain nombre de fonctions, et un réajustement des rôles entre les différents acteurs s'avèrent nécessaires (Encadré 3) :

- Le développement de produits doit être « calibré » pour mieux refléter les besoins des pauvres. Cela ne signifie pas une baisse de qualité en soi, mais le fait que les cours sont moins axés sur les formations diplômantes et structurés plus soupagement pour pouvoir s'harmoniser avec des profils d'emploi et de styles d'apprentissage variés : il peut y avoir ainsi des sessions modulaires proposées hors des horaires normaux de travail. Les stages sont également importants.
- Les lieux de formation doivent être décentralisés et diversifiés. Les rigidités hiérarchiques du secteur public s'ajustent mal aux besoins de flexibilité et de proximité avec les employeurs. Il faut multiplier les lieux de formation de manière à assurer une plus grande autonomie et un droit de regard des usagers (étudiants et employeurs). Ceci est plus facile à assurer dans le cadre d'une prise en charge par le secteur privé, à caractère lucratif ou non lucratif. Favoriser le choix et la mise en concurrence des fournisseurs de formation est généralement souhaitable.
- La certification demande une approche plus axée sur l'acquisition des compétences, l'évaluation et la certification des acquis professionnels, plutôt qu'au simple suivi de l'intégralité d'une formation formelle.
- Des mécanismes de coordination sont à mettre en place, réunissant employeurs, fournisseurs de service, représentants des travailleurs et gouvernements, de manière à identifier là où le manque de formation est le plus criant et promouvoir une meilleure cohérence du développement des compétences avec le marché du travail.
- Un contrôle normatif et qualitatif. La nature publique de l'enseignement exige des pouvoirs publics qu'ils établissent un cadre de référence approprié, en termes de normes, de critères de performance, d'apport et de contrôle de l'information, afin que les usagers puissent avoir une vision critique des fournisseurs de service.
- Des modes de financement diversifiés et innovants. La réforme et l'extension des systèmes de développement de compétences réclament inévitablement des financements additionnels: il faut s'en donner les moyens. M4P fait la distinction entre coûts occasionnels, transitoires et frais généraux. Il peut sembler légitime que les agences assument les coûts transitoires de la réforme mais la prise en charge des frais généraux pose le problème de la pérennité. Ceux-ci doivent être pris en charge par le système lui-même. Considérant la limitation des ressources publiques, cela signifie ordinairement l'augmentation

des contributions des usagers (étudiants et employeurs) et d'autres formes de recettes au profit des fournisseurs de services indépendants. Le gouvernement peut continuer à apporter certaines aides pour soutenir la délivrance des services, en particulier en faveur des plus défavorisés, mais de manière plus ciblée - sous forme de bons par exemple - afin de bien établir leur souveraineté de consommateurs face à un choix de fournisseurs de service.

Encadré 3

La réforme de l'enseignement professionnel au Pérou

Au Pérou, le gouvernement a fait le constat qu'il était impossible d'étendre aux groupes défavorisés les programmes de formation professionnelle, à partir de la structure monolithique existante. Il fallait mettre en place un système multipartite et plus autonome, regroupant fournisseurs de services, usagers, employeurs, et pouvoirs publics.

Le Ministère de l'Education a autorisé l'implantation d'une initiative pilote, dans le cadre d'un projet financé par la DDC, pour faire l'expérience d'une nouvelle approche. Les centres de formation d'Etat se sont vus accorder plus d'autonomie dans le choix des formations offertes et la recherche de ressources additionnelles ce qui a créé des incitations aussi bien pour les directeurs de centres que pour les étudiants. Des comités de direction y ont été instaurés, composés de représentants de l'industrie locale, de travailleurs et de membres de la société civile. Ils ont également été dotés d'un service de recherche d'emploi et de placement avec la participation du Ministère du Travail.

La hiérarchie verticale qui prédominait a été modifiée, au profit d'une structure plus décentralisée, incorporant un réseau de centres autonomes, ainsi que des centres subventionnés par le projet pour apporter leur appui à d'autres centres dans tout le pays. Le rôle de l'Etat s'est limité à la définition des normes, la coordination et le financement.

A la suite des 8 premiers centres de formation pilotes, 60 autres ont adopté la démarche et par la suite, 200 ont développé des réformes similaires. Le taux d'embauche des étudiants, à l'issue de leur formation (300 000 formés par an) a augmenté de 28 à 53%. Le placement a également connu un succès avec 100 000 demandes de placement annuelles. 75% d'entre elles ont reçu une réponse positive. Le projet pilote est devenu le schéma directeur de la réforme mise en place par le Ministère de l'Education pour le système de développement des compétences professionnelles.²⁵

ETUDE 3: M4P ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Résumé

Le travail est l'actif essentiel des pauvres. Afin que l'approche M4P soit pertinente pour ces derniers, il est indispensable que celle-ci soit appliquée à bon escient pour permettre aux pauvres de mieux utiliser leurs forces de travail sur les marchés. Les réflexions présentées plus haut font la preuve de sa pertinence dans le domaine et éclairent les axes principaux par lesquels elle peut être utile, en apportant une plus grande clarté à l'analyse – soit une grille d'analyse objective permettant aux gouvernements et aux agences d'examiner l'ensemble du système de marché et ce que peut être leur rôle pour les développer – et en second lieu, en constituant un cadre de référence pour l'intervention.

Plus spécifiquement, M4P offre une approche des étapes permettant d'établir des fonctions d'appui, de réduire la segmentation et d'accroître la mobilité, de recourir à des moyens alternatifs d'amélioration des normes, et de rechercher les possibilités d'un nouvel ajustement des rôles privés / publics dans le système de marché du travail. Des exemples montrent quelques-uns des avantages pouvant être retirés de la mise en application de M4P et le potentiel d'un changement d'envergure par une extension à plus large échelle.

Références

- ¹ HANUSHEK E. & KIMKO D., *Schooling, Labor-force Quality, and the Growth of Nations*, NBER Working Paper n° 5399, 1995.
- ² ILO, *Global Employment Trends*, Geneva, 2008.
- ³ BANQUE MONDIALE, *World Development Report*, Washington, 1990.
- ⁴ WIGGENS S. & DESHINGKAR P., *Rural employment and migration: In search of decent work*, ODI Briefing Paper n° 27, 2007.
- ⁵ BANQUE MONDIALE, *World Development Report*, Washington, 2008.
- ⁶ WIGGENS & DESHINGKAR, 2007.
- ⁷ DESHINGKAR P. & FARRINGTON J., *Rural labour markets and migration in South Asia: Evidence from India and Bangladesh*, 2006, Document préparatoire au World Development Report 2008, Overseas Development Institute.
- ⁸ GORDON A. & CRAIG C., *Rural Non-Farm Activities and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*, Natural Resources Institute, University of Greenwich, 2001
- ⁹ AFSAR R., *Internal migration and the development nexus: the case of Bangladesh*, Bangladesh Institute of Development Studies, 2003
- ¹⁰ WIGGENS & DESHINGKAR, 2007
- ¹¹ DAR A. & TZANNATOS Z., *Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, Dept de la protection sociale de la Banque mondiale, Washington, 1999
- ¹² DESHINGKAR & FARRINGTON, 2006
- ¹³ AFSAR, 2003
- ¹⁴ MALONEY W., "Informality Revisited", *World Development*, Vol. 32 Issue 7, 2004
- ¹⁵ MALONEY W., *Are LDC Labour Markets Dualistic?*, Banque mondiale, Washington, 2004
- ¹⁶ UFFERT T. & KNIGHT J., *Informal Sector Labour Markets in Developing Countries*, Oxford Management, DFID, London, 2007
- ¹⁷ BANQUE MONDIALE, *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org>
- ¹⁸ BERG J. & CAZES S., *The Doing Business Indicators: measurement issues and political implications*, Economic and Labour Market Analysis Department, ILO, Geneva, 2007
- ¹⁹ RUTKOWSKI J., *Does Strict Employment Protection Discourage Job Creation? – Evidence from Croatia*, Policy Research Working Paper n° 3104, Banque mondiale, Washington, 2003
- ²⁰ BHORAT H., LUNDALL P., ROSPABE S., *The South African Labour Market in Globalizing World: Economic and Legislative Considerations*, Employment Paper 32, ILO, Geneva, 2003
- ²¹ ANDERSON G. & ELLIOT D., *The role and impact of radio in reforming the rural business environment of in Africa*, Fauno Working Paper, Employment and Income Division, DDC, Berne, 2007
- ²² TOOLEY J., "Low-Cost Schools in Poor Nations Seek Investors", *Financial Times*, 17/09/2006
- ²³ OCDE, *African Economic Outlook*, Paris, 2008
- ²⁴ OCDE, *Investing Africa's Youth*, Policy Insights n° 62, OCDE Centre Développement, Paris, 2008
- ²⁵ SCHLEGEL W., CAPLAB – *A Training for Employment Programm in Peru*, Fauno Working Paper, Employment and Income Division, Berne, 2006

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

Introduction

Cette étude est consacrée à l'analyse de la pertinence et de la mise en application de M4P pour la réforme du marché foncier. La question foncière constitue un problème complexe. Elle est souvent enracinée au cœur même des structures et des processus sociaux, politiques et économiques. Sa dimension est fortement émotionnelle, avec une résonance psychologique pour un grand nombre. La terre est au centre du mode de subsistance des pauvres et donc au centre du défi de la réduction de la pauvreté. Ce document se penche sur le rôle que joue la terre dans les stratégies de subsistance et ce qui en résulte pour les pauvres. Dans ce contexte, trois axes spécifiques seront privilégiés: l'accès à la terre, la sécurisation de la propriété foncière et l'interconnexion avec d'autres systèmes de marché. Chacun sera exploré à la lumière de la pertinence et l'éventuelle mise en application de MP4.

Importance et pertinence pour les pauvres

La croissance économique est plus rapide dans les pays où la distribution initiale des terres est plus équitable et elle a tendance à s'accélérer et à être plus inclusive si les gens peuvent avoir librement accès aux terres, en toute justice et efficacité, et lorsque l'occupation de la terre est sécurisée. Dit simplement, la terre est un élément fondamental des stratégies d'existence des pauvres.

Les trois quarts de la population pauvre mondiale vivent en zone rurale et sont largement dépendants de l'agriculture, que ce soit en termes de subsistance ou de vente. L'accès à la terre et les conditions de cet accès sont déterminants pour les avantages pouvant être tirés de l'agriculture, à leur tour cruciaux en termes de moyens d'existence. Croissance agricole et réduction de la pauvreté sont très dépendantes des gains de productivité agricole. Il y a un large consensus sur le constat que les paysans, qu'ils soient en occupation communale ou individuelle, en propriété libre ou sous bail, sont plus enclins à investir dans le foncier – et donc susceptibles de gagner en productivité – lorsqu'ils ont une garantie sur leurs droits d'occupation.

Le foncier n'est pas seulement un déterminant essentiel du bien-être des ménages ; il constitue souvent le principal actif de leur portefeuille. En Ouganda par exemple, la part du foncier dans les dotations en actifs des ménages les plus pauvres est estimée entre 50 à 60%.¹ Le travail est l'autre actif essentiel des pauvres. Les ménages qui ont accès à la terre sont généralement mieux placés pour en faire usage de la manière la plus productive.

Pour qu'une réforme foncière ait un impact significatif sur la réduction de la pauvreté, elle doit s'inscrire dans un processus plus large de changement politique, économique et social, et non pas se limiter à une simple opération de redistribution des terres (Encadré 1). La réforme foncière ne peut devancer les progrès dans d'autres domaines connexes, en particulier le développement d'infrastructures (eau, énergie, et communications), et les services aux petites exploitations (crédit, fourniture d'intrants, marketing et recherche appliquée). Pas plus qu'elle ne peut devancer la capacité des gouvernements à assumer leur rôle de manière appropriée dans différents systèmes de marché connexes.

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

Encadré I Relier droits fonciers, réforme agricole et développement rural

Les pauvres ne peuvent bénéficier d'une plus juste distribution des terres ni de sécurisation foncière que s'ils peuvent aussi participer à un plus large développement, que constituent :

- un meilleur accès aux intrants et aux marchés de produits, incluant épargne et crédit ;
- des technologies appropriées, permettant des gains durables de productivité ;
- l'éducation et les compétences pour faire usage de ces nouvelles technologies ;
- des opportunités pour se diversifier dans et au-delà de l'agriculture ;
- pour les paysans sans terre, la possibilité d'accéder à la terre ;
- des arrangements locatifs ou des métayages améliorés ;
- la protection des droits et le développement d'opportunités pour les travailleurs agricoles ;
- des opportunités équitables pour le développement du secteur privé, notamment pour les cultures d'exportation à forte valeur ;
- des meilleures conditions commerciales pour les producteurs agricoles des pays en voies de développement.

Défis fondamentaux du développement des marchés fonciers: la perspective M4P

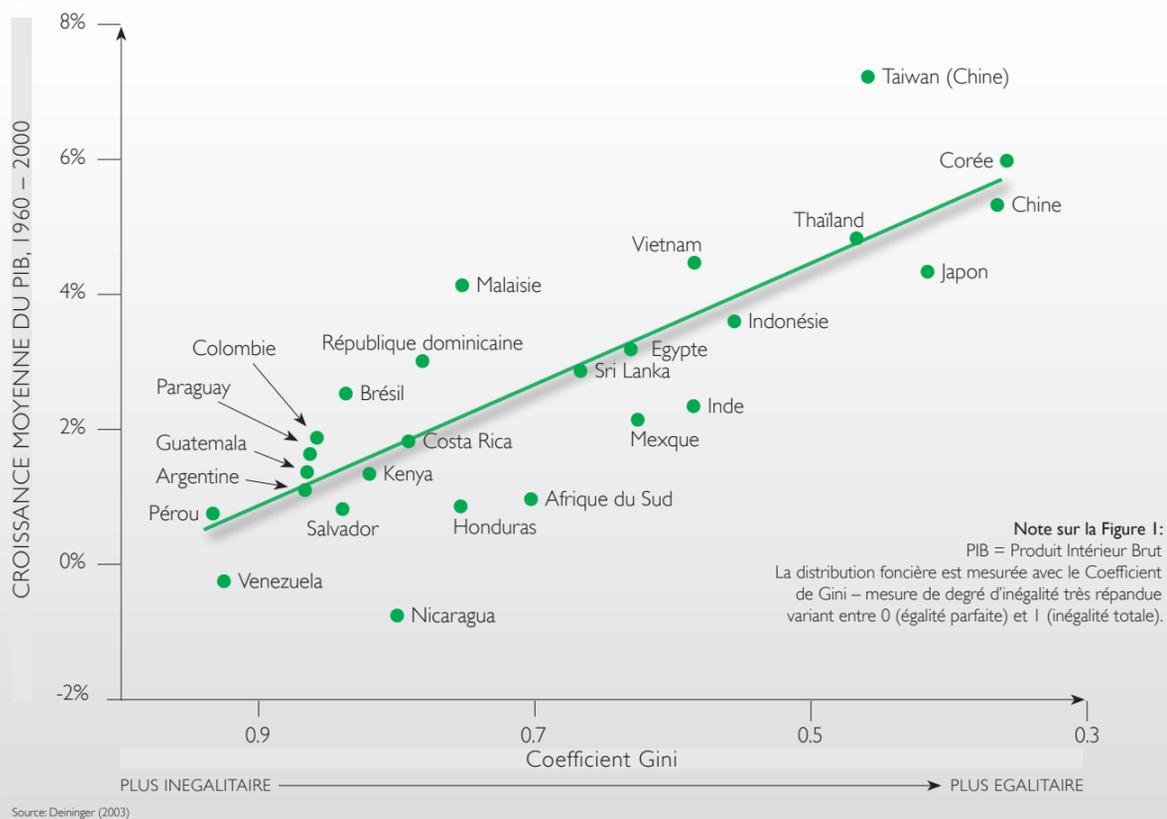
Considérant l'étendue et la complexité des questions relatives au foncier, aux modes de subsistance, à la croissance et à la pauvreté, le présent document ne peut prétendre à une discussion exhaustive. Il s'agira donc de se consacrer plus particulièrement à résumer les défis essentiels du développement du marché foncier, et en particulier à la manière dont la perspective M4P répond à :

- l'accès à la terre;
- la sécurisation de l'occupation foncière;
- l'interconnexion entre le foncier et les autres marchés.

L'accès à la terre

Les schémas d'allocation foncière affectent l'efficacité et la croissance de la production agricole. La figure 1 confirme qu'entre 1960 et 2000, les pays où la répartition des terres était plus égalitaire ont eu tendance à se caractériser par des niveaux de croissance économique plus élevés. Ce phénomène, combiné avec l'importance sociale et politique du foncier, a motivé les gouvernements dans les pays où, souvent pour des raisons historiques, l'accès à la terre était très inégalitaire, à intervenir sur le fonctionnement des marchés par le biais de réformes foncières visant à égaliser la distribution de la propriété foncière.

Figure 1 - Distribution foncière initiale et croissance économique, dans quelques pays (croissance moyenne du PIB, 1960-2000)



Source: Deininger (2003)

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

Une réforme foncière interventionniste implique le transfert de propriété de la classe dirigeante aux gens qui travaillent la terre. Il n'est donc pas étonnant que les réformes foncières les plus ambitieuses sont associées à des révoltes (Bolivie), des révolutions (Chili, Chine, Cuba, Salvador, Mexique, Nicaragua, Russie), des conquêtes (Japon et Taiwan [Chine]), la suppression des lois coloniales (Inde de l'est, Kenya, Mozambique, Vietnam, Zimbabwe) et la fin de guerres majeures (Hongrie et la plupart des pays d'Europe de l'Est). Les tentatives de réformes foncières, en dehors de tels bouleversements politiques majeurs ont rarement réussi à transférer une partie conséquente de terre nationale, ou l'ont fait avec une lenteur extrême, par manque d'implication politique à apporter les fonds pour compenser les propriétaires.

Une réforme foncière peut être née de révoltes et de révolutions mais le processus est souvent long et complexe. Le maintien d'un engagement politique et cohérent tout au long du processus est une question essentielle et contraignante. Au fil du temps, une réforme foncière peut servir de levier pour s'assurer d'appuis politiques, où la terre sert à récompenser les fidèles du parti. Il y a alors une perte ou tout au moins amoindrissement de l'équité, de l'efficacité et du bien être public.

La prise en considération des limites des marchés fonciers, dans un environnement caractérisé par les multiples faiblesses d'autres marchés de facteurs, a incité un certain nombre de décideurs à imposer des restrictions à leurs opérations. Par exemple, l'accès au fonds de roulement (par exemple, pour acheter des intrants) est en partie lié à la richesse initiale. Par conséquent, un accès différentiel au financement est souvent le résultat d'une inégalité dans les avoirs fonciers même si les marchés fonciers fonctionnent correctement.

La perspective M4P: ajuster les objectifs de réduction de la pauvreté à partir d'une solide analyse

En fin de compte, M4P est un processus qui s'intéresse aux « résultats », et adopte une démarche basée sur l'expérience pour déterminer quel type de solution réussira le mieux pour réduire de la pauvreté dans n'importe quelle situation. L'iniquité, les jeux de pouvoirs, et la faiblesse des marchés connexes (en particulier le crédit) sont tous des bonnes raisons d'intervenir activement pour la redistribution des terres. Cependant, s'il y a eu quelques succès, il y a également eu un certain nombre d'échecs et l'impact observable sur la pauvreté des réformes foncières a souvent été limité.

Selon une perspective M4P, une grande partie des inégalités dans la distribution de la propriété foncière trouve en fait son origine dans des interventions motivées par des questions de justice politique/sociale auxquelles les « marchés » inspirent méfiance ou hostilité. Malgré cela, ou peut-être en raison de cela, les décideurs politiques sont souvent partis du principe

que les marchés n'étaient pas susceptibles de constituer une aide et pouvaient même renforcer ou aggraver des inégalités préexistantes en termes d'accès à la terre ou à la propriété foncière. Trois facteurs principaux sont cependant venus modifier cette perception:

- L'allocation publique de terre est souvent fortement politisée, de nombreux programmes de redistribution financés par l'Etat ayant échoué à répondre aux attentes. Cela laisse entendre que, au moins dans certaines situations, le rôle joué par l'Etat dans les systèmes de marché foncier peut s'avérer aussi problématique que n'importe quel autre type de « défaillance ».
- Des administrateurs peuvent être incapables de discerner les capacités productives des exploitants agricoles et en conséquence, accorder des terres à des ménages qui ne sont pas en mesure d'en tirer le meilleur parti. De récentes preuves provenant d'un certain nombre de pays suggèrent que les marchés de location permettent de transférer des terres aux pauvres et aux plus productifs.
- Il apparaît clairement, au vu de l'expérience, que même lorsque la terre a été convenablement redistribuée, les contraintes pesant sur le fonctionnement des marchés peuvent limiter la capacité des bénéficiaires à tirer tout le bénéfice de ces réformes en transférant leurs droits d'usage ou de propriété.

