

Des services à fort impact : des méthodologies pour leur conception et leur mise en oeuvre

Methodologies for the design and delivery of high impact business development services (BDS) for small producers, Jonathan Dawson & Eric Hyman & Sunita Kapila & Donald Mead, September 2000.

Ce travail a été financé par le Centre de recherche sur le développement international (CRDI, Canada).

Financé par le Centre international de recherche sur le développement (CRDI)¹ du Canada, l'article synthétise des analyses de services aux entreprises mis en œuvre par cinq ONG dans des contextes différents.

Les projets sélectionnés présentent des caractéristiques spécifiques. D'abord, plutôt que d'offrir un appui à un ensemble hétérogène de micro et petites entreprises, chacun des projets a été lancé à partir de l'identification d'une opportunité de marché spécifique. Ensuite, dans la plupart des cas, ces opportunités de marché étaient liées à des sous-secteurs particuliers. Enfin, l'appui proposé a été conçu et ciblé avec soin pour fournir uniquement ce qui permettrait aux entreprises clientes de tirer profit des opportunités de marché identifiées.

L'objectif de l'article est de dégager des critères d'efficacité généralisables.

a pour but d'aider ces producteurs à accroître le volume et la valeur du café qu'ils font pousser et à améliorer leurs conditions de vente. Le projet des presses à huile du Zimbabwe cherche à développer une nouvelle industrie de transformation rurale des oléagineux.

L'Intermediate Technology Development Group (ITDG) est une ONG internationale qui permet aux gens pauvres, au Sud, d'améliorer leur accès à la technologie, à l'information et au savoir. Le programme de transformation agroalimentaire du Bangladesh a pour objectif d'aider les gens très pauvres, principalement les femmes, à établir de petites entreprises de production d'aliments transformés, destinés à être vendus sur le marché local. Le projet opère à partir d'une série d'ONG locales, qui fournissent des formations en technologie de la production et en gestion des activités économiques. Le projet d'équipement léger du Zimbabwe cherche à augmenter la disponibilité de matériel adéquat pour les petites entreprises manufacturières et à mettre en place des systèmes d'achat et de location de ces équipements.

Mennonite Economic Development Associates (Meda) promeut le développement économique en faveur de et en partenariat avec les pays défavorisés. Le projet Asomex en Bolivie fournit des services d'intermédiation commerciale qui font le lien entre les petits producteurs et les marchés à l'exportation, avec une attention particulière à la filière haricots.

Sarvodaya Economic Enterprise Development Services (Seeds) constitue le pôle

ONG, PROJETS ANALYSÉS
ET TERMES DE RÉFÉRENCE
DES ÉTUDES DE CAS

Organisations et projets

Enterprise Works Worldwide (EWW) a pour mission de générer de la croissance économique et de contribuer à l'éradication de la pauvreté, au travers de programmes de développement des activités économiques. Le projet d'appui aux petits producteurs de café du Salvador

¹ International Development Research Center.

développement économique d'une organisation bénévole du Sri Lanka. Le projet de poissons d'ornement permet aux petits producteurs de créer des bassins d'élevage de poissons d'ornement. Il met également en lien les producteurs et les commerçants qui achètent le poisson pour l'exporter.

TechnoServe (TNS) se concentre sur les populations rurales à faibles revenus. Elle aide au développement de compétences commerciales, crée et renforce les activités économiques locales. Le projet « stockage, transformation et commercialisation des céréales » au Ghana aide les petits producteurs à augmenter les bénéfices qu'ils tirent de leurs récoltes en améliorant leurs systèmes de commercialisation. Par exemple, le projet leur permet de stocker les grains, soit pour les consommer plus tard, soit pour attendre de les vendre à un moment où les prix sont favorables.

Caractéristiques des pratiques efficaces

L'analyse des cas sélectionnés reflète trois caractéristiques communes : la mise en réseaux, une forte orientation rurale et la nature dynamique et évolutive des projets.

La mise en réseau est l'un des buts des structures d'appui aux micro et petites entreprises. Créer des liens, basés sur le marché, entre fournisseurs d'intrants, unités de transformation, transporteurs et commerçants, établit un lien entre producteurs, utilisateurs et consommateurs des biens et services.

Les projets étudiés sont très majoritairement orientés vers le monde rural. Plusieurs impliquent la mise en place de systèmes de production et de distribution fournissant de nouvelles opportunités commerciales aux producteurs de base. La plupart des consommateurs de produits vendus par les micro-entreprises clientes des BDS sont également issus du monde rural.

Tous les projets étudiés se caractérisent par le fait qu'ils ont évolué au fil du temps. Dans certains cas, les activités jugées nécessaires au lancement du projet deviennent inutiles par la suite, généralement parce que le secteur privé se

met à les proposer sur une base commerciale, ou bien parce qu'elles sont reprises par d'autres agences de développement. Parfois, le changement provient du fait que les responsables du projet ont acquis une meilleure compréhension des besoins des petites entreprises clientes.

