

**INSTITUT DE RECHERCHE DES NATIONS UNIES  
POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (UNRISD)**

DP 84

**Au-delà de la régulation étatique. La  
gouvernance du marché informel de la  
santé: Cas des médicaments au Zaïre**

**Kizito Nsarhaza B.**

Les *Discussion Papers* de l'UNRISD sont des documents préliminaires distribués en quantité limitée, destinés à stimuler discussion et commentaires.

avril 1997

---

L'UNRISD est une institution autonome qui entreprend des recherches multidisciplinaires sur les dimensions sociales de problèmes contemporains du développement. L'Institut est guidé dans son travail par la conviction qu'il est indispensable de bien comprendre le contexte social et politique pour définir des politiques efficaces de développement. L'Institut tente donc de donner aux gouvernements, aux organismes de développement, aux organisations de base et aux universitaires les moyens de mieux comprendre comment les processus et les politiques de développement affectent divers groupes sociaux. Travaillant en collaboration avec un vaste réseau de centres nationaux de recherche, l'UNRISD vise à encourager une recherche originale et à renforcer la capacité de recherche des pays en développement.

Les recherches actuelles portent sur les thèmes suivants : Reconstruction des sociétés déchirées par la guerre; Intégration du genre dans la politique de développement; Environnement, développement durable et changements sociaux; Crise, ajustement et transformations sociales; et Action bénévole et démocratie locale. Les nouveaux thèmes de recherche sont : Politique sociale, réforme des institutions et mondialisation; La responsabilité des entreprises dans le développement durable; Nouvelles technologies d'information et de communication et développement; Culture et développement; Genre, pauvreté et bien-être; Réforme du secteur public et Etats en crise; Emergence du tourisme de masse dans le sud; et La réforme agraire dans les pays en développement. Parmi les programmes de recherche récents on trouve : Conflits ethniques et développement; Impact socio-économique et politique de la production, du commerce et de l'utilisation de drogues narcotiques illicites; Violence politique et mouvements sociaux; et Participation et transformations des relations de propriété dans les sociétés communistes et post-communistes.

Une liste des publications de l'Institut peut être obtenue auprès du Centre de Référence.

---



ISSN 1012-6511

---

Copyright © Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD). Des extraits de cette publication peuvent être reproduits sans modification et sans autorisation sous condition que la source soit indiquée.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNRISD aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La responsabilité des opinions exprimées dans les articles, études et autres contributions signés est celle de leurs auteurs, et leur publication ne reflète donc pas nécessairement le point de vue de l'UNRISD.

---

## ◆ Avant propos

Pourquoi les politiques de restructuration du secteur de la santé en Afrique ne donnent-elles souvent pas les résultats espérés? Une première réponse serait à chercher dans les résistances des planificateurs qui sont parfois plus préoccupés par la défense de leurs propres intérêts que la recherche de moyens effectifs pour résoudre les problèmes posés. Une autre réponse résiderait dans l'optimisme exagéré qui conduit les initiateurs des stratégies à viser des objectifs difficiles à atteindre. Une réponse intermédiaire serait que ces politiques ont toujours été partielles et la négligence des spécificités institutionnelles débouche sur un dilemme dans le traitement du secteur informel : régulation ou laisser-faire?

En utilisant le concept de gouvernance, cette étude propose une lecture alternative du fonctionnement du marché informel. Le terme de gouvernance est de plus en plus utilisé dans la littérature sur le développement. Du point de vue des échanges, elle est perçue comme le processus qui définit l'environnement dans lequel les transactions ont lieu. La gouvernance est formée par l'ensemble des mécanismes tant formels qu'informels mis en place par différents acteurs.

De la perspective généralement adoptée dans la littérature sur l'économie de la santé, il ressort que le secteur informel joue un rôle insignifiant dans la fourniture des soins. Ceci s'explique par l'approche purement macro qui caractérise la plupart d'études sur la restructuration du secteur de la santé. Le présent document adopte une approche micro-analytique positive. Il est basé sur une enquête effectuée à Kinshasa pendant l'été 1996. Celle-ci consistait à recueillir des informations sur la relation entre le vendeur (ou fournisseur) et l'acheteur (client) des médicaments sur le marché central de Kinshasa. Il tente alors de saisir l'impact que la crise du secteur de la santé et les politiques engagées pour y faire face ont eu sur le marché informel au Zaïre. L'étude indique comment le marché permet de contourner les difficultés individuelles (économiques, sociales, physiques) d'accès à la santé.

Il existe de nombreux circuits parallèles des médicaments (contrebande, vente non autorisée, vol et détournement des produits en provenance des hôpitaux et de l'aide internationale). En se concentrant sur la vente des médicaments sur le marché, ce document tente de remonter au niveau national et de voir les implications internationales de ce phénomène. Il démontre ainsi qu'une large majorité des individus achète régulièrement des médicaments au marché. Quant à l'offre de médicaments, elle est le fait de vendeurs ambulants ou fixes. Les femmes y sont peu représentées, la formation très faible et la qualité des produits offerts incertaine.