Etant donné l'importance de l'accès à la terre pour l'efficacité de la production agricole et les incitations à l'investissement des ménages, la manière dont la terre est distribuée et dont fonctionnent les marchés fonciers a des conséquences importantes sur la sécurité alimentaire et l'augmentation des revenus, et donc sur le processus plus large du développement, aussi bien pour les ménages qu'au niveau national. Néanmoins, si le foncier est important en règle générale, il est moins évident de savoir quel marché importe le plus, de la vente ou de la propriété par exemple, de la location ou du métayage.

Pour les marchés de vente, le DFID et bien d'autres agences s'attachent au principe « acheteur consentant-vendeur consentant » (WSWB). En soi, l'approche est parfaitement légitime sur le plan des libertés et des droits humains. Néanmoins, si l'on accepte comme point de départ l'idée d'une inégalité initiale des répartitions de terres, et des imperfections structurelles des marchés de crédit interconnectés, il est clair que même s'il peut y avoir beaucoup de pauvres « vendeurs consentants », il y en aura nettement moins du côté des acheteurs capables d'acheter !

Bien sûr, dans la réalité, les ménages accèdent à la terre par toute une série de mécanismes variés - qui ne relèvent pas de la vente. Les marchés de location, en particulier le métayage, offrent souvent l'opportunité de contourner souplement les imperfections des marchés de crédit avec des pertes de productivité réduites au maximum.⁴ En Colombie par exemple, les recherches ont montré que les marchés de vente ne favorisaient pas l'accès à la terre des producteurs qui étaient les plus productifs et les plus dépourvus

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

en terres. Au contraire, selon la même étude, les marchés de location amélioreraient effectivement l'accès.

Ce schéma s'est vu confirmé par une étude récente menée en Chine qui a montré que les marchés de location étaient non seulement devenus plus importants en quantité que la réallocation par l'administration, mais que ces marchés avaient tendance à bénéficier davantage aux ménages les plus productifs et les plus pauvres.⁵ En d'autres termes, les marchés fonciers sont plus efficaces que les bureaucrates pour transférer des terres aux pauvres et aux producteurs les plus performants – ceux qui ont le moins de dotation foncière et le plus de capacité agricole. Il en résulte que les marchés fonciers peuvent contribuer – et contribuer – à améliorer productivité et équité.

Le métayage/métairie relève d'une forme particulière de marché de location de terres. Une grande partie de la législation sur la location est ancrée dans l'idée reçue que métayage signifie nécessairement faible productivité et exploitation du métayer par le propriétaire. Une documentation importante est venue en prendre heureusement le contre-pied.^a Le métayage offre souvent une « seconde meilleure » réponse efficace à des marchés du foncier, du crédit, du travail, de la gestion, de l'information et de l'assurance inexistantes, limités et imparfaits. De plus, le métayage prend souvent en charge des fonctions importantes qui autrement auraient dû être assurées par d'autres institutions (protection sociale, par exemple). Il n'est vrai non plus qu'il soit nécessairement inopérant ni qu'il constitue un obstacle pour l'adoption de nouvelles technologies. Les contrats de location sont souvent intégrés à un ensemble de contrats inter-reliés et interdépendants dans quelques marchés de facteurs (foncier, travail, crédit). Ils n'entraînent pas forcément l'exploitation du métayer mais, lorsque c'est le cas, du fait d'une inégalité du pouvoir de négociation entre agents, les tentatives pour « accommoder » les relations dans une sphère peuvent mener à des compensations sur d'autres contrats, aggravant encore la situation globale des locataires.⁶

A la lumière de ceci, et en raison de la faiblesse des marchés de crédit, accéder à la terre par le biais d'arrangements locatifs offrira généralement les avantages suivants:

- des coûts de transactions plus bas;
- une plus grande flexibilité;
- une moindre dépendance envers les marchés de capitaux (souvent faussés);
- une moindre exposition aux coûts et aux risques encourus lors de l'acquisition d'une terre, où le prix peut être établi sur d'autres facteurs que sa valeur productive; tout en
- permettant aux bailleurs et aux preneurs de bénéficier de la terre, qui ne se trouve pas de ce fait sous-louée (ou aliénée) de manière permanente.

En plaçant les pauvres au cœur du processus de développement, une approche M4P va chercher à comprendre les opportunités et les contraintes qui bloquent leur accès à la terre. Cela signifie souvent dépasser la simple lecture des transactions économiques pour analyser les conditions sociales et les institutions informelles et profondément ancrées. A partir de cette position, une approche M4P tentera d'intervenir avec doigté et précision pour améliorer la flexibilité, l'efficacité, et l'équité de l'accès foncier.

Sécurisation de l'occupation foncière et conséquences sur la productivité

Tel que présenté plus haut, l'accès à la terre est une étape nécessaire, mais non suffisante, pour accroître la productivité agricole. La sécurisation de l'occupation foncière est essentielle pour créer des incitations à investir dans le foncier. Les gens ne font d'investissements privés efficaces que s'ils croient pouvoir en récolter la plupart, voire la totalité, des fruits.

Les économistes sont globalement d'accord sur le fait que de meilleurs droits fonciers conduisent à de meilleurs résultats. En fait, il existe une importante documentation sur la question de la location foncière et de l'investissement, montrant qu'une meilleure sécurisation des locations (ne passant pas nécessairement par un titre formel) génère plus d'investissement des ménages.^b L'expérience empirique n'est cependant pas affirmative quant aux aspects les plus cruciaux des droits fonciers. S'agit-il de la propriété sur la terre ou de la possibilité de transformer cette terre en capital actif ?

L'exemple du Vietnam jette quelques lumières sur le sujet. La réforme foncière a été une idée maîtresse de la politique progressiste du Doi Moi, depuis 1986. En 1988, il y a eu abandon du système foncier collectif au profit de la propriété privée. Si la terre demeurait propriété de l'Etat, son droit d'utilisation était accordé à des particuliers pour une période pouvant aller jusqu'à 15 ans. En 1993, une loi foncière rectificatrice prenait acte de l'extension de cette durée de bail et établissait que les droits d'utilisation pouvaient désormais être hérités, transférés, échangés, mis en location ou mis en garantie.

Il était prévisible que les droits fonciers additionnels conférés par la loi de 1993 allaient inciter les ménages à contracter des investissements à plus long terme sur leurs terres. Un des moyens de le mesurer est d'étudier l'allocation des terres entre la culture de récolte annuelle et la culture fruitière ou pluriannuelle de type industriel, qui requiert généralement de gros investissements, pour un revenu seulement quelques années après. Les résultats observés ont confirmé cette hypothèse, avec une augmentation statistique significative de la proportion des terres consacrées aux cultures pluriannuelles sur l'ensemble des zones cultivées. Par la suite, d'autres résultats ont montré que dans les provinces où il y avait eu un fort taux

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

d'enregistrement, les ménages avaient augmenté la proportion de leurs terres irriguées d'environ 20 %, en comparaison de ceux des zones où l'enregistrement avait été faible. Ce que ne peuvent pas montrer les résultats – jusqu'à présent – est le retour sur ces investissements et leur impact sur la pauvreté.⁸

La littérature économique est consacrée pour une grande part à la mise en évidence des liens existant entre investissement et sécurité foncière. Cependant, l'insécurité de l'occupation, par exemple le risque de se voir retirer sa parcelle si certaines actions sont prises (le fait de la louer ou la migration) peut également exercer une influence sur la décision des ménages d'investir ou non. L'incertitude de savoir si l'on va ou non pouvoir garder sa parcelle entraîne certainement une diminution des incitations d'investissement et une modification des comportements.

Le travail migrant est par exemple un mécanisme compensatoire utilisé par les ménages défavorisés et constitue une dimension vitale de la lutte contre la pauvreté rurale (cf. Étude 3, *M4P et marchés du travail*). La situation en Inde, où le revenu journalier d'un travailleur migrant est supérieur de 47 à 76% à ceux obtenus dans le village d'origine, est typique. Cela constitue un moyen important d'augmenter ses revenus de manière générale, et d'en diversifier la source (donc de minimiser les risques rattachés à l'agriculture). Cependant, la crainte de perdre leur parcelle sape la capacité des pauvres à adopter cette stratégie importante de diversification des moyens de subsistance.

La perspective M4P: ancrer les actions dans les réalités locales

Tel que confirmé plus haut et au vu des dynamiques institutionnelles, M4P promeut une analyse claire et concrète de la manière dont les gens pauvres interagissent ou devraient mieux interagir avec les marchés. Cette perspective est particulièrement importante en ce qui concerne le contexte de la sécurisation foncière.

En 1975, la Banque Mondiale a publié un document final de politique générale sur la réforme foncière.⁹ Celui-ci présentait les principales recommandations suivantes: (a) la délivrance officielle de titres fonciers comme condition préalable au « développement moderne »; (b) l'abandon des systèmes d'occupation communautaire au profit de titres de fonciers libres et la subdivision des biens communaux; (c) un fort encouragement donné aux marchés fonciers de vente, pour assurer une efficacité/mise en valeur des transferts fonciers; et (d) l'appui aux redistributions de terres sur des bases d'efficacité et d'équité.

Rétrospectivement, la Banque Mondiale a pris conscience que cette focalisation presque exclusive sur les titres de propriété formels du document de 1975 n'était pas appropriée, et qu'il était nécessaire d'accorder plus d'attention à la légalité et à la légitimité des arrangements institutionnels existants.

La reconnaissance du rôle et du pouvoir des institutions, en particulier des normes informelles et culturelles, dans la constitution des incitations est au centre de l'émergence de la démarche M4P en tant que concept.

Dans des systèmes coutumiers – qui caractérisent l'Afrique –, une reconnaissance légale des droits existants et des institutions est généralement plus efficace que des tentatives prématurées de mise en place de structures normalisées. La reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers, soumise au principe d'appartenance, et la codification ou l'établissement de règles internes et de mécanismes de résolution de conflit peut fortement renforcer la sécurité des occupants.

Adam¹⁰ (1997) identifie en Afrique trois grandes catégories d'arrangements coutumiers de propriété foncière:

- la propriété, où les particuliers ou ménages ont un droit d'usage relativement exclusif établi à partir des droits coutumiers;
- l'occupation communautaire, où les droits d'usage sont partagés entre plusieurs utilisateurs. Ces terres sont en général gérées comme ressources d'intérêt commun ou en accès libre;
- les réserves, dont l'usage peut être interdit par le groupe (par exemple, les réserves de pâturage pour la saison sèche).

Ces arrangements se caractérisent souvent par une distribution relativement équitable des terres mais aussi par une relative inefficacité de l'exploitation. La raison peut en être l'exiguïté et la fragmentation des terres, des allocations ayant été faites sans prise en compte des capacités, et les rigidités dans les droits de transaction. Cependant, cela peut également prendre racine dans la faiblesse des fonctions d'appui affectant la terre, comme les défaillances du marché de l'information, le faible niveau technologique et le manque de fiabilité des intrants.

En bref, il ne doit pas être considéré comme certain que les insuffisances des lois régissant la propriété foncière et/ou de l'appui administratif constituent des contraintes, en pratique, pour la subsistance des ménages. La perspective M4P irait plutôt dans le sens d'une réforme de l'occupation foncière qui reflèterait une compréhension approfondie des moyens d'existence des personnes considérées comme devant en être les bénéficiaires.

Tel que confirmé plus haut, les marchés de location et de métayage sont également des mécanismes importants offrant aux pauvres un accès à la terre. En principe, un marché foncier de location fonctionne bien si les droits d'utilisation s'appuient sur un système coutumier ou de propriété libre (même s'il peut y avoir divergence sur les formalités exigibles). Même si la distribution de la propriété foncière ou des droits d'usage est peu équitable et inopérante, un marché foncier de location dynamique ou une forte tradition de métayage peuvent constituer un moyen non négligeable d'améliorer à

^a Voir par exemple Otsuka K. et Hayami Y., Theories of Share Tenancy: a critical survey (1988), ou Iderjit Singh, The Great Ascent: the rural poor in South Asia (1990).

^b Voir par exemple Soule et al., Land tenure and the adoption of conservation practices (2000).

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

la fois l'efficacité de l'utilisation de la terre et la qualité des opportunités disponibles pour les pauvres.

Les marchés de location ont souvent eu mauvaise presse dans les considérations touchant aux marchés fonciers et à l'accès à la terre, et il y a peu d'exemples de réformes ayant cherché à les libéraliser. Cependant, à la lumière de l'expérience récente, ils semblent avoir un effet positif qui laisserait supposer que les doutes émis par les critiques sont peut-être moins fondés empiriquement qu'il est souvent pensé. Au Mexique, l'abandon des restrictions locatives lors de la réforme constitutionnelle de 1992 a eu un impact positif sur la productivité, l'activité du marché foncier et l'équité, plutôt que la vague annoncée de ventes de terres et de misère.¹¹ Une des principales raisons de ce mieux-être des ménages est la possibilité que les réformes ont donné aux gens de prendre part aux marchés du travail non agricoles, confiants dans la certitude que leur terre était protégée.

Les coûts de transaction foncière peuvent être prohibitifs, en particulier pour les ruraux pauvres.¹² En Inde, les coûts transactionnels d'achat et de vente ont été estimés à plus d'un tiers de la valeur totale de la terre faisant l'objet de la transaction.¹² Ceci peut expliquer en grande partie pourquoi tant de propriétaires fonciers ne détiennent pas les titres de propriété légaux. En plus des taxes, d'autres facteurs peuvent faire augmenter les coûts de transaction. Au Vietnam, une étude a montré que bien des personnes utilisaient des terres sans l'enregistrer officiellement, inconscients des risques de cette situation informelle : « un ménage a acheté une parcelle, en acceptant que le vendeur leur refuse le transfert du titre foncier. D'autres ont acheté une terre déjà mise en garantie auprès d'une banque, et par conséquent, n'ont pu faire enregistrer le transfert. »¹³

L'approche M4P recommande des solutions tirées de l'expérience et ancrées dans les réalités locales pour lutter contre la pauvreté. Reconnaître l'existence de voies alternatives « non formelles » d'accès et d'occupation foncière est un début. L'étape suivante est de travailler de manière pragmatique avec des exploitants locaux officiels, les autorités et d'autres partenaires pour renforcer et codifier les systèmes existants. La réduction des coûts de transaction, par l'amélioration des connaissances, l'information et la divulgation, est un autre élément essentiel d'une réforme visant à l'aménagement pratique du fonctionnement du système de marché foncier.

Marché foncier et marchés interconnectés

Comme indiqué plus haut, pour qu'une réforme foncière ait un impact significatif sur la réduction de la pauvreté, elle doit s'inscrire dans un processus plus large de changement politique, économique et social, et non pas se limiter à une simple opération de redistribution des terres. Le foncier interfère dans beaucoup d'autres marchés, et le fonctionnement de l'un peut grandement affecter le fonctionnement de l'autre. Les marchés de crédit sont

notamment d'une grande importance. Diverses expériences laissent entendre que le résultat de bien des projets de réforme foncière est souvent lié à l'accès au crédit.

Pour citer l'économiste péruvien Hernando de Soto (2000), « *au cœur même de l'environnement le plus misérable, les bidonvilles, il y a des billions de dollars prêts à être mis en circulation. [Jusqu'à présent], les droits à ces propriétés n'étant pas correctement officialisés, ces actifs ne peuvent être transformés en capital, ne peuvent être commercialisés en dehors d'étroites cercles locaux où chacun connaît et fait confiance à l'autre, ne peuvent être utilisés comme garantie de prêt et comme parts en contrepartie d'investissement* ».

De Soto met en lumière les multiples raisons qui, dans certains pays, empêchent les pauvres de sécuriser leurs actifs fonciers par un enregistrement légal, comme la mise à l'écart du processus légal par les élites, la complexité des procédures d'enregistrement et les coûts élevés y afférant. Il estime le volume du « capital mort » détenu par les pauvres à globalement 9,3 trillions de dollars et distingue six moyens par lesquels les systèmes d'administration foncière et d'enregistrement des titres fonciers peuvent transformer la valeur des ces actifs (Encadré 2). En accord avec les notions citées plus haut, les programmes gouvernementaux d'enregistrements des titres fonciers sont souvent considérés comme un outil crucial pour augmenter l'accès au crédit ; les opérations à grande échelle d'octroi de titres fonciers sont devenues une prescription politique à la mode pour atténuer le rationnement du crédit dans les pays en voies de développement.¹⁴ Feder et Feeney déclarent que « le bénéfice le plus communément admis d'une opération de légalisation des propriétés foncières est le fait que ces droits de propriété sécurisés peuvent servir de garantie à une demande de crédit ».

Ainsi, dans une ère de réforme du système foncier, motivée par la volonté d'améliorer le fonctionnement du marché du crédit, il est essentiel de se demander si l'attribution de titres de propriété à des ménages squatteurs - ayant obtenu le droit d'occupation - encourage réellement les prêteurs à accepter en garantie les biens fonciers des ménages à faibles revenus?

Il n'y a pas de réponse claire ni définitive à cette question, mais une étude menée au Pérou¹⁵, pays d'origine de De Soto, est instructive. L'étude consistait à analyser les résultats d'un programme national de légalisation foncière et à voir si les nouveaux titres fonciers officiels avaient effectivement permis à des populations urbaines pauvres d'accéder au crédit. Les conclusions principales de l'étude incluaient les points suivants:

- En dépit d'une distribution de plus de 1,2 millions titres fonciers, le rationnement du crédit reste un trait essentiel de l'environnement de microcrédit.
- Après la réforme, 34% des ménages titulaires d'un titre foncier restent totalement tenus à l'écart du marché de crédit officiel.

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

- La réduction du rationnement général du crédit et des inégalités du marché financier au détriment des populations urbaines pauvres dû aux programmes de légalisation foncière est limitée.
- La majeure partie de la diminution du rationnement est due à l'activité d'une organisation de crédit, la Banque des matériaux, qui accorde des prêts en nature sous forme de matériaux de construction financés par des fonds publics.
- Aucun titre foncier formel ne semble avoir eu d'effet sur le taux d'acceptation des prêteurs au niveau du secteur privé. Cependant, pour les prêts effectivement consentis, les ménages propriétaires ont bénéficié de taux d'intérêt inférieur en moyenne de 9% à ceux obtenus par des ménages non propriétaires.

Encadré 2

Les six «effets de propriété» de la légalisation foncière formelle et des systèmes d'administration foncière de De Soto¹⁶

- Les titres fonciers formels ont une valeur économique abstraite, reconnue dans toute une gamme de concepts, que des actifs physiques non titrés ne peuvent obtenir (« *fixer le potentiel économique des actifs* »).
- Avec un système national d'enregistrement des titres fonciers, la valeur économique implicite du titre foncier lui-même a une valeur générique systématiquement reconnue dans toute la société (« *intégrer des données dispersées dans un seul système* »).
- Un titre de propriété officiel donne au propriétaire une protection légale garantie par l'Etat mais, en raison des mécanismes légaux de déchéance du titre, constitue également un moyen de pression pour que le propriétaire honore ses obligations (« *rendre les gens redevables* »).
- Dans la mesure où un titre formel signifie une valeur économique abstraite, il peut y avoir une utilisation plus souple des actifs – par exemple, en permettant la prise de participation comme moyen d'avoir accès au capital (« *rendre les actifs fongibles* »).
- Les systèmes de propriété foncière inscrivent les usagers de la terre dans des réseaux qui leur permettent de regrouper leurs actifs dans des combinaisons plus avantageuses (« *mettre les gens en réseaux* »).
- En plus de protéger les droits de propriété, les systèmes de légalisation des titres fonciers qui prennent en compte et enregistrent les transactions, mettent en confiance les parties souhaitant prendre part au marché (« *protéger les transactions* »).

Ces résultats mitigés montrent que les efforts de légalisation foncière ne rendent pas automatiquement fiables, aux yeux

de la majorité des fournisseurs de crédit officiels, des prêts bénéficiant d'une garantie. Cela laisse entendre qu'il est nécessaire de les coordonner et de les relier à une réforme des marchés financiers.

La perspective M4P: interconnexion des marchés et coordination de la réforme

L'idée que les marchés sont interconnectés et interdépendants est essentielle pour le concept M4P. Le cadre conceptuel M4P intègre une analyse conjointe des marchés interconnectés. Ce qui est classé comme fonction d'appui (à savoir le crédit) sur un marché (à savoir le foncier) constitue par ailleurs un système de marché en soi. En appliquant un cadre d'analyse commun, permettant d'obtenir un changement sur des marchés différents mais interconnectés, M4P peut éclairer et permettre de mieux coordonner les efforts de réforme.

Une expérience menée par le DFID en Afrique du Sud en est un exemple.¹⁸ En 2002, le DFID finance le FinMark Trust, programme visant à « *faire fonctionner les marchés financiers pour les pauvres* ». La recherche de FinMark portait sur les dynamiques du crédit et les marchés du logement urbain, entre autres secteurs. L'impact du dysfonctionnement du marché foncier sur l'amélioration des marchés financiers était au centre de l'analyse. LandMark, programme sœur, a donc été mis en place avec la tâche de « *faire fonctionner les marchés fonciers pour les pauvres* ». Il s'agissait d'une opération spécialisée, visant à approfondir la recherche, affiner l'analyse et l'action sur les questions de marché foncier – en coordination avec l'organisation sœur, FinMark, qui continuait à s'impliquer et à lutter contre les contraintes des marchés financiers.

Le concept de marchés interconnectés s'étend, bien sûr, à bien d'autres marchés. La flexibilité des marchés fonciers doit permettre aux familles bénéficiant de ressources de travail inemployées de se mettre en relation avec d'autres, n'ayant pas ces ressources mais disposant relativement abondamment de terres. Le niveau de développement des marchés de produits agricoles exercera une forte influence sur les incitations à investir dans le foncier. Plus fondamental peut-être est le lien entre le foncier et les investissements « publics » - dans l'éducation, les infrastructures, les télécommunications.¹⁹ Certains pourraient prétendre qu'investir dans les infrastructures urbaines, la modernisation, et les programmes sociaux pourraient avoir autant d'impact sur les règlements informels que la légalisation foncière.

Le point essentiel pour les agences est que toute action concernant le domaine foncier ne peut être efficace qu'en tant qu'élément d'un plus large processus de réforme. « *Si les pauvres ont à exercer des droits fonciers nouvellement acquis, ils ont besoin d'une série de services d'appui. Ce n'est que s'ils ont accès à l'information, à des avis juridiques d'un coût abordable, à*

¹⁶ Investissements « publics » ne signifient pas forcément intervention directe de l'Etat. La réglementation, par exemple, le renforcement de compétences, l'information et la normalisation, peuvent également relever de cette catégorie.

¹² Classiquement, les coûts de transaction peuvent inclure des coûts formels, tels que droits d'enregistrement, droits de timbre et surtaxe, et des coûts informels, tels que pots-de-vin pour accélérer la transaction, honoraires d'évaluateurs fonciers informels, etc.

ETUDE 4: M4P ET LES MARCHES FONCIERS

des méthodes de résolution de conflits, ainsi qu'aux marchés, au crédit, aux opportunités agricoles, qu'ils se sentiraient suffisamment assurés pour réclamer leurs droits, et s'en servir pour améliorer leurs conditions de vie. »¹⁹ Ce document fait la preuve que M4P peut apporter un cadre de référence organisationnel, facilitant cohérence et continuité face à de tels défis de réformes multifacettes et multi dimensionnelles.

Conclusions

Le foncier a une valeur très émotionnelle et fortement politique. Une réforme réussie demande un engagement politique et social à long terme. Cependant, comme nous l'avons montré tout au long de cette étude, les marchés fonciers constituent un point très sensible dans l'équation générale des réformes. Une réforme qui ne mettrait pas les pauvres, et les effets sur la réduction de la pauvreté, au centre de son agenda, risque de manquer là une opportunité d'encourager l'amélioration du bien-être général et l'équité, et au pire, de maintenir les gens dans leur pauvreté.

Références

- ¹ DEININGER K., *Land policies for growth and poverty reduction*, Banque mondiale, Washington, 2003
- ² DFID, *Better livelihoods for poor people: the role of land policy*, DFID, London, 2002
- ³ DEININGER K., 2003
- ⁴ DEININGER K. et al., *Market and non-market transfers of land in Ethiopia*, Policy research paper 2992, Banque mondiale, 2003
- ⁵ DEININGER K. & JIN S., *Land rental markets as an alternative to government reallocation - equity and efficiency considerations in the Chinese land tenure system*, Policy Research Paper n° 2930, Banque mondiale, 2002
- ⁶ MEARNES R., *Access to land in India*, Policy Research Paper n° 2123, Banque mondiale, Washington, 1999
- ⁷ OPM, *Making markets work for the poor - Annex 4: Land Markets*, DFID, London, 2001
- ⁸ QUY-TOAN D. & IYER L., *Land rights and economic development*, Policy Research Paper n° 3120, Banque mondiale, 2003
- ⁹ BANQUE MONDIALE, *Land reform policy paper*, Banque mondiale, Washington, 1975
- ¹⁰ ADAMS M., *The importance of land tenure to poverty eradication and sustainable development in Africa*, Oxford Policy Management, 1997
- ¹¹ BANQUE MONDIALE, *Mexico - Land policy a decade after the Ejido reforms*; Banque mondiale, Rural Development and Natural Resources Sector Unit, 2002
- ¹² MEARNES R., *Access to land in India*, Policy Research Paper n° 2123, Banque mondiale, Washington, 1999
- ¹³ SMITH W., *The impact of land market processes on the poor: implementing De Soto*, MMW4P Programme Discussion paper n° 3, ADB / DFID, 2005
- ¹⁴ BINSWANGER H. & DENINGER K., "The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges" in *World Bank Research Observer* 1999, 14(2): 247-76
- ¹⁵ FEDER G. & FEENY D., "Land tenure and property rights: theory and implications for development policy", Banque mondiale, *Economic Review* 1991 5(1): 135-53
- ¹⁶ DE SOTO H., *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, London, Black Swan, 2000
- ¹⁷ FIELD E. & TORERO M., *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*, Princeton University, 2003
- ¹⁸ DFID, *Land: better access and secure rights for poor people*, 2007
- ¹⁹ CLEP, *Summary report of a regional consultation on legal empowerment of the poor*, Kiev 2006, CLEP/UNECE/DFID, 2006

Une réforme réussie prend la mesure et réagit aux réalités du terrain. Les processus de formalisation des titres fonciers sont importants, mais ils doivent être établis à partir des structures et des systèmes existants, plus que par l'importation de modèles venant de l'extérieur, dont l'application s'avère trop coûteuse et complexe pour la majorité des pauvres, plus concernés, en pratique, par les processus coutumiers. En tenant compte des institutions économiques, politiques et sociales, et avec un cadre organisationnel permettant de comprendre et de gérer le changement, M4P est tout à fait adapté pour répondre au défi que constitue une réforme foncière.

Une réforme foncière menée hors d'un processus de réformes élargi ne pourra pas maximiser son potentiel de réduction de la pauvreté. Fondée sur le concept de l'interconnexion des marchés, M4P peut certainement apporter beaucoup aux agences et aux gouvernements pour assurer cohérence et continuité à leurs initiatives de réformes complexes et multifacettes. Pour les gouvernements, en particulier, M4P apporte un éclairage essentiel sur les différents rôles qu'ils peuvent être amenés à jouer, et la manière de les optimiser, pour développer les systèmes de marchés fonciers, plutôt qu'avoir recours aux transferts directs de terres.

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

Introduction

Cette étude est consacrée à la mise en application de M4P dans le domaine de l'agriculture. Elle met tout d'abord en relief l'importance de l'agriculture dans la réduction de la pauvreté, en particulier son rôle essentiel pour les pauvres en tant que producteurs, ouvriers agricoles, et consommateurs. Dans ce contexte, et compte tenu d'autres tendances essentielles, cette étude identifie cinq points de débat, concernant le développement des systèmes de marché agricoles et analyse ces points au travers de la « grille » M4P. Enfin, en conclusion cette étude établit et commente l'applicabilité de M4P et ses limites.

Importance et pertinence pour les pauvres

La pertinence des marchés agricoles pour les pauvres relève de divers facteurs.^{a 1}

- Une source de revenus essentielle : malgré une urbanisation croissante, la majorité de la population mondiale vit toujours en zones rurales et la pauvreté y demeure un phénomène prédominant. Les trois-quarts des pauvres se trouvent en zones rurales et, qu'ils soient petits producteurs ou qu'ils travaillent pour d'autres par le biais du marché du travail, l'agriculture est encore de loin l'activité de subsistance la plus importante pour eux. En règle générale, l'agriculture est « là où sont les pauvres ».

- La base du développement économique : l'agriculture est le plus important secteur de la plupart des pays en voies de développement, représentant par exemple 34% du PIB (jusqu'à 80% pour les pays les plus pauvres) et 64% de l'emploi en Afrique. Cette forte dépendance diminue avec le développement économique (les chiffres sont respectivement de 20 et 43% en Asie) et l'agrobusiness (transformation et commercialisation) prend davantage d'importance. Néanmoins, le modèle économique « classique » où les surplus agricoles constituent la base du développement au sens large est encore d'actualité dans la plupart des économies.

- La base de la croissance pro-pauvre : la croissance de l'agriculture a généralement des répercussions sur la réduction de la pauvreté deux à trois fois plus importantes que la croissance d'autres secteurs. Même s'il y a évolution d'une production de produits de base vers des cultures à plus forte valeur ajoutée, l'agriculture reste un secteur à haute densité de main d'œuvre et pro-pauvres dans son impact. De plus, l'accroissement des inégalités entre zones rurales et urbaines – et les tensions sociales qui en résultent – apporte une justification supplémentaire de la prise en considération de l'agriculture.

- Un poste de dépenses majeur pour les pauvres : l'alimentation absorbe une grande partie du budget moyen des ménages pauvres. Un grand nombre y consacre jusqu'au trois-quarts de leur budget. Le prix élevé des denrées alimentaires peut entraîner une diminution de l'apport nutritionnel et en conséquence, une détérioration de l'état de santé global.

La manière dont le changement du marché agricole affecte spécifiquement les pauvres dépend de leur situation particulière. En pratique, notamment dans les zones rurales, leurs stratégies de subsistance sont très hétérogènes. De nombreux ménages ont plus d'une source de revenus, des membres de la famille pouvant vendre leur force de travail, quand d'autres se consacrent à leur propre production. Globalement, la majorité des pauvres sont acheteurs nets de produits alimentaires

^a Sauf indication contraire, les données sont empruntées au World Development Report 2008, Agriculture for Development.

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

plutôt que vendeurs nets, mais cela varie selon les contextes : 8% seulement des pauvres du Bangladesh sont vendeurs nets, quand au Mexique, le ratio est de 35%. Les vendeurs nets sont avantagés si les gains de productivité l'emportent sur la baisse des prix ; les acheteurs nets sont avantagés par la baisse du prix des produits alimentaires si ces baisses sont supérieures à la diminution des revenus. Les gains de productivité et la baisse du prix des denrées alimentaires peuvent donc être considérés comme positifs, dans une perspective de réduction de la pauvreté, mais les retombées précises du changement du marché agricole sur les pauvres varient, selon que ces derniers soient producteurs, travailleurs agricoles ou consommateurs.

Quelques tendances essentielles

L'importance évidente de l'agriculture pour les pauvres fixe partiellement le cadre d'analyse des questions essentielles auxquelles le développement agricole doit faire face. Il est également nécessaire de prendre en compte un certain nombre d'autres tendances et facteurs généraux.

- Les écarts de gains de productivité : la productivité a considérablement augmenté dans certaines régions et stagné dans d'autres. La productivité asiatique a presque triplé en 30 ans, mais elle n'a connu qu'une modeste croissance de 30% en Afrique.
- La part croissante des pays en développement dans la production mondiale: elle a bientôt atteint 54%, les pays ayant de plus en plus joué de leurs avantages compétitifs pour se positionner sur des produits à plus forte valeur ajoutée, sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportation.
- La faiblesse de l'investissement public : dans les pays à faible revenu, la part des dépenses consacrées à l'agriculture dans l'ensemble des dépenses publiques n'est plus que de 4% en 2004 (pour 6,9% en 1980). Elle a également diminué dans l'aide extérieure – 3,5% en 2004 pour l'ensemble des aides, contre 18% en 1979.
- L'axe agriculture/environnement: les débats sur le changement climatique et la dégradation environnementale se sont concentrés plus particulièrement sur les pratiques agricoles et la pérennité.
- L'augmentation des supermarchés : quoique leur part dans la vente au détail des produits alimentaires est très variable (75% par exemple au Brésil pour seulement 3% en Inde) avec l'évolution des revenus, l'augmentation des supermarchés est une tendance générale qui a de fortes implications pour les fournisseurs.

• La nature multiple et interconnectée des marchés agricoles: alors que l'industrie agricole globale est devenue plus complexe, il est clair qu'il nous faut maintenant nous référer à de multiples marchés interconnectés, plutôt qu'au seul système de marché agricole. Les marchés de produits vont des produits spécifiques aux produits de base; la gamme des intrants et des marchés de services importants pour les exploitants et les autres acteurs des chaînes de valeur, incluant par exemple les semences, les engrais, l'eau, le foncier, la finance et les transports, ainsi que les connaissances (formelles et informelles) et l'information est aujourd'hui plus complexe.

Les défis essentiels du développement des marchés agricoles: la perspective M4P

L'importance primordiale de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté a soulevé un certain nombre de questions et de dilemmes pour les agences de développement et les gouvernements.

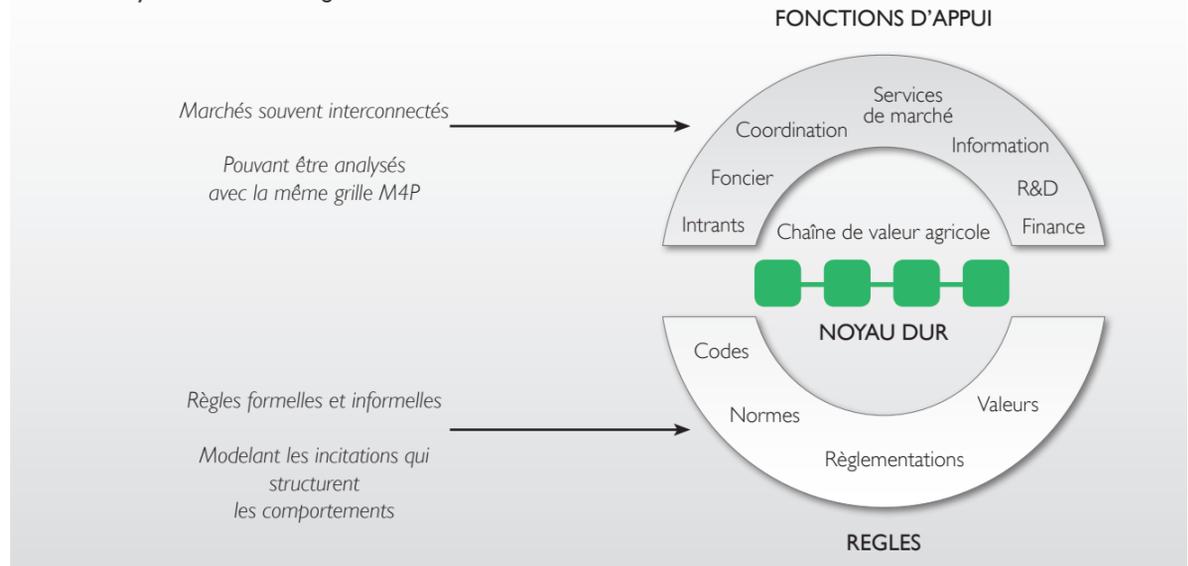
Face à cela, dans son objectif de comprendre les marchés et d'agir pour le changement des marchés, la démarche M4P apporte soit une clarté d'analyse éprouvée soit un cadre de référence permettant de guider l'intervention, c'est-à-dire aussi bien ce que font les agences que la manière dont elles le font. Les atouts de M4P proviennent, entre autres, de divers éléments:

- l'élaboration d'une vision claire du système de marché et de ses fonctions (transactions essentielles, règles et fonctions d'appui), ainsi que des acteurs qui y participent (la figure 1 présente une vue simplifiée du système agricole, selon la structure de système de marché de M4P);
- la définition des interventions sur la base d'une compréhension fine des marchés – incluant les marchés interconnectés – et de la place qu'y ont les pauvres;
- l'identification des contraintes systémiques profondes;
- la place accordée à la pérennité au cœur du processus d'intervention.

Les problèmes du secteur agricole abordés ici, qui correspondent à une perspective M4P spécifique, ne sont traités dans aucune autre partie. D'autres questions plus vastes et importantes, sur les problèmes d'accès au marché et de restrictions commerciales (en particulier par les économies riches) n'y apparaîtront pas. Il faut néanmoins souligner que toute action tangible, dont l'objectif est le développement de marché dans l'esprit de ce qui est décrit ci-après, aura vraisemblablement pour effet de créer un environnement favorable à la libéralisation et à l'équité du commerce et de promouvoir des actions internationales plus efficaces. Quant aux marchés financiers, fonciers ou du travail, tous essentiels pour un développement agricole effectif, ils sont traités ailleurs (voir études 2, 3 et 4). Dans cette étude, seront analysées les questions relatives aux intrants, aux prix, à l'information, la coordination et l'environnement.

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

Figure 1
Schéma du système de marché agricole



Comment obtenir un meilleur fonctionnement des marchés d'intrants?

La bonne utilisation des intrants est essentielle pour l'amélioration de la productivité agricole. En particulier, l'utilisation de meilleures semences et d'engrais génère des rendements bien supérieurs. Par exemple, le fameux « écart de rendement » du marché du maïs – soit l'écart entre la productivité moyenne et celle obtenue lors des démonstrations – va généralement du triple au quintuple. Le succès de la révolution verte en Asie est en grande partie dû à l'amélioration de l'approvisionnement des intrants. L'absence d'une « révolution » comparable en Afrique – où les conditions sont plus variées et difficiles – a longtemps été une source de frustration. Stimuler les approvisionnements et l'usage d'intrants demeure un défi crucial du développement.

Une réponse courante est de subventionner la consommation d'intrants. L'argumentaire est ici que le mauvais fonctionnement des marchés d'intrants est dû:

- à l'instabilité de la production et des prix, caractéristiques des cultures pluviales;
- aux risques inhérents aux nouvelles technologies et
- aux difficultés d'approvisionnement dans un contexte de petites exploitations géographiquement très dispersées.

Les risques et les coûts afférents relativement élevés justifient, à la fois en termes d'efficacité et de bien être public, l'intervention des pouvoirs publics. Par le passé, ceux-ci ont voulu directement contrôler la distribution d'intrants mais la lourde charge financière d'opérations paraétatiques, par ailleurs très exposées à la mainmise d'intérêts particuliers, a entraîné une réduction (ou une suppression) de ce type d'implication.² Les aides à l'appro-

visionnement et à la consommation d'intrants sont encore courantes aujourd'hui et augmentent même dans certains cas. En Zambie, 37% du budget de l'agriculture est directement consacré aux intrants. En Inde, le chiffre est de 75% – pour seulement 40% en 1979. Et le gouvernement malawien (avec l'appui des bailleurs de fonds) a mis en place un programme extensif de subventions des semences de maïs et des engrais, au travers des détaillants – réduisant le prix d'un tiers. Selon les premières évaluations, la subvention a généré une hausse de production de 300 à 400 000 tonnes, soit d'une valeur bien supérieure aux 70 millions de \$ de subvention.³

La perspective M4P: s'attaquer aux contraintes et viser la pérennité

Le point essentiel, dans l'évaluation des résultats des aides financières, est de savoir si elles ont effectivement contribué, et dans quelle proportion, au développement de marchés plus performants, plus inclusifs, sur le long terme (l'épreuve décisive de M4P). Cette approche générale est particulièrement pertinente pour les subventions d'intrants, où – de manière presque algébrique – il est possible de générer rapidement de spectaculaires gains de production en introduisant plus d'intrants et de penser (à tort) que cela signifie un développement pérenne.

Vu sous cet angle, il est clair que la pérennité n'est souvent pas le véritable objectif des subventions. Les aides en engrais, par exemple en Inde, constituent un moyen politique très apprécié des politiciens pour gagner des voix parmi les exploitants, et l'impact à plus long terme n'est pas un souci premier. Plus légitimement peut-être, les aides en engrais sont souvent vues

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

comme une mesure efficace pour améliorer la situation des pauvres (en réduisant les coûts de production et le prix des produits alimentaires). Cependant, par une aide aussi directe, plutôt que par le biais de bons/vouchers distribués aux consommateurs pauvres par exemple, la subvention pénètre au cœur même du marché d'approvisionnement d'intrants et agit sur les signaux de prix et les incitations des fournisseurs et des exploitants. La dynamique de mieux-être social est donc directement ressentie par les acteurs du marché d'intrants, plutôt que par les consommateurs.