Ce document explore des pistes pour une réflexion alternative sur les stratégies orientées vers ce secteur. Dans ce sens, il examine la gouvernance des échanges informels sous l'angle des incertitudes auxquels les individus font face : incertitude sur le produit, sur le partenaire et sur l'évolution de la gouvernance. Afin de réduire ces multiples incertitudes, il existe des mécanismes *de facto* mis en place par les individus en dehors de toute régulation officielle. Leur fonction principale est de définir un modèle comportemental qui favorise un fonctionnement équitable du marché : diffusion de l'information, sécurité des transactions,

responsabilisation des individus et évolution des institutions. L'analyse de ces dimensions de la gouvernance conduit à prendre en compte les différentes pressions et incitations, tant économiques que politiques et sociales, qui structurent l'émergence et l'évolution dudit processus.

Les trois niveaux d'analyse (économique, politique et social) démontrent que la qualité des transactions qui ont lieu sur le marché informel des médicaments est le résultat de la conjonction de plusieurs types d'influence. Il y a d'abord la régulation officielle étatique. Elle a tendance à être faible et inefficace. Il y a ensuite une gouvernance interne qui s'instaure entre les acteurs: c'est le respect des engagements sur la base de la crainte de perdre un partenaire sûr. Le rôle des associations constitue la troisième source de gouvernance du marché informel. Il reste toutefois très limité. Enfin, il ressort des entrevues menées par l'auteur que la société toute entière joue un rôle prépondérant dans la définition du comportement des agents.

L'étude conclut sur la nécessité de trouver une alternative au traitement actuel du secteur informel de la santé. Même si le changement de la politique actuelle rencontrerait une certaine résistance de la part de ceux qui la mettent en oeuvre, il est souhaité par la majorité des acteurs concernés.

L'auteur a travaillé sur les projets de l'Institut portant sur le développement rural et l'environnement, la politique sociale, et le suivi du Sommet social. Il est actuellement chercheur associé au projet de l'UNRISD sur la réforme agraire et l'environnement.

avril 1997

Dharam Ghai  
Directeur

## ◆ Sommaire

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>2. REPÈRES CONCEPTUELS ET MÉTHODOLOGIE</b>	<b>3</b>
◆ 2.1 Concepts Utilisés	3
Le secteur informel	3
La gouvernance	4
◆ 2.2 Objectifs du Document et Méthodologies de la Recherche	6
Objectifs du document	6
Récolte des données	7
Analyse des données	7
<b>3. CRISE DU SECTEUR DE LA SANTÉ ET MARCHÉ INFORMEL AU ZAÏRE</b>	<b>8</b>
◆ 3.1 Accès à la Santé et Secteur Informel	9
◆ 3.2 Restructuration du Secteur de la Santé et Développement du Marché Informel	11
◆ 3.3 Régulation du Marché et Informalité dans la Fourniture des Produits de Santé	12
◆ 3.4 Le Marché Informel des Médicaments au Zaïre : Un Aperçu Général	13
<b>4. LA GOUVERNANCE DU MARCHÉ INFORMEL DES MÉDICAMENTS</b>	<b>17</b>
◆ 4.1 L'Incertitude sur le Marché Informel de la Santé	17
Incertitude sur le produit	17
Incertitude sur les individus	18
Incertitude sur la structure de gouvernance	19
Apprentissage de l'incertitude	20
◆ 4.2 Réponse à Cette Incertitude : Les Dimensions de la Gouvernance du Marché Informel de la Santé	22
La diffusion de l'information	22
La sécurisation des transactions	25
La gestion de l'évolution institutionnelle	27
La responsabilisation des agents	28
◆ 4.3. Une Gouvernance à Quatre Niveaux	30
La gouvernance interne	30
La gouvernance sociale	31
La gouvernance étatique	31
Le rôle des associations	33

**5. CONCLUSION : LA GOUVERNANCE DU SECTEUR  
INFORMEL DE LA SANTÉ COMME STRATÉGIE  
ALTERNATIVE**

**34**

**◆ Bibliographie**

**36**

*“Le marché est une place où les hommes se déçoivent les uns les autres”  
(Anacharsis of Scythia, Cité par Hodgson, 1988, 173).*