Une perspective M4P consacrée à l'approvisionnement en intrants agricoles présente un certain nombre de caractéristiques. Tout d'abord, le point de départ est une évaluation plus poussée des contraintes systémiques, du côté de l'offre comme de la demande. Les subventions sont des interventions génériques qui encouragent l'approvisionnement et la consommation, mais ne s'attaquent pas directement aux facteurs spécifiques qui bloquent le marché – par exemple, de mauvaises pratiques au niveau de l'approvisionnement, un manque d'information ou de prise de risque dans l'innovation – ou camouflent les failles de marchés interconnectés, tels que marchés financiers ou fonciers.

En second lieu, les interventions s'appuient sur une vision de ce que doit être le fonctionnement futur du marché, sur une base durable. Si les subventions directes sont conçues pour devenir un élément constitutif du marché, il faut le justifier (comme relevant d'une politique sociale) et le provisionner afin d'assurer un financement public dans la durée. Si les subventions sont vues comme des stimulations temporaires, s'inscrivant dans une vision à long terme où elles n'auraient plus leur place, il faut clairement définir la manière d'y parvenir, et non se satisfaire d'y faire référence comme à une aspiration lointaine (souvent sans conviction).

Troisièmement, il n'est fait usage des subventions directes ciblées sur les transactions qu'avec précaution et avec une intention clairement définie. L'injection d'aides financières au cœur des transactions d'un système de marché est par essence plus invasive, surtout si elles sont d'une certaine importance et d'une certaine durée. Une perspective M4P n'est pas hostile aux subventions à la consommation en tant que telles, mais seulement avec la pleine conscience de ses possibles effets pervers : encourager les acteurs du marché dans un « confort » qui mise sur la prolongation des aides, plutôt que stimuler l'innovation ; c'est-à-dire qu'il peut y avoir création de dépendances, plutôt que catalyse.

Comment réduire l'instabilité des prix sur les marchés agricoles?

Un problème caractéristique des marchés agricoles est la volatilité des prix. Dans des conditions marquées d'information et d'asymétrie de pouvoir, les producteurs vendent aux

négociants sur des marchés au comptant. Les prix fluctuent d'une année ou d'une récolte à l'autre, générant des phénomènes de production en dents de scie. Ainsi, les récoltes record de blé connues par les exploitants éthiopiens en 2001 ont été suivies d'une dégringolade de prix de 80% en 2002.

Les exploitants tenus de prendre des décisions dans ces conditions sur ce qu'il faut produire, en quelle quantité et en espérant quel prix, développent vraisemblablement une aversion au risque et prennent de mauvaises décisions. L'instabilité générale et l'incertitude des rendements sont dissuasifs pour l'investissement et l'innovation et représentent des obstacles majeurs au développement agricole. Pour répondre à ce problème, les pouvoirs publics ont souvent mis en place des systèmes d'achat direct des produits alimentaires de première nécessité. Aujourd'hui, leur rôle se borne à constituer des réserves d'urgence, leurs piètres performances en tant qu'acheteurs ayant été largement reconnues. Les gouvernements ont aussi essayé de diffuser eux-mêmes les informations concernant les prix, mais là aussi, les résultats ont été décevants. Considérant ces limites, davantage d'efforts, très variés, sont faits aujourd'hui, pour tenter de développer des systèmes d'information de marché.

La perspective M4P: renforcer les services relevant du secteur privé

Au vu des expériences présentées ci-dessus, les apparentes certitudes d'autrefois - par exemple l'idée que l'information sur les prix est un « bien public » devant être pris en charge par l'Etat - sont bien des chimères n'ayant pas de place légitime dans l'avenir. Les défis de demain sont liés au développement de l'information et aux systèmes de détermination des prix prenant en compte les rôles des divers acteurs. Par exemple :

- Les contrats à long terme établis entre exploitants et acheteurs – qu'ils soient détaillants (supermarchés) ou exploitants contractuels ;
- Les médias commerciaux privés – tels que les radios – qui communiquent des indications de prix au public ;
- L'internet et la téléphonie, tels que les kiosques ruraux ou les services de messagerie par SMS ;
- Les mécanismes de marché, comme les bourses de produits agricoles, offrant des contrats à terme et des contrats d'options, et permettant de lisser la production et les variations de prix.

Le secteur privé est souvent le mieux placé pour être le premier acteur du développement de ces services, ayant la capacité et les incitations pour y réussir. Néanmoins, il se peut que l'introduction de nouveaux services, constituant un changement substantiel, réclame une assistance extérieure.

Néanmoins, au centre de bien de ces innovations, certains rôles ne peuvent être endossés que par des organismes publics, qu'il s'agisse d'associations professionnelles (AP) ou plus vraisemblablement

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

blement de l'Etat. La mise en place de nouveaux mécanismes d'achat et de vente, par exemple, ne peut se faire hors d'un contexte réglementaire et normatif approprié.^b Et si la diffusion de l'information sur les prix doit être de plus en plus prise en charge par le secteur privé, la collecte de prix « officiels » demeure du ressort de l'Etat. La démarche M4P offre un cadre conceptuel pour développer ces nouvelles collaborations public/privé et trouver des solutions à l'instabilité des prix.

Comment améliorer la diffusion des nouvelles technologies, des idées et des connaissances dans le secteur agricole?

Les changements qui affectent l'agriculture au plan mondial s'accélèrent. L'importance des technologies, des processus de développement et d'adaptation n'a cessé croître au cours des années 80 et 90 – même par rapport aux décennies de la révolution verte (années 60 et 70). Clairement, l'innovation et le changement font maintenant partie du paysage des systèmes de marché. Le défi est d'inclure aussi les producteurs qui n'ont pas su jusqu'ici améliorer notablement leur performance.

Le développement technologique concerne à la fois (a) la création génétique de nouvelles espèces et, tout aussi important, leur « résistance » aux maladies, et (b) la modernisation des pratiques agricoles en termes de procédés et de gestion – notamment les cultures sans labour (instaurées sur près de la moitié des terres arables en Amérique latine). Dans presque toutes les économies pauvres, les innovations proviennent presque toutes des centres de Recherche & Développement (R&D) financés par l'Etat (et/ou par des bailleurs). Au contraire des économies riches, où les marchés potentiels sont plus vastes et où il existe une vraie protection des droits de propriété intellectuelle (DPI), les centres de R&D privés sont rares. D'ordinaire, la vulgarisation est également prise en charge par les pouvoirs publics.

Il semble qu'il y ait une tendance récente dans bien des pays à laisser dépérir la R&D d'Etat, moins favorisée par les dépenses publiques, en comparaison à d'autres services de vulgarisation ou des subventions aux intrants. Jusqu'à présent, bien qu'il y ait de forts retours sur investissement de la R&D, il y a lieu de sérieusement s'interroger sur l'efficacité des services de vulgarisation. En effet, le système de conseil public de Formation et Visite (F&V) mis en œuvre dans plus de 70 pays au cours des années 80 et 90 est connu pour avoir largement échoué.⁴

La perspective M4P: reconnaître la complémentarité entre les rôles du public et du privé

Un environnement plus favorable au développement des connaissances et à leurs mises en application réclame une meilleure distribution des rôles et une collaboration plus étroite des différents acteurs. Une R&D de base doit être une vraie priorité pour les pouvoirs publics – rôle public qu'ils sont les seuls à pouvoir jouer – en tant que fonction d'appui au transfert des connaissances. Une perspective M4P permettrait d'accélérer

cette répartition des rôles et une meilleure allocation des ressources, mieux utilisées ici que dans des subventions d'intrants, plus exposées à l'opportunisme politique, ou dans la vulgarisation assurée par l'Etat.

Le rôle central de la diffusion des savoirs pose davantage problème : quel acteur est le mieux placé, en termes d'incitations et de compétences, pour assurer ce rôle ? Le financement public et les services de divulgation ne sont apparemment pas la solution, mais il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'alternative claire. En pratique, les mécanismes de diffusion des savoirs qui paraissent réussir impliquent un large éventail de combinaisons privé/public, avec une grande variété de financement (celui qui paye), de prise en charge (celui qui fait), et d'informations provenant de différentes sources. Cela peut inclure :

- Des réseaux de producteurs d'intrants, les détaillants devenant des vulgarisateurs autant que des fournisseurs – cas du Bangladesh et du Cambodge.⁵
- L'extension du rôle des organisations professionnelles, sur financement public, qui met en place des réseaux d'information renforcés – par exemple, l'association des producteurs de laine, en Afrique du Sud.⁶
- Une optimisation de l'information au travers de relations de sous-traitance.
- Une information plus documentée et plus accessible sur le « comment faire », par le biais de médias commerciaux.⁷
- L'émergence de consultants spécialisés, dans un cadre d'agrobusiness mieux établi.

Malgré le large éventail d'initiatives prometteuses, il est clair qu'il n'existe pas de solution standard, de modèle « taille unique » valable pour tous. Dans chaque situation, la diffusion du savoir semble devoir être prise en charge par le privé, le rôle de l'Etat se limitant de plus en plus à développer de nouvelles connaissances et à travailler activement avec les fournisseurs privés.

Comment améliorer la coordination de l'ensemble du système de marché agricole?

Les secteurs agricoles laissent entrevoir une tension interne de plus en plus perceptible. D'un côté, des filières nationales et internationales spécialisées avec des exigences très élevées en termes de qualité et de performance, sont en pleine croissance. De l'autre, l'agriculture demeure souvent caractérisée par la multiplicité de petits exploitants indépendants (pauvres). La question cruciale est de savoir comment intégrer ce groupe à la croissance des chaînes de valeur agricoles.⁸

Pour y parvenir, il faut développer des mécanismes de coordination efficaces, pour gérer l'interface entre ces deux mondes – petite échelle/traditionnel et grande échelle/sophistiqué –, réduire les coûts de transaction pesant sur les petits exploitants et renforcer leur pouvoir de négociation. La

^b Le fait que dans bien des pays l'Etat se soit retiré de son rôle d'acheteur principal n'a pas été un succès du fait que le processus de « privatisation » a créé un vide, en l'absence d'une réglementation publique adéquate et de normes devant encadrer les comportements.

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

coordination peut s'avérer nécessaire, par exemple, au niveau des achats d'intrants, de la vente de produits, de l'accès au savoir et à l'information, de la mise en conformité et des négociations sur les règles régissant le marché.

En général, la portée effective de cette coordination – et la manière dont elle est assurée – varie considérablement. L'effondrement des systèmes de contrôle public a laissé un vide dans bien des pays. Il y a de plus en plus d'organisations professionnelles qui se sont justement constituées en réponse à ces problèmes de coordination. Cependant, les résultats obtenus, dans l'ensemble, sont inégaux, avec divers niveaux de compétence et de performance. De surcroît, il y a un nombre croissant d'exemples de grandes entreprises se liant directement à de petits exploitants, par le biais de divers mécanismes.

La perspective M4P: améliorer la coordination par le biais des organisations professionnelles et des relations interentreprises

M4P reconnaît bien et de manière explicite, la coordination comme une fonction d'appui essentielle, mais elle n'offre pas de feuille de route pour la réaliser. Il y a d'évidence encore de solides arguments en faveur de l'appui aux organisations professionnelles d'exploitants agricoles – au niveau local, et au niveau national. Cependant, les agences doivent être bien conscientes de l'effet ambigu d'un tel « soutien ». Le succès est généralement dû à un leadership fort et compétent ; dans le cas contraire, l'organisation professionnelle peut devenir le jouet d'intérêts particuliers et s'enfoncer dans la dépendance et les dysfonctionnements. Les « règles » à respecter, lors de tout engagement auprès des organisations professionnelles (voir note de Bonnes Pratiques no. 5.6 du *Guide Opérationnel*) sont les mêmes que pour tout autre secteur.

Un développement plus récent et peut-être prometteur est la coordination développée à partir de nouveaux modèles d'entreprises dans les chaînes de valeur. Ceci peut concerner, notamment, de nouveaux modèles d'agriculture contractuelle et d'achat de produits incluant information et conseils. Mais les acteurs du secteur privé sont soumis à une pression croissante pour développer des modèles d'entreprises de plus en plus inclusifs, générant quand même de la valeur ajoutée pour eux et pour leurs partenaires. Comment arriver à ce type de relations sans pour autant céder à la « charité d'entreprise » demeure un défi. De plus, les rôles respectifs du public et du privé restent flous. Un objectif clé de M4P dans cette approche est de travailler avec des entreprises pilotes (voir note de Bonnes Pratiques no. 5.7 dans le *Guide Opérationnel*).

Comment assurer un développement de l'agriculture respectueux de l'environnement?

La production agricole et les gains de productivité se sont souvent réalisés au détriment de l'environnement. La culture intensive peut nuire à la fertilité des sols, diminuer les ressources en eau, et augmenter la concentration dans les sols des nitrates et des pesticides. À l'extrême, les véritables gains de productivité obtenus par l'intensification de l'agriculture se trouvent aujourd'hui menacés par une dégradation environnementale qu'ils ont eux-mêmes causée. Quant aux mises en culture de nouvelles zones, elles se font souvent au détriment de l'habitat.

Pour les exploitants indépendants, ce qui est en jeu est souvent le manque d'incitations à agir autrement. Ils seront motivés pour trouver des solutions à des problèmes affectant directement leurs résultats, mais ils ne sentent pas immédiatement concernés par des externalités plus lointaines, comme par exemple, la pollution, la diminution des ressources, la dégradation de la biodiversité, les émissions de gaz carbonique ou le développement des maladies. Le défaut caractéristique de l'approche environnementale institutionnelle est d'exacerber ce problème de fond, en élaborant et en appliquant des actions collectives pour agir sur ces externalités et modifier en force les comportements.

La perspective M4P: créer les incitations et les institutions pour appuyer le changement

La question cruciale que pose M4P concerne la manière de procéder pour faire changer le comportement des acteurs du marché. Cela implique de s'intéresser aux incitations et aux capacités au changement, et de ce fait, aux règles et aux fonctions d'appui qui agissent sur les transactions. Dans une situation complexe, M4P met en lumière un certain nombre de zones de changement possibles.

- Se servir du mécanisme de fixation des prix : les exploitants ne sont pas portés à modifier leurs pratiques, sauf si les bénéficiaires du changement – les consommateurs et la société en général – ne les paient/dédommagent en conséquence. De nouveaux mécanismes, tels que les Paiements pour des Services Environnementaux (PSE) - d'abord utilisés pour les usagers de l'eau et la préservation de la forêt – et les paiements carbone (voir Etude 8) correspondent à un processus potentiellement efficace pour influencer les décisions des exploitants.
- Recentrer la R&D vers de meilleures pratiques environnementales : le développement de nouvelles technologies et de systèmes de gestion susceptibles d'offrir aux exploitants la capacité de changer.
- Le développement institutionnel : soutenir l'incitation et la capacité au changement individuelles, développer des institutions pour appuyer la mise en application des règles localement et des organisations qui puissent déterminer collectivement les étapes à suivre, par exemple pour une meilleure gestion des ressources.

ETUDE 5: M4P ET L'AGRICULTURE

Conclusions

Les réflexions présentées plus haut apportent la preuve de la pertinence de la démarche M4P pour l'agriculture. M4P, d'une part, éclaire l'analyse – grâce à sa grille d'analyse transparente qui permet aux gouvernements et aux agences de développement d'examiner l'ensemble du système de marché et le rôle qu'ils ont eux-mêmes à jouer dans son développement -, et d'autre part, considérant cette clarification, propose un cadre de référence pour guider les interventions.

Le système du marché de l'agriculture est évidemment très vaste, multifacette et complexe. Il n'existe pas d'approches simples, de type panacée, qui puisse assurer son développement. L'approche M4P n'est pas, en soi, totalement originale, parmi la multitude de débats pointus qui réfléchissent sur les problèmes agricoles, mais elle présente un cadre conceptuel permettant de traiter les questions stratégiques et opérationnelles globales concernant les incitations, les rôles, les structures et les mécanismes. Plus encore, grâce aux expériences maintenant nombreuses des mises en application de M4P sur divers aspects du développement du marché agricole, sa pertinence et son applicabilité peuvent s'appuyer sur des bases solides.

Références

- ¹ BANQUE MONDIALE, *Agriculture for development*, World Development Report, Washington, 2008
- ² RASHID & al., *Grain marketing parastatals in Asia: results from six case studies*, World Development Vol. 35, N° 11, November 2007
- ³ DFID, *A record maize harvest in Malawi*, www.dfid.gov.uk/casestudies, 2007
- ⁴ ANDERSON J. & al., "The rise and fall of training and visit extension"; in VAN DEN BAN & SAMANTA (eds), *Changing roles of agricultural extension in Asian nations*, BR Publishing, India, 2006
- ⁵ GIBSON A., *Bringing knowledge to vegetable farmers. Improving embedded information in the distribution system; The Katalyst cases*, Case Study N° 1, Katalyst, Bangladesh, 2005
- ⁶ COMMARK, *Review of the impact ComMarkTrust grant to the National Wool Growers Association*, South Africa, 2007
- ⁷ ANDERSON G. & HITCHINS R., *Expanding the poor's access to business information and voice through FAI radio in Uganda; Making markets work for the poor*, Cases Studies series, DDC, 2007
- ⁸ DORWARD A. & KYDD J., *Making agricultural market systems work for the poor: promoting effective, efficient and accessible coordination and exchange*, DFID, London, 2005
- ⁹ PAGIOLA S. & PLATAIS G., *Payments for environmental services: from theory to practice*, Banque mondiale, Washington, 2008

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

Introduction

Cette étude est consacrée à l'application de M4P dans le problème d'accès à des services améliorés d'eau salubre.^a Elle analyse en premier lieu et de manière détaillée l'étendue du problème et ses très larges implications sur la pauvreté. Les questions fondamentales – étendre la couverture effective du réseau, assurer la disponibilité et la qualité du service – font partie des défis essentiels des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La réponse que la démarche M4P peut apporter face à chacun de ces défis est analysée en second lieu. Enfin, la conclusion établit et commente l'applicabilité de M4P et ses limites.

Contexte: l'étendue du problème et ses liens avec la pauvreté

Dans les années 90, le nombre de décès infantiles dus à la diarrhée – résultat de l'absence d'accès à l'eau salubre et à l'assainissement – a dépassé le nombre de victimes des conflits armés s'étant déroulés depuis la Seconde guerre mondiale.¹ Inévitablement, les personnes les plus touchées appartiennent aux franges les plus pauvres et les plus marginalisées de la société. Les femmes et les enfants pauvres passent plus de temps à se procurer de l'eau qu'à travailler ou à aller à l'école. Au Pakistan, la moitié des filles quitte définitivement l'école du fait de l'absence de latrines dans les structures scolaires.

Théoriquement, tout être vivant a accès à l'eau (autrement, il mourrait !). Ce qui importe ce sont les conditions de cet accès – en quelle quantité, à quel prix (monétaire ou en termes de coûts d'opportunité), de quel niveau de qualité, et ainsi de suite. Le manque d'accès à l'eau et à des systèmes améliorés d'assainissement a de multiples répercussions sur la pauvreté, comme cela a été souligné dans les OMD. Cela peut se répercuter sur les objectifs d'éducation, comme dans l'exemple présenté plus haut. Et dans la mesure où la propreté de l'eau et le traitement des eaux usées sont indispensables pour limiter la propagation des maladies infectieuses et parasitaires, cela peut saper directement les ambitions de santé publique.

Améliorer le niveau de santé et d'éducation de la population active est décisif pour accroître la productivité qui, à son tour, est à la base de la compétitivité nationale, elle aussi décisive pour engendrer à long terme une croissance économique durable. Les études empiriques ont maintenant établi avec certitude que la croissance est fortement contingente à l'état du capital humain d'un pays.^{2,3}

Le lien entre pauvreté en termes de revenu et pauvreté non pécuniaire est clairement à double sens – un cercle vertueux. Une croissance pro-pauvre entraîne une augmentation des ressources, et donne la possibilité aux pauvres d'investir dans des éléments non financiers de la pauvreté, qui à leur tour enrichissent le capital humain, assurant une meilleure productivité et stimulant la compétitivité essentielle à une croissance économique durable.

La réévaluation économétrique des trois exemples les plus importants de réduction de la pauvreté rurale au cours de ces 30 dernières années (Chine, Inde, et Indonésie) rencontre l'unanimité quant au rôle essentiel des investissements en infrastructure. La distribution d'eau est une variable importante de cette équation. L'aménagement des infrastructures renforce la productivité des pauvres de bien des manières. Il réduit le risque pour des investissements productifs privés, joue en faveur du développement du commerce et s'avère critique pour

^a Ce étude s'attache aux besoins d'eau des particuliers, plutôt qu'à l'irrigation ou aux usages industriels.

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

atténuer les effets des désastres naturels. Néanmoins, augmenter l'accès à ces services – en particulier l'énergie et l'eau – est surtout important pour enrichir le capital humain des pauvres qui, à son tour, leur permettra de participer à la croissance et d'en tirer plus directement bénéfice.

Un meilleur accès à l'eau a un effet bénéfique immédiat sur la réduction de la pauvreté. Selon une étude détaillée réalisée en Argentine, la mortalité infantile a chuté de 5 à 7% dans les zones où l'accès à l'eau avait été amélioré.⁵ L'effet était encore plus important dans les zones les plus pauvres; la mortalité infantile a chuté de 24% dans les municipalités les plus pauvres, en relation directe avec la baisse du nombre de décès liées aux maladies infectieuses et parasitaires.

Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement: accès, accessibilité en termes de prix et réactivité

L'OMD 7 - « Préserver l'environnement » - fixe à 2015 l'objectif de « réduire de moitié le pourcentage de la population n'ayant pas d'accès durable à l'eau potable ». Répondre à cette exigence signifie que des progrès soient fait en termes d'accès, d'accessibilité des prix et de réactivité, trois éléments reliés.

L'accès

Plus d'un milliard de personnes n'ont toujours pas accès à une eau propre et saine. Ce chiffre a peu varié depuis des décennies, en dépit du fait que près de 97% des infrastructures fixes de distribution d'eau sont entre les mains du secteur public. Vu l'étendue du problème, et l'importance des ressources sollicitées, le recours aux compétences, à l'expertise et aux moyens financiers du secteur privé est souvent une nécessité. Il est également très probable que les structures communautaires feront partie de la solution, tout comme les consommateurs eux-mêmes, du moins si ce qu'ils payent est réinvesti pour une amélioration et une extension de la distribution.

Le débat autour de la participation du secteur privé dans l'adduction en eau potable est généralement polarisé et sensible. Ceux qui s'y opposent avancent que l'eau est un droit fondamental et non un produit commercialisable ; ils craignent que les pauvres perdent en quelque sorte leurs droits s'ils doivent payer pour l'eau. Ces débats ne sont pas nouveaux – de même

que la réflexion sur le rôle que peut y jouer le secteur privé. A Londres, la distribution d'eau est assurée par des compagnies privées depuis plus de 400 ans, encadrée par une réglementation publique minimale au départ. Au XIXe siècle, 95% des Londoniens recevaient l'eau par canalisation et la majorité bénéficiait de l'eau courante à domicile. Néanmoins, en 1818, la Grand Junction Water Company (société londonienne privée) se défendait de réaliser des profits exagérés et publiait une note pour réfuter les attaques selon lesquelles ils « chercheraient à tromper et à porter préjudice au public », où elle déclarait que les directeurs de la société opéraient en fait « au détriment de leurs propres intérêts ».⁶

Un rapport détaillé réalisé dans 10 villes africaines⁷ sur les sociétés indépendantes chargées de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau confirme que plus de 75% des citoyens pauvres obtiennent directement l'eau d'une multitude de petits fournisseurs privés. Dans la plupart des cas, les services d'assainissement sont exclusivement assurés par le même type de sociétés. En zone rurale, où le réseau d'infrastructures est rarement économiquement et techniquement viable, les pauvres dépendent presque exclusivement de fournisseurs privés, pour l'accès à des sources d'eau aménagées.

Si l'accès à l'eau potable est la vraie question de politique publique, le débat doit se concentrer sur la meilleure manière de parvenir à cet accès. Il n'y a pas de solution unique et uniforme; améliorer l'accès réclame la mise en place de partenariats pour maximiser les ressources, impliquant secteurs publics, privés et communautaires.

L'accessibilité en termes de prix

En termes d'accessibilité des prix, l'eau coûte plus cher aux pauvres. Le surcoût dépend d'un certain nombre de facteurs. Le Tableau 1 synthétise les conclusions d'une importante étude réalisée récemment en Afrique, qui confirme le prix plus élevé que doivent payer ceux qui n'ont pas accès à un réseau de distribution organisé - c'est-à-dire les pauvres - par rapport à ceux qui y ont accès.

Les petits fournisseurs opèrent souvent de manière informelle et ne sont pas reconnus par l'Etat. Les risques générés par cette situation illégale ont tendance à se refléter dans les schémas d'investissements et de fixation des prix des fournisseurs; en effet,

Tableau 1
Les pauvres paient plus : approvisionnement en eau par le réseau et hors réseau

Type d'approvisionnement	Prix du m ³ (US\$)	Différentiel
Porte à porte	2-6	
Borne-fontaine	0.6-1.5	Quatre fois inférieur
Raccordement à domicile	0.3-1.0	Six fois inférieur

Source: Collignon, B & Vezina, M (2000)

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

ces-derniers recherchent des rendements à court terme et fixent des tarifs basés sur des coûts moyens élevés plutôt que des coûts marginaux bas. Le fait de légaliser ces fournisseurs et réglementer leurs activités peut se traduire par une nette amélioration de l'offre et ce système de distribution hors réseau est souvent la seule option viable. Aussi, même là où il n'y a pas de possibilité d'économie d'échelle par le raccordement au réseau, il existe des opportunités pour assurer aux pauvres une meilleure offre.

Un point majeur du débat sur l'accessibilité est celui des subventions. Le schéma selon lequel les pauvres paient plus est souvent renforcé lorsque les prix subventionnés du réseau sont plus bas que les prix coûtants. Non seulement les pauvres paient plus, mais les subventions bénéficiant uniquement à ceux qui sont raccordés, ils sont doublement désavantagés. Au Panama par exemple, la pauvreté est essentiellement rurale, mais l'IDAAN (service public de l'eau) fonctionne presque exclusivement en ville. 16% seulement des clients de l'IDAAN vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cependant, la clientèle de l'IDAAN est subventionnée presque au deux tiers.⁸

Service responsiveness

Si les pauvres paient aujourd'hui six fois plus (Tableau 1), doubler les tarifs du réseau signifierait qu'ils payent encore trois fois plus. Cependant, les revenus additionnels pourraient être réinvestis dans l'extension de l'accès et des raccordements. Dans l'optique de la réduction de la pauvreté et des perspectives de santé publique, l'accès importe plus que le prix. Comme l'a confirmé une importante étude portant sur la répartition des retombées des privatisations en Amérique latine⁹, « même s'il y a eu augmentation de prix, ce qui prédomine est l'augmentation correspondante des raccordements, survenant à la base ou dans la moitié inférieure de la pyramide ».

La réactivité

Les recherches portant sur la croissance dans les années 90 ont mis en lumière l'importance de la manière dont les institutions économiques nationales ont su répondre aux besoins émergents et développer de nouvelles opportunités. Par exemple, la mauvaise qualité des infrastructures, dans des régions déjà raccordées au réseau de distribution, est un problème au moins aussi grave que les limites d'accès ; en 2004, en Asie du Sud, les infrastructures rurales en état de dysfonctionnement étaient estimées à un tiers.¹⁰

La question essentielle, pour l'eau et pour d'autres secteurs d'infrastructures, est maintenant de développer des hiérarchies organisationnelles qui orientent effectivement toutes les entités vers des offres de services efficaces, innovantes et plus productives (qu'il s'agisse d'un réseau public ou d'un petit opérateur informel). La mise en concurrence de fournisseurs indépendants, encadrée par une réglementation publique peu contraignante, crée des incitations à innover et à offrir aux consommateurs des services de meilleure qualité.

Les nouvelles alternatives institutionnelles au classique monopole public des infrastructures envisagent des prises en charge par le secteur privé (au travers de tout l'éventail des agents, des multinationales aux vendeurs d'eau de rue), une commercialisation sous gestion publique et des partenariats d'usagers. Il s'agit dans tous les cas de créer une situation de compétition. Dans ce contexte, le rôle du gouvernement se concentre sur les nombreux services que lui seul est en mesure de prendre en charge et sur la réglementation pro-pauvre de la délivrance privée, commerciale et/ou communautaire des autres services.

Dans certains cas, ces approches impliquent un important investissement privé international. Mais en général, elles tendent à accroître l'intervention du secteur privé, national ou étranger; dans la gestion de la maintenance et des opérations sur la base d'incitations efficaces.

Des petits fournisseurs locaux (sociétés privées ou organisations communautaires), généralement ignorés à l'époque des compagnies des eaux concessionnaires (en dépit de leur rôle souvent non négligeable) peuvent s'avérer très utiles, en raison du temps nécessaire à l'extension des réseaux d'approvisionnement centralisé. Habités à un environnement compétitif, les plus expérimentés d'entre ces fournisseurs font souvent preuve de plus de dynamisme que les services publics dans la définition de leurs tâches, des services offerts et des procédures de recouvrement adaptées aux besoins de leurs clients.

La perspective M4P: comment relever le défi d'étendre l'accès à des services d'eau aménagés

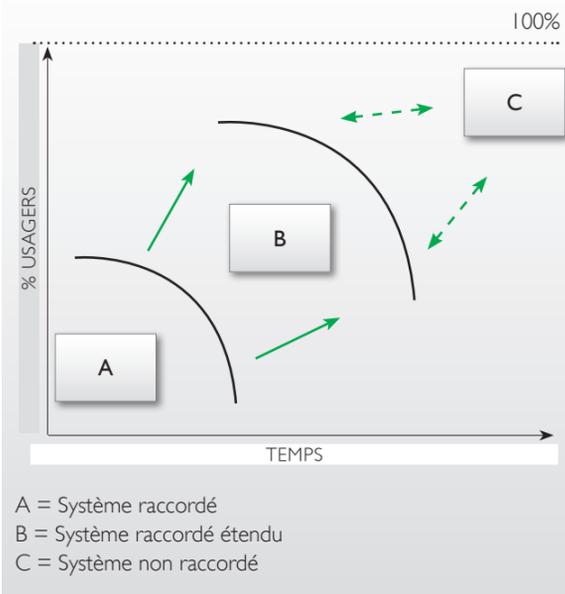
L'accès, l'accessibilité des prix et la réactivité sont des éléments déterminants pour l'offre de services d'eau aménagés. Face à cela, la démarche M4P, dans son objectif aussi bien de comprendre que d'agir pour le changement des marchés, apporte soit une clarté d'analyse éprouvée soit un cadre de référence permettant de guider l'intervention concernant aussi bien le rôle des agences que leur manière de faire. Les atouts de M4P proviennent, entre autres, de divers éléments :

- l'élaboration d'une vision claire du système de marché et de ses fonctions (transactions essentielles, règles et fonctions d'appui) ainsi que des acteurs qui y participent;
- la définition des interventions sur la base d'une compréhension fine des marchés – incluant les marchés interconnectés – et de la place qu'y ont les pauvres;
- l'identification des contraintes systémiques profondes (et donc la différenciation des symptômes et des causes) et
- la place accordée à la pérennité, au cœur du processus d'intervention.

Le concept de frontière d'accès au marché est essentiel pour MP4 (Figure 1). Il en résulte un certain nombre de défis et de perspectives.

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

Figure 1
Frontière d'accès pour la distribution de l'eau par raccordement ou non



Repousser la frontière d'accès – une réponse systémique

Comme le montre la Figure 1, il est possible de repousser la frontière d'accès des services d'eau raccordés vers les consommateurs actuellement non raccordés ou mal raccordés. Trop souvent, ce défi est ramené au rang d'un simple problème technique de libéralisation et de réglementation – fixer des normes pour l'extension du service. Cependant, comme le démontrent clairement plusieurs études, l'extension de l'accès peut s'avérer bien plus imbriqué et complexe. Il est nécessaire d'identifier les fournisseurs compétents et suffisamment motivés, susceptibles de s'inscrire dans un cadre réglementaire professionnel évolutif, mais ce n'est pas suffisant. Pour étendre la couverture du service, d'autres « solutions » doivent être mises en œuvre :

- Technologies - l'extension de l'accès exige souvent de recourir à de nouvelles solutions techniques, moins onéreuses, comme par exemple une technologie communautaire.
- Facturation et recouvrement - étendre l'accès signifie fournir l'eau à de nouvelles communautés, sans historique de crédit, sans relation établie avec le service à qui elles sont totalement étrangères. Cette absence d'information peut conduire à une réactivité réduite du service. Il est important de trouver des moyens innovants de « pénétrer » les communautés pour bien définir les cibles et assurer le bon fonctionnement des services.
- Engagement communautaire - même avec des technologies à moindre coût, les charges entraînées par les connexions peuvent être extrêmement lourdes. Selon la technologie utilisée, l'implication des communautés peut permettre des

réductions de coûts, sur la base d'un échange du travail contre une baisse de tarifs.

- Services financiers et aménagements - pour être raccordés, de nombreuses habitations devront être aménagées, d'où des besoins d'investissement : cuisines, salles de bain, équipement connexe. L'accès au financement est indispensable pour répondre à ces besoins et la microfinance peut y jouer un rôle. Ou peut-être faut-il envisager un accord avec des marchands de matériaux de construction, les amenant à présenter d'autres gammes et à offrir des « conditions particulières » aux clients pauvres devant bénéficier du raccordement.
- Education - l'extension de l'accès à l'eau doit aussi être appuyée par des initiatives visant à changer les mentalités et les habitudes des consommateurs pour qu'ils utilisent l'eau davantage et mieux.

Le schéma est très complexe. M4P propose un cadre dans lequel inscrire tout un éventail d'outils d'analyse permettant une meilleure compréhension de ce schéma élargi. Celui-ci est une condition d'une plus grande efficacité de mise en œuvre.

Importance des systèmes de marché interconnectés

Les réseaux tirent profit des économies d'échelle. Ils peuvent donc offrir de meilleurs prix, par rapport aux autres formes d'approvisionnement en eau. Cependant, l'extension de l'accès au réseau n'est pas toujours possible, pour des questions techniques, économiques ou des raisons de services. Cela peut notamment être le cas des régions rurales et des vastes franges d'habitats informels très pauvres des périphéries urbaines, où se trouve cantonnée la majeure partie de la pauvreté mondiale. L'accès à des sources d'eau aménagées devra donc se faire par le biais de sources non raccordées.

Des études faites à Dar es Salaam, Kampala, Mombassa et Nairobi (1998-1999)¹¹ identifient les facteurs de réussite de fournisseurs d'eau informels et privés. Il s'agit de :

- réagir aux dynamiques de la demande du marché, ce dont ne sont pas capables les entreprises publiques monopolistiques;
- pénétrer les zones d'habitats périurbains et informels, non desservies par l'opérateur public;
- avoir le sens du marketing;
- répondre aux besoins du marché dans des zones à forte densité de population avec différentes options de service et
- avoir d'autres activités parallèles.

Ces marchés hors réseau sont souvent compétitifs et dynamiques. Mais ils sont très souvent aussi informels, non réglementés et peu performants. Le cadre offert par M4P étant adaptable à de multiples acteurs, et de multiples fonctions, il peut donc aussi représenter un outil utile pour gérer les changements de tels marchés.

Il est crucial de créer un environnement plus favorable qui

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

cherche à identifier, officialiser et réglementer les acteurs de ces marchés. L'engagement des pouvoirs publics permettrait à d'améliorer considérablement la qualité des services et l'accès en passant par :

- la mise en confiance des fournisseurs pour qu'ils investissent et étendent leurs opérations;
- la concentration des actions et des énergies publiques sur la bonne gouvernance et la facilitation (plutôt que sur la prise en charge du service) et
- l'effort des fournisseurs du réseau visant à améliorer les services existants.

Certains services d'eau publics ont voulu réglementer les prix demandés par les vendeurs de rues, ou contester leurs droits d'opération, ce qui a affecté la viabilité de ces plus petits opérateurs. Unis par une même volonté d'étendre la couverture du service, de nouveaux partenariats doivent être établis, mettant les pauvres au cœur du processus et renforçant la coordination des acteurs au sein et entre les différents segments du marché.

Par exemple, la Cellule de Conseil aux Adductions d'Eau Potable du Mali (CCAEP) offre aux membres d'une association d'usagers une enveloppe globale de services (finance, gestion et formation), en échange d'une taxe sur chaque m³ d'eau qui leur est distribuée. Cet arrangement a connu un certain succès, avec une réduction de plus de moitié des coûts d'opération au cours des cinq dernières années (1994-1999 : de 0.70 à 0.30 US\$ le m³). Du fait de cette connexion entre des acteurs impliqués à différents niveaux du marché de l'eau, les consommateurs pauvres paient maintenant moins cher pour plus d'eau et de meilleure qualité.

Le rôle majeur des incitations et des compétences

L'objectif défini par l'OMD pour 2015 est clair : réduire de moitié la proportion de gens n'ayant pas un accès durable à une source d'eau potable. La réponse ne peut venir que d'une multiplicité d'acteurs du secteur public, privé ou de la société civile, mettant en jeu leurs respectives capacités, compétences et ressources. Les nouveaux partenariats devront s'établir sur la base de la prise en compte des mérites et des compétences de chaque groupe d'acteurs, avec une volonté commune d'aboutir à des résultats, et non de défendre une idéologie.

Une libéralisation progressive du marché de l'eau ne signifie pas une distribution arbitraire de concessions exclusives à long terme, à un nombre restreint de très puissantes compagnies internationales, mal contrôlées par une réglementation et des autorités de suivi déficientes. Tout agenda de libéralisation doit rester fidèle aux principes suivants :

- des partenariats équilibrés où les rôles et les responsabilités de chacun sont clairement définis et où les relations de pouvoir entre acteurs sont équitables;

- une action de levier sur les compétences et les qualifications des opérateurs nationaux et internationaux;
- la mise en connexion des différents segments du système de marché, incluant marchés raccordés et non raccordés;
- le respect des objectifs, soit l'accès, l'accessibilité des prix et la réactivité.

L'économie politique de l'eau - droits contre réalités - est telle que les Etats et les partenaires du développement engagés dans cette réforme doivent rechercher et construire activement un consensus public favorable au changement. Une perspective M4P cherchera à identifier les moteurs du changement^b et à définir l'analyse appropriée pour comprendre les dynamiques de ces consensus, dans l'idée de préparer le terrain pour la réforme.

Placer les pauvres au cœur du processus de développement

M4P défend une approche du développement axée sur les gens. Impliquer et intégrer directement les pauvres doit être une caractéristique importante des décisions d'investissement des pouvoirs publics. Malgré cela, et trop souvent, les pauvres sont laissés de côté. Cela peut signifier que les décisions sont déconnectées de la réalité et prises sur la base de données fortement agrégées et de mauvaise qualité. Il y a de nombreux exemples d'associations communautaires qui se sont organisées pour participer à la gouvernance d'un fournisseur d'infrastructure (le plus souvent, dans le secteur de l'eau). De même, il est arrivé (quoique plus rarement) que des groupes aient contribué financièrement aux investissements de développement du système.

Au Cambodge, par exemple, les consommateurs ont souvent versé des participations préalables à l'extension de services électriques (lignes et transformateurs). De plus, au moins 60% des ménages villageois se sont montrés prêts à payer le câblage et les coûts de raccordement de leur maison. Dans certains cas, des villages sont si demandeurs qu'ils se chargent eux-mêmes de la collecte des fonds, pour financer 100% de l'équipement nécessaire au raccordement électrique.

M4P offre une base solide pour comprendre la situation des pauvres et la manière dont ils participent aux marchés et comment ils en sont affectés. En les impliquant dans l'analyse et l'élaboration de l'intervention, les solutions M4P sont souvent mieux ciblées, plus susceptibles d'être réactives aux vrais besoins et aux réalités, et en fin de compte, plus durables.

Les subventions: une approche à l'innovation et au ciblage

Dans les marchés de biens d'utilité publique, tels que l'eau, impliquant des externalités diverses, il y a un fort besoin d'implications de l'Etat, notamment en termes de réglementation, de protection sociale et de santé. Considérant cela, il peut être nécessaire d'appuyer la consommation par des subventions sélectives. Mais les nombreux défis opérationnels que génère le recours aux subventions sont bien connus. Ce qui est clair, d'après les recherches (considérant

^b Moteurs de changement, approche adoptée par le DFID, vise à évaluer l'économie politique du changement et la réduction de la pauvreté dans les pays en voies de développement.