---

# 1. INTRODUCTION<sup>1</sup>

---

Les études des stratégies de survie des populations africaines en période d’ajustement économique ont été largement dominées par l’analyse des moyens qu’elles utilisent pour se procurer des revenus. Elles reconnaissent principalement le rôle de l’informalisation de la vie économique et sociale dans ce processus d’adaptation (Bangura, 1994; BIT, 1991a; Meagher, 1996). Toutefois, peu d’attention a été directement portée sur les stratégies de satisfaction des besoins sociaux. La raison de ce déséquilibre semble résider dans la logique selon laquelle la possession d’un revenu est une condition nécessaire et suffisante pour satisfaire les besoins de base. Cependant, un regard sur les caractéristiques des revenus procurés tant par le secteur informel que l’emploi formel (importance, durée, régularité, précarité etc.), et les limites du secteur social national (public, privé marchand ou non), rend cette logique inopérante. Cet écart conduit à s’interroger sur l’ingéniosité des populations face aux problèmes de satisfaction de besoins de base. Comment font-ils? Les réponses informelles en matière de satisfaction des besoins essentiels sont nombreuses et peuvent être marchandes ou non (solidarité familiale ou communautaire, groupement associatif, système de crédit tournant). Elles couvrent des domaines aussi variés que l’éducation (apprentissage, école de rue, formation communautaire), le logement (occupation des terrains par la force, construction illégale, sous-location de certaines pièces des maisons), la santé (soins à domicile, médecine traditionnelle, corruption dans les services médicaux publics, fourniture de médicaments, alimentation et nutrition, planification familiale, fourniture d’eau, solidarité face aux risques liés à la santé). Cette étude se penchera sur l’échange marchand des médicaments et, plus particulièrement, leur organisation et structure.

Le secteur informel de la santé est particulièrement répandu en Afrique subsaharienne<sup>2</sup>. Selon une enquête de la Banque Mondiale, un tiers, voire la moitié des malades ne va pas se faire soigner dans les services de médecine moderne, mais recourt plutôt aux soins à domicile, à l’achat de médicaments ou consultent des guérisseurs traditionnels (Shaw et Griffin, 1995). Malgré cette observation, il est étonnant de constater que la réflexion dominante se fonde essentiellement sur le secteur formel moderne, laissant ainsi penser que l’approvisionnement de produits et services liés à la santé par le secteur

---

<sup>1</sup> Cette réflexion doit beaucoup aux éclairages résultant des discussions avec Yusuf Bangura. Je tiens également à remercier Dharam Ghai, Peter Utting, Solon Barraclough, José Trouvé et Krishna Ghimire (UNRISD), Mary-Josée Burnier (IUED, Genève), Paule Bouvier (CERIS/Université libre de Bruxelles), Ted Webster (OMS) et Miloud Kaddar (Centre international de l’enfance, Paris), pour leurs commentaires et suggestions. Je reste toutefois seul responsable des omissions, erreurs ou d’une mauvaise interprétation de la réalité.

<sup>2</sup>Ce terme est utilisé indifféremment avec celui d’Afrique. Il désigne les pays continentaux au sud du Sahara et les îles africaines de l’Océan Indien et de l’Océan Pacifique.

informel est un phénomène marginal<sup>3</sup>. L'importance de la question apparaît clairement lorsqu'un regard est porté sur les implications de ce secteur sur la politique de santé. Elles sont de trois ordres. Tout d'abord, la question d'équité dans la fourniture des services sociaux s'impose quand on considère le degré de corruption qui sévit dans les services publics de santé et ses liens avec le secteur informel. Le fait que certaines personnes reçoivent des soins et des médicaments sans payer les frais occasionnés soulève la question de distribution équitable du budget du secteur de la santé entre les bénéficiaires. La seconde question sur l'équité est celle de la qualité des services et produits fournis par le marché informel par rapport à ceux du système formel structuré. L'absence de tout contrôle ouvre la porte aux abus. Les liens entre le secteur informel et le secteur formel de la santé pourraient être une menace pour le recouvrement des dépenses de fonctionnement du système national de santé. Il en découle un risque d'aggravation des dépenses publiques et des incertitudes sur la durabilité du système national de santé. Il y a également les implications du marché informel sur l'élaboration des politiques de réforme de ce secteur. Sachant que la politique de santé est basée principalement sur les informations disponibles, l'existence d'un large secteur social qui échappe à tout contrôle et enregistrement, signifie plus de difficultés dans l'évaluation des principales variables de la stratégie à adopter. Enfin, l'inégalité dans l'accès aux services sociaux et les difficultés d'élaboration d'une politique de santé constituent des défis à l'efficacité de cette dernière.

Il est par conséquent utile de s'intéresser au marché informel de la santé à deux niveaux : tout d'abord en tant que mode d'ajustement du marché à la restructuration du secteur de la santé. Il faudra alors mettre en lumière les formes et l'importance du phénomène, l'étendue de la couverture de la demande de santé par le marché informel, son rôle et sa place dans le système national de santé, les avantages et les limites de ce mode de satisfaction des besoins, les caractéristiques des populations qui y ont recours et des produits échangés, les relations que ce marché entretient avec le secteur formel, l'articulation de ces deux modes de production de la santé ainsi que les relations avec la sphère politico-sociale. Ensuite, se pencher sur les dynamiques sociales du fonctionnement du marché informel est indispensable dans la recherche d'une stratégie adéquate. L'attention particulière portée aux règles de fonctionnement de ce marché ainsi qu'aux institutions tant formelles qu'informelles qui en assurent le contrôle, en examinant les relations que celles-ci entretiennent avec la sphère formelle et structurée de la vie sociale, économique et politique, permettrait d'aller au

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21631](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21631)