ETUDE 6: M4P ET L'EAU

bien entendu les conditions initiales d'accès) est que les objectifs de réduction de la pauvreté et de bien-être public sont mieux atteints lorsque la subvention sert à soutenir l'extension de l'accès plutôt qu'à réduire les prix au bénéfice de ceux qui sont déjà connectés.

Dans une continuelle cohérence avec l'objectif d'accès, basée sur une compréhension détaillée des marchés, et dans une perspective qui considère en premier la personne, M4P appuie des approches d'intervention innovantes - qui acceptent le rôle potentiel des subventions. De même, dans un souci de pérennité, M4P veille à ce que les Etats budgétisent correctement les charges liées à ces subventions récurrentes.

Bien entendu, les solutions innovantes n'ont pas toujours besoin d'être planifiées. Comme alternative, dans une perspective plus systémique, et par le fait de la concurrence au sein des marchés de biens d'intérêt public, il peut y avoir émergence de solutions innovantes. Le Chili offre là un exemple apparemment réussi, avec le développement de nouvelles connexions électriques et l'extension, en cinq ans, du taux de couverture électrique en zone rurale de 57% en 1994 à 75% en 1999, au bénéfice de 1 13 000 ménages.¹² La concession a été accordée à la société offrant la plus grand rabais sur la subvention maximale possible, calculée par le

gouvernement à partir de l'écart estimé pour chaque projet entre rendements sociaux et rendements privés. L'extension du service a donc été cofinancée par l'Etat (1 12 millions US\$ venant du budget général), le secteur privé (60 millions) et les consommateurs ruraux.¹³

Conclusions

Les marchés de biens d'utilité publique, tels que l'eau, sont complexes et spécifiques. Les discussions et les perspectives sont aussi pointues que divergentes. Dans ce contexte, ce document se limite à identifier un certain nombre de thèmes et de questions clés, pour lesquels il démontre la résonance et la pertinence de M4P.

M4P n'apporte pas d'aperçu tranché sur les multiples débats techniques qui touchent aux détails du secteur de l'eau. En revanche, elle cherche à centrer le débat sur l'objectif d'accès et la manière dont les marchés peuvent y contribuer. En tant que démarche multi acteurs, multifonctions, M4P offre un cadre pertinent aux agences dont le souci est de travailler et faire avancer le défi global d'étendre l'accès à l'eau à plus d'un milliard de personnes actuellement non desservies.

Références

- 1 UNDP, *Human Development Report*, United Nations Development Programme, New York, 2003
- 2 BARRO R., "Economic growth in a cross-section of countries", *Quarterly Journal of Economics* 1991 | 06, pp. 407-44
- 3 ANKIWI N.G., ROEMER J., WEIL P., "A contribution to the empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics* 1992 07 pp.407-437
- 4 SHARPE A., ST. HILAIRE F., BANTING K., *The review of economic performance and social progress: Towards a social understanding of productivity*, Ottawa and Montreal, Institute for Research on Public Policy Centre for the Study of Living Standards, distributed by McGill-Queens University Press, 2002
- 5 GALIAN S., GERTLER P., SCHARGRODSKY E., *Water for Life: The impact of the privatisation of water services on child mortality*, Centre for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper No. 1 54, 2002
- 6 TAYLOR V. & TRENTMANN F., "From users to consumers: water politics in nineteenth-century London" in TRENTMANN F. (eds), *The making of the consumer: knowledge, power and identity in the modern world*, Berg, Oxford and New York, 2006, pp. 53-73
- 7 COLLIGNON B. & VEZINA M., *Independent water and sanitation providers in African cities: full report for a ten-country study*, Water and Sanitation Programme, Banque mondiale, 2002
- 8 FOSTER Y., GOMEZ-LOBO A., HALPERN J., *Designing direct subsidies for water and sanitation services: lessons from Panama*, Banque mondiale, Washington, 2000
- 9 MCKENZIE D. & MOOKHERJEE D., *Distributive impact of privatisation in Latin America: an overview of evidence from four countries*, IADB, Washington, 2002
- 10 BANQUE MONDIALE, *Making services work for poor people*; World Development Report 2004, Oxford University Press
- 11 COLLIGNON B. & PLUMMER J., *Supporting the market that serves the urban poor: Emerging responses to enhance the role of local private sector providers*, Water and Sanitation Program background paper for workshop on Domestic Private Sector Participation Initiative, Nairobi, 2005
- 12 ESTACHE A., GOMEZ-LOBO A., LEIPZIGER D., *Utility privatisation and the needs of the poor in Latin America: Have we learned enough to get it right?*, Policy Research Working Paper No. 2407, Banque mondiale, Washington, 2000
- 13 TOMKINS R. (2001); "Extending rural electrification: a survey of innovative schemes", Chapter 5 in BROOK, PENELOPE J. & SMITH S.M., *Contracting for public services: output-based aid and its applications*, Banque mondiale/IFC, Washington, 2001

ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

Introduction

Cette étude est consacrée à l'application de M4P pour la compréhension et l'intervention dans le secteur de l'économie politique - les processus, les incitations et les structures qui entourent la prise de décision des Etats et les réformes. Sont pris en considération les marchés politiques, définis comme lieu d'une transaction entre, d'un côté, les pauvres - ayant les capacités et la possibilité de demander - de l'autre, les Etats - avec la volonté et la capacité de répondre. Tel que montré ici, la qualité et l'efficacité de cette relation transactionnelle déterminent les résultats du développement.

Le document examine tout d'abord l'importance et la pertinence des marchés politiques pour les pauvres et la nature générale des imperfections des marchés politiques qui nuisent à la qualité de la transaction et participent à l'incidence de la pauvreté. Il examine ensuite comment une perspective M4P peut promouvoir des meilleures pratiques à partir d'une approche plus systémique des réformes.

Importance et pertinence pour les pauvres

L'efficacité de l'Etat est de plus en plus reconnue comme un facteur déterminant essentiel de la réussite ou de l'échec du développement. Des Etats performants sont ceux qui savent favoriser la croissance des entreprises et assurer à leurs citoyens les services appropriés. Ce sont aussi des Etats responsables et réactifs face à tous leurs citoyens.

Un exemple en provenance d'Inde vient illustrer ce point.

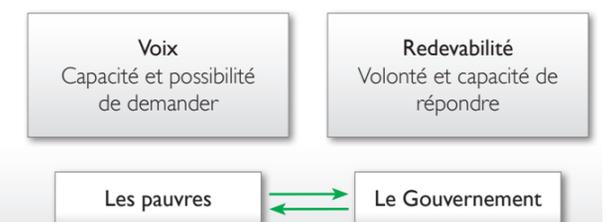
Les Etats indiens du Kerala et d'Uttar Pradesh appartiennent à une même nation fédérale.¹ Ils sont régis par la même Constitution, les mêmes lois et le même système de financement intergouvernemental et sont sujets aux mêmes cycles électoraux. Pourtant, en termes de développement ils sont bien différents. Les femmes nées au Kerala ont une espérance de vie plus longue de 20 ans que celles d'Uttar Pradesh. Le taux de mortalité infantile est en Uttar Pradesh six fois plus élevé qu'au Kerala. Au tournant du siècle, une fille sur trois, en Uttar Pradesh, n'était jamais allée à l'école, quand le Kerala connaît une situation de scolarisation généralisée.

Sur le plan de l'éducation et des services de santé, les structures publiques du Kerala semblent avoir suffisamment d'enseignants et de médecins, sont convenablement équipées et bien tenues. Ce n'est pas le cas en Uttar Pradesh. Si un centre de santé public primaire reste fermé pendant quelques jours au Kerala, les gens vont aller protester au district le plus proche. En Uttar Pradesh, une école de campagne peut rester fermée pendant des années, du fait de l'absence d'un enseignant ou du fait que celui-ci n'assume pas ses tâches, sans que personne ne proteste.

Les Etats efficaces sont ceux où les citoyens savent et peuvent demander (la voix) et où ceux qui détiennent le pouvoir ont la volonté et la capacité de répondre (la redevabilité). Renforcer la voix citoyenne et la redevabilité est apparu comme important ces dernières années, aux yeux des agences de développement. La voix se réfère à la capacité à exprimer son opinion et ses intérêts et à l'exercice de cette capacité. La redevabilité existe si ceux qui fixent et font appliquer les règles de la société - les politiciens et les fonctionnaires - sont dans l'obligation de répondre aux interpellations de ceux qui vivent sous ces lois.

La Figure 1 présente le cadre de cette relation entre voix et redevabilité. Cette relation y est clairement représentée comme transactionnelle par nature.

Figure 1
Schéma transactionnel de la relation entre voix et redevabilité



ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

La « qualité » de la transaction peut se définir à partir de « l'équilibre » établi entre la voix - les personnes pauvres qui ont la capacité et la possibilité de demander - et la redevabilité - les Etats ayant la volonté et la capacité de répondre. En situation d'équilibre, comme c'est le cas par exemple au Kerala, il y a une forte qualité transactionnelle et les résultats en termes de développement sont positifs. Dans le cas de l'Uttar Pradesh, le schéma est déséquilibré, ce qui se traduit par une mauvaise qualité de transaction, générant des résultats plus négatifs en termes de développement.

Le schéma présenté ici est celui d'un marché politique. La fonction essentielle du marché est définie par les citoyens et les Etats engagés dans une transaction où les actions des uns influencent celles des autres (et réciproquement). Dans une situation d'équilibre des rapports de pouvoir, le marché est parfait et la qualité transactionnelle est excellente. Dans le cas où le marché est imparfait, la qualité transactionnelle s'en ressent avec de possibles répercussions négatives sur les résultats.

Keefe et Khemani² avancent que les différences observées entre le Kerala et l'Uttar Pradesh s'expliquent par les imperfections des marchés politiques. Trois imperfections ont notamment été identifiées comme plus importantes dans le contexte des incitations publiques à se mettre au service des pauvres: la sous-information des électeurs sur les questions de performance politique; la fragmentation sociale parmi les électeurs se manifestant par un vote identitaire; le manque de crédibilité des promesses politiques faites aux citoyens.

En termes plus généraux, les marchés politiques peuvent se définir à partir de quatre critères essentiels: incitations, règles, information et coordination.

Incitations

Les incitations sont au cœur des relations transactionnelles. Les politiciens sont incités à montrer qu'ils font quelque chose pour leurs électeurs. Souvent, cela les conduit à privilégier des résultats à court terme, plutôt que des efforts de développement à long terme. Si les politiciens ne peuvent tirer un bénéfice de leurs efforts pour améliorer, par exemple, la qualité de l'enseignement, ils ne seront pas motivés à poursuivre cette voie; les électeurs continueront à s'attendre à un enseignement de mauvaise qualité.

Les Etats peu performants font souvent la preuve éclatante de cette politique démagogique à connotation identitaire comme le montre l'exemple présenté plus haut. Si les politiciens ont le sentiment que certains groupes d'électeurs ne voteront pas pour eux, quelles que soient les réformes, leurs motivations s'ajusteront sur ceux d'entre leurs électeurs qui continueront à voter pour eux. Les effets négatifs de ces dynamiques de fragmentation sociale et de clientélisme politique sont clairs:

- «... la diversité ethnique est inversement proportionnelle à la fourniture de biens publics, tels que le pourcentage de routes goudronnées, la qualité du réseau électrique et les années de scolarisation de la population.»³
- «Dans les villes américaines, la part des dépenses publiques affectée aux biens publics productifs - éducation, routes, égouts, et camions de ramassage d'ordures - est inversement corrélée à la fragmentation ethnique.»⁴
- «...aux zones de plus forte diversité ethnique locale au Kenya sont également associées des contributions au financement de l'enseignement primaire inférieures et à des structures scolaires de moins bonne qualité.»⁵

Règles

Un ensemble de règles (codifiées officiellement ou intégrées de manière informelle) modèle les rôles, les comportements et les attentes des acteurs sociaux, politiques et économiques. Le sort des réformes de bonne gouvernance dépend de la manière dont les règles formelles et informelles incitent à la prise de risques ou, au contraire, créent des résistances incitant les acteurs à se cramponner aux systèmes de favoritisme politique existants.

Le changement institutionnel peut avoir sur les marchés politiques un effet d'entraînement. Par exemple, des réformes judiciaires applicables peuvent non seulement changer la nature et la structure des relations Etat/citoyens, mais également agir sur les valeurs (règles informelles) qui déterminent les perceptions et les comportements des gens. Concernant le travail des enfants ou la situation des travailleurs par exemple, le changement de législation gagnera en efficacité s'il imprègne les valeurs sociales et le monde de l'entreprise; à l'inverse, une réforme judiciaire trop éloignée des réalités vécues et des valeurs sera vraisemblablement perçue comme ayant un coût d'adaptation indésirable et souvent évité.

Information

L'information est le vecteur par lequel les règles formelles et informelles qui agissent sur les individus et les organismes se traduisent en incitations. Elle aide non seulement à définir les incitations, mais également à les fortifier. Les règles ne peuvent marcher que si les gens les comprennent et en font effectivement usage.

L'effet d'autonomisation de l'information, pour la constitution des incitations des marchés politiques, est constaté dans divers contextes:

- «... aux Etats-Unis, entre 1933 et 1935, l'aide fédérale apportée aux ménages à faible revenu était plus élevée dans les comtés plus équipés en radios domestiques, susceptibles de diffuser des informations sur les mesures prises et les programmes gouvernementaux.»⁶
- «En Inde, les gouvernements des Etats portent plus d'attention aux baisses de production alimentaire et aux dommages faits

ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

aux récoltes par les crues, par le biais de distributions publiques d'aliments et de dépenses affectées aux catastrophes naturelles, s'il y a davantage de journaux, notamment en dialecte local.»⁷

Coordination

L'information est donc essentielle pour moduler la configuration et la réactivité des incitations. La manière dont elle est recueillie et diffusée est également cruciale. En fin de compte, seul le processus électoral permet aux électeurs de délivrer un message clair aux gouvernements. Néanmoins, pour que l'information soit entendue et comprise par l'Etat, celle-ci doit être collectée, organisée et canalisée efficacement.

Il n'est pas possible pour les Gouvernements d'écouter tout le monde tout le temps. Les fonctions et les mécanismes de coordination deviennent donc d'une extrême importance pour les marchés politiques. L'efficacité de ces marchés dépend de la qualité des structures sociales en place (*institutional depth*). Partant de là, les agences de développement ont vu l'importance de s'engager plus particulièrement auprès d'une grande variété de canaux informatifs, susceptibles de renforcer la relation citoyen/ Etat, incluant média, secteur privé, syndicats, partis politiques, «associations citoyenne», et parlementaires. Pourtant, les acteurs impliqués dans les programmes de développement sont souvent les partenaires «traditionnel», tels qu'ONG internationales et nationales ou gouvernements (nationaux ou locaux). Une étude faite en Tanzanie sur les bénéficiaires du programme BEST-AC^a a par exemple fait la preuve que les organismes subventionnés, ou ayant les pré-requis pour être subventionnés, étaient exactement ceux qui avaient déjà bénéficié d'aides internationales.

L'efficacité de l'Etat est un gage de résultats pour le développement. Cette efficacité peut se mesurer à la qualité de la transaction qui lie citoyens et pouvoirs publics. Celle-ci s'appuie sur les incitations, celles des citoyens à exprimer les bonnes demandes à l'Etat et celles de l'Etat à y répondre judicieusement. Les incitations se définissent d'après les institutions et se concrétisent grâce aux fonctions d'appui que sont l'information et la coordination. Tous ces éléments sont cruciaux dans le concept de marché politique.

Comme pour d'autres marchés de produits plus classiques (biens et services), la démarche M4P permet de renforcer les marchés politiques pour qu'ils deviennent plus efficaces et inclusifs.

Une réponse M4P aux marchés politiques

Les questions abordées plus haut fixent le contexte de l'apport que M4P peut représenter pour les marchés politiques.

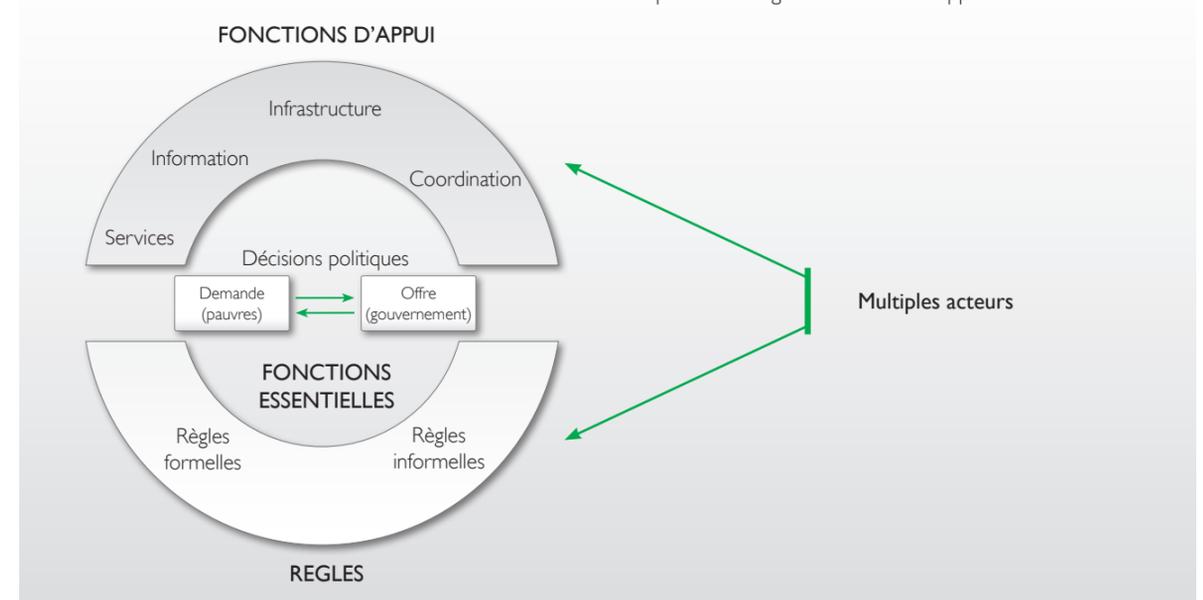
Un cadre systémique

Le cadre stratégique et organisationnel de M4P peut s'appliquer au schéma de base des marchés politiques (Figure 2).

Le cadre présenté ci-dessous intègre les faits suivants:

- les marchés sont par nature transactionnels;
- les incitations sont modelées par les institutions, soit les règles du jeu formelles et informelles;
- les institutions se concrétisent par la richesse de l'information, la coordination, et autres fonctions d'appui constituant le tissu conjonctif entre acteurs essentiels du marché;
- un marché politique compte de nombreux acteurs investis d'une gamme variée de rôles dans l'établissement des règles et la prise en charge des fonctions d'appui.

Figure 2 - Un système de marché politique



^a Business Environment Strengthening for Tanzania (Renforcement de l'Environnement des Entreprises pour la Tanzanie) est un programme dont l'objectif est d'établir un environnement plus favorable aux entreprises. Il bénéficie de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds et est mis en œuvre grâce à une collaboration avec le gouvernement tanzanien. Le programme a été initié en décembre 2003.

ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

M4P offre d'évidence un cadre stratégique pertinent pour l'organisation des facteurs du marché politique et une meilleure visibilité pour les interventions. Les principaux axes des programmes de réforme s'inscrivent largement dans ce cadre :

- Les fonctions essentielles - un axe majeur de réforme consiste à changer la structure des fonctions essentielles. Des actions de décentralisation ont mis en place des structures susceptibles de rapprocher la source de la solution de la source du problème. D'autres tentatives pour modifier la structure même des fonctions essentielles ont inclus des privatisations et des mesures de libéralisation.
- Les règles - un des axes majeurs des programmes visant à stimuler la compétition politique a été l'introduction de processus démocratiques multipartistes. De même, il y a évolution continue des règles qui tentent de faire changer ou de réduire les comportements de rentes sur les marchés politiques.
- Les fonctions d'appui - de nombreux efforts de réforme ont cherché le renforcement et l'amendement d'une série de plus en plus large de mécanismes de plaidoyer et de dialogue, en appui de facteurs de changement identifiés.^b

Compréhension des marchés et rigueur analytique

Les pauvres et les Etats sont au cœur du système de marché. La demande est représentée par le concept de voix (des citoyens) et l'offre par le concept de redevabilité (les Etats). M4P place au tout premier plan la compréhension des marchés, et notamment des causes sous-jacentes (imperfections du marché) de la déconnection entre signaux de demande et signaux d'offre.

S'intéresser exclusivement à un côté de la transaction, voix ou redevabilité, ne suffit pas. Malheureusement, tel que le montre l'Encadré 1, bien des agences se limitent à cela - en se focalisant soit sur la voix (par exemple, en créant des espaces pour que les citoyens s'expriment) soit sur la redevabilité (par exemple une initiative pour renforcer la capacité de réponse de l'Etat).

Par le recentrage de la relation citoyens/Etat, M4P permet d'établir un pont entre, d'une part, les interventions surtout orientées vers le renforcement de l'Etat, les processus de réforme, et la capacité institutionnelle et, d'autre part, celles dont la perspective plus « basique » prend prioritairement en compte la citoyenneté active, l'appui à la société civile et les approches participatives.

Adopter une perspective plus coordonnée et plus systémique demande de travailler non seulement avec des organisations professionnelles et la société civile pour améliorer leurs interpellations, mais aussi avec et au travers de l'Etat, pour rendre ce dernier plus apte à entendre et comprendre ces interpellations et à y répondre.

Effets ou causes des imperfections de marché ? Les agences échouent souvent à comprendre ceux-ci dans le détail. Cette lacune est confirmée par une évaluation récente du CAD (déjà cité), selon laquelle les programmes financés par les bailleurs font mal le lien entre les causes (plutôt que les symptômes) de mauvaise gouvernance dans divers contextes nationaux et la manière dont sociétés et Etats évoluent. Au lieu de travailler sur la réalité existante, les agences ont tendance à partir d'un idéal théorique, qui laisse de côté toute réflexion sur les incitations et les contraintes à la base des comportements.

La démarche M4P propose un cadre organisationnel où peuvent s'inscrire divers outils d'analyse politique, sociale et économique, avec une plus grande efficacité, dans l'objectif d'aboutir à une analyse plus complète et systémique.

Encadré 1 Attention exclusive des bailleurs de fonds sur la voix ou sur la redevabilité

L'analyse⁸ établie sur 90 cas d'interventions financées par 7 bailleurs de fonds du Comité d'Aide au Développement (CAD) provenant de 10 pays, au cours des 5-10 dernières années, apporte un certain éclairage sur la manière dont le concept «voix/redevabilité» s'est traduit en pratique de développement.

Les acteurs: il s'agit majoritairement d'ONG nationales (dans 17 % des interventions considérées) et de représentants des gouvernements, au niveau national (21 %) et local (17 %). Il n'y a eu que de rares engagements avec des partis politiques, des parlementaires, des organisations citoyennes, des groupes communautaires ou des membres du secteur privé qui,

combinés, ne sont intervenus que pour moins de 10 % des interventions. Les interventions impliquant conjointement acteurs rattachés à l'Etat, et autres n'en faisant pas partie ont été rares.^c

Marchés interconnectés

Cette notion de marchés interconnectés est centrale pour M4P. Ce qui est perçu comme fonctions d'appui d'un marché peut être vu comme un système de marché en soi. Pour les marchés politiques par exemple, l'information et la coordination sont des fonctions d'appui essentielles.

Les média de masse sont de plus en plus considérés comme des sources d'information clé. Il n'y a pas de doute que les réformes s'attaquant aux problèmes de l'information sur les marchés politiques doivent intégrer des mesures de libéralisation des média. Le rôle essentiel que jouent les média dans la gouvernance est de plus en plus reconnu dans le domaine du développement

ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

au cours de la dernière décennie. Le monopole d'Etat sur les média a disparu dans bien des pays en voies de développement, au profit de l'émergence de divers groupes de média privés. Les média sont de moins en moins les porte-parole de l'Etat et ont commencé à prendre de l'importance dans l'exercice de la démocratie. Les dates de mise en onde des premières radios privées de divers pays d'Afrique et d'Asie illustrent le caractère relativement récent de ce changement (Tableau 1). La libéralisation et la diversification des média constituent une nouvelle opportunité d'enfoncer le clou de leur potentiel à devenir un facteur positif de bonne gouvernance.

Tableau 1
Libéralisation des radios dans divers pays - année de mise en onde de la première station de radio privée

Mali	: 1991	Ghana	: 1995
Uganda	: 1993	Pakistan	: 1995
Zambie	: 1993	Kenya	: 1996
Sri Lanka	: 1993	Népal	: 1997
Senegal	: 1994	Indie	: 2001
Tanzanie	: 1994	Bangladesh	: 2006

Comprendre le rôle actuel et potentiel des média pour la gouvernance, et plus particulièrement pour la réforme de l'environnement des entreprises, est donc important et opportun. En Ouganda, des recherches récentes ont montré que, avec les conditions adéquates, les médias peuvent prendre en charge davantage de fonctions publiques - par exemple en termes de voix et de plaidoyer - et représenter un moteur actif des initiatives de réformes pro-pauvres. Faire fonctionner les marchés des média au bénéfice des pauvres doit être un objectif clé des réformes voix/redevabilité.

En ce qui concerne les fonctions de coordination, bien des interventions d'agences en faveur de la voix et de la redevabilité sont passées par des organisations de plaidoyer, d'un type ou d'un autre. O'Neil a montré que de tels intermédiaires étaient plus généralement des acteurs internationaux (62 % des allocations globales) que nationaux (38 % des allocations). En réponse à cette critique, certaines agences ont cherché à s'appuyer davantage sur des initiatives locales. Le DFID fait partie des bailleurs de fond qui financent de plus en plus des groupes de pression locaux - syndicats, société civile ou associations professionnelles (AP).^d Cependant, comme indiqué plus haut, les financements viennent trop souvent en appui à la demande, sans contrepartie pour les réponses du côté de l'offre.

De la même manière, des interrogations demeurent quant au manque de réflexion des programmes de financement en termes de plaidoyer. Quelle pérennité peut-on espérer des mouvements de plaidoyer nationaux s'ils dépendent des

subventions d'un bailleur de fonds ? Dans les cas des AP, les membres sous-évaluent souvent les fonctions de plaidoyer de leur propre organisation. Des initiatives visant à améliorer la voix - la capacité de l'AP à mieux établir et exprimer ses demandes à l'Etat - doivent aussi se préoccuper de traduire les succès obtenus dans une réévaluation par ses membres des fonctions de plaidoyer, et par là même, dans le fait d'envisager de participer davantage à leurs coûts.

Dans les exemples présentés ci-dessus, les média et le plaidoyer sont deux fonctions d'appui, selon une vision plus systémique des marchés politiques. Tous deux peuvent être appréhendés comme « marchés » en tant que tels et les bailleurs de fonds doivent donner une approche plus systémique à leurs interventions (en allant au-delà du simple financement des fonctions essentielles). M4P oriente et appuie une telle perspective.

La facilitation comme voie vers le changement durable

« Les pays qui ont le plus besoin de réformes de l'Etat sont les moins capables de les mettre en œuvre »¹⁰ Cet avis est confirmé dans la Revue sur l'Efficacité du Développement de la Banque Mondiale de 2004 (Banque mondiale),¹¹ qui établit que «... les efforts ont connu de meilleurs résultats dans les pays où:

- il y a une stabilité politique;
- il y a une forte appropriation de la réforme;
- les pouvoirs exécutif, législatif et la bureaucratie travaillent pour les mêmes objectifs et où
- le pays a la capacité administrative de mettre en œuvre les réformes.

Les efforts de la Banque mondiale ont eu moins de résultats là où l'un ou l'ensemble de ces éléments n'était pas présents.»

Dans une perspective M4P, les approches de réformes s'appuient sur une vision systémique. La perspective systémique de M4P est celle de multiples fonctions prises en charge par une grande variété d'acteurs. Dans ce sens, M4P propose un cadre multi fonctions et multi acteurs. Les efforts de réforme doivent aller au-delà de simples solutions « techniques » pour lesquelles les changements observés au niveau des fonctions du marché sont suffisants. Ils doivent également envisager des solutions « institutionnelles », en s'interrogeant sur « qui » peut/doit prendre en charge les fonctions requises du marché.

Cependant, identifier ce qu'il faut obtenir et être clair sur qui doit y parvenir n'est qu'une partie de la solution. Comprendre quelles incitations sont susceptibles d'aider, ou non, ces acteurs à assumer un rôle différent (et à continuer à l'assumer au-delà de la période d'intervention) est également crucial, ce en quoi M4P peut aussi apporter une visibilité utile. Tel que le confirme une étude récente des programmes de réforme publique financés par le DFID dans divers pays,¹² en dépit de la bonne orientation stratégique des actions :

^b Moteurs de changement, approche adoptée par le DFID, vise à évaluer l'économie politique du changement et la réduction de la pauvreté dans les pays en voies de développement.

^c Cf Elliott D, Hitchens R et Sulzer M., *Improving the environment for small businesses in Indonesia and Russia: Experiences from Swisscontact*, Making Markets Work for the Poor Case Studies Series; DDC, pour un exemple de comment renforcer la voix et la redevabilité au travers de tels acteurs.

^d Le DFID finance un nombre croissant de fonds compétitifs dans de nombreux pays partout dans le monde. Cf www.dfid.gov.uk pour plus d'informations à ce sujet.

ETUDE 7: M4P ET L'ECONOMIE POLITIQUE

« En général, la distinction entre objectifs transactionnels et transformationnels (développement des capacités) n'a pas été clairement établie lors de la détermination des objectifs du projet et la plupart des activités n'ont pas clairement défini la manière dont devait se produire l'impact transformationnel. »

Il n'est pas donc pas surprenant de constater, au vu des résultats, que si l'aide a souvent amélioré les systèmes et procédures, il n'y a eu que dans une minorité de cas une identification des véritables capacités de développement et d'amélioration de performance. La racine profonde de cet échec semble liée à l'insuffisante perception des incitations au sein des organisations ciblées (ce qui incite les gens à assumer d'autres rôles) et entre départements d'Etat (la reconnaissance de la validité de ces nouveaux rôles ou de l'extension des rôles existants).

Les agences ne peuvent appuyer que des efforts de réforme nationale. Ceci implique de faciliter le changement par ailleurs. Au cœur du défi de la facilitation, il y a une exigence de comprendre et de réagir aux incitations. Même si ce n'est pas toujours défini ou codifié, M4P prend ce défi très au sérieux et apporte un fort éclairage sur ce que doit être un processus de facilitation réussi. Cette expérience est tout à fait en mesure de répondre aux défis de la facilitation rattachés à la réforme de marché politique.

Références

- ¹ SHAH S. & RANI M., *Worlds apart: Why are Kerala and Uttar Pradesh so different in their human development outcomes?*, Input paper for the World Development Report 2004, World Bank, Washington, 2003
- ² KEEFER P. & KHEMANI S., *Democracy, public expenditures and the poor*, paper prepared for the World Development Report 2004, World Bank, Washington, 2004
- ³ EASTERLY W. & LEVINE R. (1997); "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions" in *Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112(4), pp 203-1250
- ⁴ ALESINA A., BAQIR R., EASTERLY W., "Public Goods and Ethnic Divisions" in *Quarterly Journal of Economics*, 1999, pp 1243-1284
- ⁵ MIGUEL E., *Ethnic Diversity and School Funding in Kenya*, Working Paper CO 1 - 19, Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley, 2001
- ⁶ STROMBERG D., *Radio's Impact on New Deal Spending*, Mimeo, Princeton University, 2001
- ⁷ BESLEY T. & BURGESS R., *The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India*, in *Quarterly Journal of Economics*, 2003
- ⁸ O'NEIL T., FORESTI M. & HUDSON A., *Evaluation of citizens' voice and accountability: review of the literature and donor approaches*, DFID, London, 2007
- ⁹ ANDERSON G. & ELLIOTT D., *The role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa: a study of private FAI radio in Uganda*, DDC, Berne, 2007
- ¹⁰ CAIDEN G., "Administrative corruption revisited", in *Philippine Journal of Public Administration*, 1994, 38(1), pp 1-16
- ¹¹ BANQUE MONDIALE, *Annual Review of Development Effectiveness - The World Bank's Contributions to Poverty Reduction*, Washington, 2004
- ¹² OXFORD POLICY MANAGEMENT, *An evaluation of DFID-funded technical cooperation for economic management in Sub-Saharan Africa: synthesis report*, DFID, London, 2006

Conclusions

Le rôle des pouvoirs publics est souvent crucial pour la performance des systèmes de marché; aussi, est-il essentiel de se préoccuper de l'efficacité du processus de prise de décision politique - en particulier de sa réactivité face aux véritables besoins des pauvres. Ce document fait la preuve que le processus de prise de décision politique peut être vu comme s'inscrivant dans des marchés politiques et est susceptible d'être analysé pratiquement au travers du même prisme que d'autres biens courants, produits et services. Dans les marchés politiques les pauvres se situent du côté de la demande, l'Etat du côté de l'offre (fonctions essentielles du marché).

La qualité du fonctionnement des marchés politiques dépend d'un certain nombre de facteurs, soit, pour les plus importants, l'appropriation des incitations, l'information, les règles et la coordination. Dans ce contexte, M4P peut constituer une aide: en proposant un cadre systémique pertinent, permettant d'évaluer le processus de décision politique et les rôles qu'y jouent les différents acteurs; en soulignant la manière dont des marchés interconnectés (tels que les médias) peuvent contribuer à un meilleur fonctionnement des marchés politiques et en guidant les facilitateurs dans leur tâche de générer des changements significatifs.

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Introduction

Cette étude est consacrée à l'application de M4P au problème du changement climatique. Quoique dans le changement climatique il n'y ait pas de référence explicite à un marché spécifique, il s'agit d'un phénomène environnemental qui (a) englobe toute une série de systèmes de marché connexes et (b) est perçu comme ayant des implications tellement dommageables et profondes pour les pays en voies de développement, qu'il prend une place de plus en plus importante aux yeux de la plupart des agences de développement et des Etats.

Ce document établit en premier lieu l'importance globale du changement climatique vis-à-vis du développement pour s'intéresser ensuite plus particulièrement à son incidence dans les pays pauvres et, plus étroitement encore, pour les populations défavorisées. Dans ce contexte, trois questions centrales relatives aux changements climatiques sont analysées au travers de la « grille » M4P. Enfin, la conclusion établit et commente l'applicabilité de M4P et ses limites.

Importance et pertinence pour les pauvres

Le changement climatique est provoqué par la présence croissante de gaz à effet de serre - ou l'équivalent carbone (CO₂e) - dans l'atmosphère, résultant de l'augmentation des émissions énergétiques et non énergétiques.^a La concentration de CO₂e a atteint environ 430 particules par million (ppm) pour 280 ppm au début de la Révolution industrielle. Même sans autre augmentation d'émissions (et elles continuent de croître), par effets à retardement, le CO₂e atteindra 550 ppm en 2050.

Au plan collectif, le changement climatique se traduira par un ralentissement de la croissance économique. Le Rapport Stern¹ a évalué le coût de la stabilisation à 550 ppm à 1 % du PIB annuel global. Cependant, on estime le total des coûts, si aucune action n'est prise (scénario «business as usual»), à l'équivalent d'une baisse de consommation par tête de 5 à 20 %. En plus des problèmes de pauvreté proprement dits, provoqués par les baisses de revenus, le changement climatique aura pour conséquences:

- des pénuries en eau - une diminution en quantité et en qualité de l'eau disponible dans bien des régions;
- une baisse de la productivité agricole - en particulier dans la plupart des zones marginales d'Afrique (tel que le Sahel) où la diminution de production est déjà prévue;
- l'inondation des basses-terres - certains pays, comme le Bangladesh, peuvent perdre une superficie non négligeable de terre;
- une augmentation du nombre et de l'intensité des tempêtes: les changements dans les schémas météorologiques vont accroître la prépondérance de tempêtes violentes et destructrices;
- la dégradation de l'environnement: la disparition d'espèces et d'écosystèmes va entraîner une fragilisation de certaines activités économiques, ainsi que, plus généralement, une baisse de qualité de vie.

Certaines régions ou populations - particulièrement celles de plus hautes altitudes - peuvent se trouver avantagées par ce changement climatique, par exemple par l'allongement de la saison de culture. Mais la plupart vont perdre en qualité de vie et les pays et les populations les plus pauvres vont en souffrir davantage du fait d'un certain nombre de facteurs:

- **Désavantage géographique:** les pauvres vivent dans des régions - tropicales et subtropicales - qui bénéficieront le moins des effets bénéfiques du changement climatique, pour des effets néfastes plus importants.
- **Dépendance agricole:** les pauvres, généralement, sont plus dépendants de l'agriculture, en termes de revenus, aussi seront-ils plus touchés que la moyenne par la diminution des rendements.
- **Plus grande vulnérabilité au changement:** les pauvres sont plus vulnérables face aux catastrophes naturelles (qui vont s'intensifier) et moins aptes - étant plus réticents au risque,

^a Les gaz à effet de serre regroupent six principaux gaz: dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote, hydro chlorofluorocarbures, chlorofluorocarbures, hexafluorure de soufre - mais pour faire court, on les désigne par le terme équivalents carbone.

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

moins bien informés, et moins compétents - à s'adapter à de nouvelles circonstances.

- Dépendance aux gains dérivés de la croissance: la croissance étant le facteur moteur de la réduction de la pauvreté, les pauvres en ressentiront plus durement le ralentissement.

Alors que de multiples débats s'interrogent sur l'étendue du changement climatique et ses manifestations dans l'avenir, la plupart des agences et des gouvernements s'accordent sur la vision globale constituée par les points développés ci-dessus.

Défis essentiels de la lutte contre le changement climatique : la perspective M4P

L'ubiquité de la nature du changement climatique (les conditions météorologiques !), la nature intimidante de son envergure et les incertitudes relatives aux causes et manifestations du changement climatique, ajoutent au défi d'y répondre par une action concertée. Pour certains, l'idée d'utiliser le prisme des systèmes de marché pour analyser l'environnement et agir sur lui peut paraître déplacée ou même provocatrice. D'autres pointent l'importance primordiale d'une entente politique globale - notamment sur les émissions. Le Rapport Stern, déjà, présentait le changement climatique comme «la plus importante et la plus considérable défaillance de marché jamais connue». Comme pour la plupart des marchés, les conséquences d'un tel dysfonctionnement touchent plus lourdement les populations les moins aptes à prendre des mesures de précaution.

Avec cette notion de «défaillance du marché» comme base d'analyse, l'importance d'une perspective M4P prend une ampleur particulière pour trois systèmes de marché connexes:

- le marché du carbone ;
- le marché des technologies et des processus plus économes en énergie et plus respectueux de l'environnement et
- les marchés de consommation.

Pour chacun d'eux, la démarche M4P, dans son objectif aussi bien de comprendre que d'agir pour le changement des marchés, apporte soit une clarté d'analyse éprouvée soit un cadre de référence permettant de guider l'intervention, c'est-à-dire qu'elle concerne aussi bien ce que font les agences que la manière dont elles le font. Les atouts de M4P proviennent, entre autres, de divers éléments :

- l'élaboration d'une vision claire du système de marché et de ses fonctions (transactions essentielles, règles et fonctions d'appui), ainsi que des acteurs qui y participent
- la définition des interventions sur la base d'une compréhension fine des marchés et de la place qu'y ont les pauvres ;
- l'identification des contraintes systémiques profondes (et donc la différenciation des symptômes et des causes) et ;
- la place accordée à la pérennité, au cœur du processus d'intervention.

Comment améliorer le fonctionnement des marchés du carbone ?

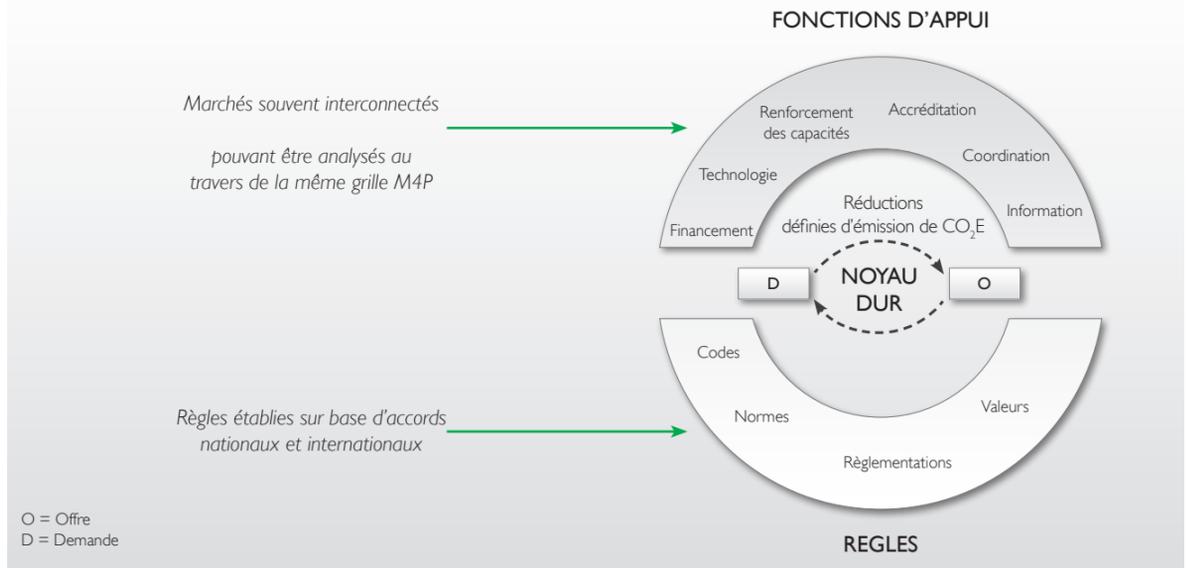
La création des marchés du carbone a été à la fois spontanée et soumise à une réglementation visant à accorder au CO₂e (en bref, le carbone) une valeur de produit commercialisable.^{b,2} Dans les marchés les plus développés, des certificats indiquant les réductions de CO₂e de projets donnés font l'objet de transactions entre acheteurs et vendeurs. Dans une perspective environnementale et de développement, la logique est d'internaliser au sein même des marchés les externalités des émissions. Les marchés de carbone constituent un moyen de réduire plus économiquement les émissions de carbone, au lieu, par exemple, d'investir dans des installations et équipements nouveaux. Généralement, la valeur d'une réduction d'une tonne de CO₂e dans les pays industrialisés va de 15 à 100 USD. Cependant, la valeur de cette même réduction est souvent bien moindre dans les pays en voies de développement (1 à 4 USD la tonne), ce qui constitue une forte motivation pour acheter.

Il y a, en gros, deux types de marchés de carbone.³ En premier lieu, le marché de conformité, qui a vu le jour en réponse aux exigences de conformité posées par le protocole de Kyoto où les signataires des nations industrialisées ont pris l'engagement de réduire leurs émissions de 5,2% par rapport à 1990 sur la période 2008-2012. La plupart des bourses de carbone se sont intégrées au marché européen du carbone (EU ETS, *European Union Emission Trading Scheme*)^c et au Mécanisme de Développement Propre (MDP)^d. Viennent en second lieu et de tailles plus modestes, les marchés volontaires où l'échange entre acheteurs et vendeurs s'établit sur une base de compensation, mais hors des dispositions et des réglementations des accords officiels. Il s'agit pour la plupart de projets forestiers.

A première vue, la croissance sur le marché du carbone est impressionnante. En 2007, le marché a atteint une valeur de 64 milliards USD, plus que deux fois son niveau de 2006, ce qui signifie à la fois une augmentation en volume et une hausse des prix. Cependant, au delà de cette bonne image globale, la réalité est plus complexe. La plupart des échanges de droits d'émission s'effectuent au sein de l'ETS, de loin le plus gros marché. Les transactions de MDP, principal mécanisme pour les pays en voies de développement, sont dominées par la Chine (3/4 des transactions), pour seulement 1 % en provenance d'Afrique. La croissance a d'abord été assurée par des services publics ou des opérateurs expérimentés, sur des technologies connues et éprouvées (tels que les gaz industriels). En d'autres termes, comme dans tout marché, ce sont les acteurs les mieux établis et les plus sécurisés qui ont généré la croissance initiale. Le marché n'a pas connu d'avancée substantielle pour les pays les plus difficiles (ou les plus pauvres), les plus petits acteurs, et les technologies de réduction de carbone les plus innovantes, liées à l'énergie renouvelable et à l'efficacité énergétique.

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Figure 1
Schéma du marché du carbone



La performance pour le moins mitigée des marchés de carbone, qu'ils soient de compensation ou volontaires, peut s'expliquer par plusieurs raisons sous-jacentes:

- Les coûts de transaction élevés pour pénétrer le marché: le processus de qualification des projets autorisés à vendre du carbone est compliqué, long et coûteux. Il implique une soumission du projet aux autorités nationales, pour vérification de conformité avec le format standardisé, inspection des propositions par des entités accréditées (EOD: Entités Opérationnelles Désignées) et suivi externe. La procédure dure un à deux ans. Ces délais avantagent les gros projets, fortement financés.
- Les contraintes de capacité: devenir une EOD coûte environ 150 000 EUR et prend 18 mois. Il y en a peu - d'où l'existence d'un goulet d'étranglement au niveau de la remise des rapports, pour lesquels il faut compter au moins six mois. Du côté développement de projets, il y a également une pénurie d'expertise pour le montage de nouveaux projets.
- Le manque de transparence des normes pour les rapports: le marché volontaire voit une multiplication (d'où confusion) de normes indépendantes. La confusion qui règne notamment sur le mode de calcul des économies d'émission de carbone a tendance à saper la crédibilité de la « monnaie d'échange » du marché et, par conséquent, du marché lui-même.
- L'incertitude pour le futur: les mesures décidées par l'accord de Kyoto sont à l'horizon 2012, mais rien n'est clair quant au type de cadre réglementaire qui sera appliqué au delà. Il est généralement reconnu que certains mécanismes importants

comme le MDP doivent être révisés, mais tant qu'il n'y aura pas d'éclaircissement sur la nature de cette réforme, un nuage d'incertitudes va continuer à peser sur le marché.

La perspective M4P: clarifier la tâche de développement de marché

Cet axe du défi posé par le changement climatique relève, par bien des aspects, d'une tâche de développement de marché. En effet, l'un des principaux protagonistes sur le terrain - le Carbon Finance Unit (CFU) de la Banque mondiale - décrit lui-même son rôle comme celui d'un facilitateur de marché. Née dans le cadre d'une réglementation globale, la tâche qui attend maintenant les agences et les gouvernements est, en gros, de définir comment développer ce nouveau système de marché. Dans ce contexte, la démarche M4P constitue un atout certain.

Tout d'abord, elle permet de clarifier la vision d'ensemble. Un des problèmes fondamentaux du marché du carbone est sa complexité. Cela crée immédiatement des barrières, aussi bien pour de potentiels participants que pour les agences qui sentent bien qu'elles auraient sans doute un rôle à y jouer, mais pour qui le marché du carbone paraît intimidant et source de confusion. L'analyse développée plus haut fait la preuve de l'existence de contraintes significatives, au niveau des règles et des fonctions d'appui. Les règles, par nature, relèvent d'un niveau d'intervention national ou international, quand les fonctions d'appui réclament des interventions plus localisées.

^b Sauf indication contraire, les données proviennent de *State and Trends of the Carbon market, 2008*.

^c Dans le cadre du programme « plafonnement et échange » (*cap and trade*), qui accorde un permis d'émissions aux entreprises et aux organisations, assujéti à une limite (plafonnement) fixée par une autorité centrale. Il leur est possible, par ailleurs, d'acheter au-delà de cette limite à un vendeur.

^d Parrainage de projets, ou « programme de référence et d'échange » - des crédits de compensation sont accordés à des projets qui s'engagent à réduire les émissions de CO₂e.

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

En second lieu, avec une vision clarifiée de l'ensemble du marché, il devient plus facile d'identifier et de définir les zones d'interventions potentielles susceptibles d'améliorer le fonctionnement du système. Les règles existantes font l'objet d'une remise en question assez généralisée. En particulier, il y a un décalage entre, d'une part, le coût de transaction imposés (notamment pour les pays plus pauvres, contribuant à créer l'impression que les réglementations sont en fait une autre forme de protectionnisme commercial) et, de l'autre, la rigueur et la crédibilité attendue au niveau de ces règles. Comme dans d'autres secteurs de certification internationale - tels que les produits alimentaires - où de telles tensions sont évidentes, il est nécessaire de trouver un compromis viable entre ces deux exigences. Établir le bon régime réglementaire réclame d'intervenir au niveau international, puis national - ce que les agences semblent bien les seules à pouvoir faire.

Dans l'immédiat, il faut prendre en charge la création des bonnes fonctions d'appuis dans divers pays. En plus du petit nombre d'EOD signalé plus haut, de nombreux pays en voies de développement n'ont pas accès aux réseaux de courtiers, de conseillers, de consultants et de financiers nécessaires pour pouvoir développer des marchés locaux. Ils sont limités en capacités et ne bénéficient pas de liens forts avec des fournisseurs internationaux. La capacité des gouvernements nationaux - « autorités nationales désignées » selon le terme du MDP - est variable. Les développeurs de projets potentiels manquent d'information sur la manière d'élaborer des projets viables conformes aux règles internationales et donc susceptibles de générer des gains en carbone négociables. Il s'agit là de marchés de service interconnectés, qui, comme d'autres secteurs, peuvent être analysés dans le même cadre analytique M4P et selon les mêmes règles d'intervention. Les contraintes essentielles à surmonter incluent la fragilité des relations, des compétences, et de l'information. Le défi est d'y répondre pour stimuler une nouvelle activité - ce qui implique, à bien des endroits, des interventions actives - et améliorer les incitations et les compétences, nécessaires à un marché durable et dynamique.

Comment assurer le développement de marché de technologies plus économes en énergie et plus respectueuses de l'environnement?

L'un des principaux marchés interconnectés du carbone (Figure 1) est celui des technologies économes en énergie, et plus respectueuses de l'environnement. Elles sont directement liées à la production énergétique - notamment les cellules photovoltaïques (productrices d'électricité), les chauffe-eau solaires, la puissance éolienne, marémotrice, houlomotrice, les cultures énergétiques/de biomasse, et les pompes à chaleur - et à une meilleure utilisation énergétique, comme les nouveaux équipements industriels et domestiques. Pour faire face au changement climatique (aidé par ou contribuant au bon fonctionnement du marché du carbone), le principal défi est le large développement de ces technologies, leur adaptation, leur achat et leur utilisation.

Quoique ce schéma varie selon les régions et les technologies, la situation globale est celle d'un démarrage relativement lent. On estime généralement à seulement 13% la part de l'énergie primaire imputable aux sources d'énergie renouvelables - essentiellement de l'hydroélectricité. Pour les « nouvelles technologies » - par exemple, le soleil, le vent ou les marées - le chiffre est de moins de 0.5%. Ces technologies sont pourtant très prometteuses pour l'environnement. L'une des explications avancées de cette faible pénétration du marché est le faible retour sur investissement de ces technologies pour les particuliers utilisateurs/investisseurs - ceux-ci ne prenant pas en compte les externalités positives générées par les énergies renouvelables (d'où la logique du marché du carbone). Néanmoins, dans une ère de hausse des prix du carburant, il y a un vrai regain d'intérêt commercial pour ces technologies énergétiques. En lien avec les producteurs et les consommateurs de technologies énergétiques, la question essentielle pour les agences et les gouvernements est la suivante : quelles autres actions sont nécessaires pour encourager une plus vaste utilisation des technologies renouvelables et plus économes en énergie?

La perspective M4P : au-delà du prix, surmonter les autres contraintes d'accès et de croissance

L'évolution des prix relatifs sur le marché énergétique relâche en partie une contrainte (incitation) essentielle qui s'opposait à la croissance. Cependant, comme sur la plupart des marchés, il est peu probable que ceci, en soi, suffise à générer le changement souhaité et sans doute nécessaire. Pour cela, il faut s'attaquer aux autres contraintes qui freinent le développement du marché. La démarche M4P propose une approche globale et fiable permettant d'identifier et de prioriser ces contraintes. Selon le contexte local, il peut y avoir émergence d'un certain nombre de zones d'intervention potentielles:

- La division entre recherche & développement et secteur privé: comme pour d'autres marchés (par exemple l'agriculture), il s'agit de faire face au même défi, de prendre en compte les nouvelles idées prometteuses développées par les organismes publiques de recherche, de faire en sorte qu'elles soient mieux développées et mieux diffusées sur les marchés par le biais d'acteurs du secteur privé. Ce pont entre bien public et privé - ainsi que le processus et les relations qui le définissent - est souvent fragile.
- La barrière de l'innovation : selon ce qui a été établi plus haut, pour qu'il y ait amélioration et changement du marché, il faut que des sociétés privées investissent dans le développement et la mise en circulation de nouvelles technologies. Tout comme pour d'autres secteurs (par exemple, les services financiers), où d'importants fournisseurs privés ayant jusque-là joué un rôle secondaire ont pris conscience des potentialités commerciales de marchés de niche/des consommateurs à faibles revenus, le défi est de stimuler l'innovation (avec prise de risque). Par

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

le passé (et encore aujourd'hui), les agences ont eu tendance à promouvoir l'intérêt du secteur privé par une intervention directe dans le marché en tant que fournisseur ou en favorisant un producteur plutôt qu'un autre. Jusqu'à maintenant, il ne fait aucun doute que les entreprises investissent prudemment dans les nouveaux marchés de la « base de la pyramide ». Il y a là opportunité pour les agences d'encourager le changement - par exemple, en développant l'information sur le marché potentiel, ou par un appui sélectif et conditionnel à une entreprise pilote - au profit de modèles d'entreprises plus innovants, appuyant effectivement l'accès aux nouvelles technologies des groupes à faible revenu.

- Le déficit d'information: des contraintes d'information aiguës pèsent aussi bien sur l'offre que sur la demande - les acteurs du marché se trouvant alors insuffisamment informés pour prendre des décisions logiques.^e En général, les agences ont apporté leur soutien à des technologies et à des fournisseurs individuels - quelquefois par un appui marketing direct - mais en négligeant la contrainte plus générale de l'information. Améliorer l'environnement de l'information peut être une tâche importante de facilitation, par exemple par des campagnes de marketing social, l'appui à un acteur public (comme une association professionnelle d'entreprises) pour qu'il joue ce rôle, ou l'engagement auprès des médias pour leur faire prendre conscience de l'utilité de mettre en valeur les bénéfices potentiels des nouvelles technologies.⁶
- Développement de l'infrastructure des services : comme pour le carbone et d'autres secteurs, la connaissance et l'information prennent une importance accrue dans le marché des technologies énergétiques. Cela se manifeste souvent dans des services améliorés - intégrés par les fournisseurs à l'offre proposée aux consommateurs, ou apportés par des consultants spécialisés, des courtiers ou des conseillers. Faciliter le développement de ces services et en soutenir les fournisseurs est un élément essentiel de l'effort de développement de marché, pour la technologie énergétique.

Comment utiliser la pression des consommateurs comme force de changement positive?

Il est évident que, dans bien des secteurs, le consommateur a le pouvoir d'influencer les comportements des entreprises. Dans certains cas, cela se traduit par la mise en place de systèmes officiels de normes industrielles/légales - comme pour la santé et l'alimentation - et dans d'autres, de manière moins formelle, par exemple au travers de codes de conduite propres aux entreprises textiles. Le pouvoir du consommateur est influençable, il peut être mal informé, notamment sur les activités de producteurs de régions éloignées, mais:

- il joue un rôle de plus en plus important, ce qui, dans un contexte d'économie globale, ne peut que se confirmer et
- ce rôle croissant va englober les questions touchant au

changement climatique - ce qui, à vrai dire, est déjà entrain de se passer.

Dans ce contexte, sont apparus spontanément des normes indépendantes et diverses visant à « encourager » les consommateurs à considérer les critères de compétence environnementale des produits, en particulier pour jauger de la pertinence des projets de compensation. Certains de ces critères s'alignent sur la pratique du marché du carbone officiel, tandis que d'autres sont étroitement liés aux pratiques propres des entreprises. Il en résulte que ces normes ne sont pas vraiment comparables. Pour les investisseurs privés, ceci est de plus en plus problématique, et des plaintes commencent à s'élever contre l'« éco blanchiment » - « les informations qualitatives non démontrées » qu'aucun examen objectif de performance ne justifie.⁷

La labellisation carbone des produits (alimentaires en particulier) est une tentative pour mettre de l'ordre dans cette diversité et cette confusion, avec des mesures « objectives » de contenu en carbone. Mais cela soulève de très nombreuses questions méthodologiques. Par essence, l'approche privilégiée de l'Analyse du Cycle de Vie (ACV) est complexe et réclame une cohérence sur l'ensemble des problèmes clés, notamment de savoir si l'électricité générée par des sources d'énergie renouvelables doit être traitée de la même manière que les autres.⁸ Plus encore, il ne semble pas qu'il y ait une manière simple de mettre en cohérence la labellisation et le marché du carbone.

La perspective M4P: développer des services pour améliorer l'accès et l'inclusivité du marché

Les marchés de consommateurs prennent de plus en plus de poids quant aux questions du changement climatique. Le défi est pour les agences de canaliser cette tendance de manière à ce qu'elle permette:

- aux consommateurs de faire des choix logiques et informés - il faut que les normes soient suffisamment rigoureuses;
- aux producteurs des pays en voies de développement de pénétrer les marchés - il faut que les normes et les procédures soient suffisamment inclusives.

Le danger est que d'ordinaire aucun de ces deux objectifs n'est atteint. La multiplication des normes reflète les tendances d'autres secteurs,^f entraînant une perte de crédibilité et d'autorité. Quant aux producteurs, les coûts de la certification constituent une charge relative trop élevée par rapport à leurs concurrents de pays plus riches.

Dans ce contexte, M4P, une nouvelle fois, offre une vision claire des défis attachés au développement de marché et définit les zones d'intervention nécessaires. Tout d'abord, en réponse à la pléthore des nouvelles normes, une meilleure coordination est

^e It is widely accepted that most market systems in developing countries are relatively information-poor.

^e Il est couramment admis que l'information est pauvre dans la plupart des systèmes de marché des pays en voies de développement.

^f Par exemple, 22 schémas nationaux et internationaux de certifications différents sont listés par les agences internationales dans l'industrie de l'aquaculture.

ETUDE 8: M4P ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

nécessaire pour établir les procédures de suivi de normes et les méthodologies. Ceci, en pratique, ne peut être fait que par les gouvernements et les agences. Ensuite, l'établissement de normes prenant sérieusement en compte la question de l'inclusivité signifie non seulement établir les normes adéquates, mais des services et des processus susceptibles dans les pays en voies de développement de mettre efficacement en application ces normes et de renforcer les compétences pour y répondre. Sans de telles dispositions, les marchés de consommateurs ne seront sans doute pas en mesure d'exercer des pressions positives significatives face au changement climatique.

Conclusions

Ce document a cerné trois questions essentielles à analyser pour assurer des résultats effectifs aux actions intervenant dans le secteur du changement climatique et faire que les pauvres en particulier n'en payent pas le prix. Le défi que représente le changement climatique est à l'évidence vaste et compliqué. Au cœur du problème - tel que le souligne le Rapport Stern - il s'agit toujours d'agir sur le fonctionnement des systèmes de marché. Trois marchés connexes sont en particulier à améliorer: le marché du carbone, le marché des technologies économes en énergie et le marché des produits de consommation (en particulier l'alimentaire).

Faire face au changement climatique est en fait, essentiellement, un défi de développement de marché. Dans ce contexte, la démarche M4P est particulièrement pertinente. Comme pour d'autres sphères, son atout est d'abord au niveau de la clarification de l'analyse - un moyen objectif permettant aux gouvernements et aux agences de développement d'examiner les différents systèmes de marché influençant le changement climatique et les rôles de facilitation qu'ils peuvent y jouer. Si certaines questions sont spécifiques au changement climatique, tel que le *modus operandi* des opérations du marché du carbone, d'autres sont communes à d'autres marchés, tels que l'élaboration des normes, le développement des services, de l'information et de nouveaux modèles d'entreprises favorisant la croissance et l'accès au marché. En second lieu, cette clarification étant établie, l'approche M4P constitue un atout par le cadre qu'elle offre pour guider les interventions - non seulement en termes de cibles, mais dans la manière dont ces interventions doivent être mises en application.

Références

- ¹ STERN N., *The economics of climate change*, HM Treasury London, 2006
- ² CAPOOR K. & AMBROSI P., *State and Trends of the Carbon Market*, The World Bank Institute, Washington DC, 2008
- ³ CARR C. & ROSEMBUJ F., "Flexible mechanisms for climate change compliance: emission offset purchases under the clean development mechanism", *NYU Environmental Law Journal*, Vol. 16, 2008
- ⁴ CARBON FINANCE UNIT, BANQUE MONDIALE, <http://carbonfinance.org>
- ⁵ PESKETT L., LUTTRELL C., BROWN D., *Making voluntary carbon markets work better for the poor: the case of forestry offsets*, Forestry Briefing 11, Overseas Development Institute, November 2006, London
- ⁶ 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 cases studies series, Employment and Income Division, DDC, Berne, 2007
- ⁷ GROUPE ALDERSGATE, *Carbon costs: corporate carbon accounting and reporting*, London, 2007
- ⁸ ADAM N., "Emission impossible?", *The Guardian*, 25/01/2007

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