RÉFLEXIONS LIÉES AUX INDICATEURS DE SUCCÈS

L'impact

Les variantes dans les indicateurs et les définitions rendent difficiles la comparaison des chiffres en matière d'impact d'une organisation à l'autre. Dans la plupart des cas, on peut trouver de l'information sur le nombre de personnes touchées par un projet, mais la prise en compte des bénéficiaires indirects varie largement de l'un à l'autre. EnterpriseWorks ne comptabilise que les producteurs eux-mêmes et le nombre de foyers de consommateurs bénéficiaires. TechnoServe compte tous les membres de la famille des foyers producteurs comme étant bénéficiaires, en utilisant un multiplicateur basé sur la taille moyenne d'un foyer.

Les études de cas indiquent que la dynamique de commercialisation des services, lancée par les agences de développement, complique le suivi et l'évaluation du projet. Plus le projet développe une approche commerciale et plus il devient difficile de collecter des données sur son impact.

L'évaluation de l'impact devient également problématique lorsque l'objectif d'un projet a été d'introduire une innovation dans une pratique courante, comme dans le cas du projet « stockage, transformation et commercialisation des céréales » du Ghana. Bien que le projet ait été conçu pour un groupe cible spécifique, le modèle de crédit fut répliqué dans différentes parties du pays et son impact, au niveau national, ne put être mesuré.

L'étude de cas du projet d'équipement léger du Zimbabwe a soulevé une autre question liée à l'innovation. Lorsque les

bénéficiaires d'un projet utilisent leurs compétences récemment acquises pour introduire de nouveaux produits et techniques indépendants du projet, est-il suffisant de calculer les gains financiers et d'emploi générés par la nouvelle technologie pour obtenir l'impact ? La valeur des activités menées auparavant et les employés remplacés par la nouvelle activité doivent aussi être pris en compte. Les impacts négatifs doivent également être pris en considération.

Enfin, en matière d'impact, il faut tenir compte de l'effet des variables externes telles que les variations climatiques, particulièrement sur l'activité des entreprises rurales.

L'influence majeure du temps sur le rendement des récoltes a un impact fort sur l'emploi et les revenus. Les méthodes d'évaluation de l'impact doivent trouver des mécanismes pour incorporer des données telles que les caractéristiques du temps ou l'offre d'intrants (comme la qualité des graines). Cet élément s'applique aussi à la question de la durabilité. Les entreprises, surtout celles gérées par des personnes à faibles revenus, sont vulnérables aux changements externes ; leur pérennité dépend de leur capacité à surmonter ces changements.

La pérennité

Les études de cas diffèrent dans leur définition et leur mesure de la pérennité. Certains projets s'intéressent à la pérennité des entreprises appuyées par le projet, tandis que d'autres se concentrent sur la pérennité des services mis en place. Les stratégies mises en place diffèrent en conséquent.

Pour s'assurer de la pérennité des services mis en place au cours du projet, certaines ONG passent la main à des prestataires privés. La plupart des projets observés ont réussi à établir des liens entre les différents acteurs des marchés et souhaitent voir ces interactions perdurer après la fin du projet. Dans le projet Asomex, le développement du service d'intermédiation commerciale a stimulé l'offre de services similaires par d'autres prestataires de services commerciaux. Il était clair que l'offre de BDS par les ONG, subventionnée au départ,

montrerait l'exemple et permettrait aux prestataires commerciaux de se contenter d'adopter ce service. L'un des projets a transféré l'offre de service de l'ONG vers une agence gouvernementale qui continuera à le subventionner ; ce que l'ONG juge comme étant un pas vers la pérennité (cette interprétation n'étant pas acceptée par toutes les ONG et bailleurs) !

Quelles mesures peuvent être prises pour s'assurer que les entreprises privées établies suite au projet continuent de jouer leur rôle d'appui au développement – ce pour quoi elles ont été créées ? Les ONG doivent-elles chercher à les empêcher de se tourner vers des niches commerciales plus rentables mais moins efficace en termes d'appui au développement ? Et si oui, comment ? Cette question s'est posée dans plusieurs projets, et les moyens envisagés pour concilier les objectifs de rentabilité et d'appui au développement sont la prise de participation et le développement du système des franchises.

Tous les projets étudiés ont prêté attention au développement des ressources humaines locales et de la capacité institutionnelle, afin de soutenir l'impact de leurs interventions. Certains projets ont investi un effort considérable dans la construction des capacités de groupes tels que les coopératives ou les groupements paysans et se sont aperçus que cela réduisait le coût de l'offre de service, au travers d'importantes économies d'échelle. Dans le projet du Ghana, les groupes d'agriculteurs étaient formés au traitement des plants, au stockage et à l'accès au crédit et aux marchés.

La rentabilité

Les diverses définitions et dimensions données à un « projet » affectent les calculs de rentabilité. Certaines études de cas incluent uniquement les coûts générés par l'ONG (comme ITDG ou TechnoServe), tandis que d'autres (telles EnterpriseWorks) incluent les coûts de toutes les organisations partenaires et des clients. Dans le cas d'ITDG au Bangladesh, les calculs de rentabilité sont affectés par le fait que ITDG est clairement un facilitateur et non un presta-

taire. Par conséquent, son analyse de la rentabilité des coûts doit prendre en compte les coûts des agences de terrain qui offrent les services.

Une question récurrente est celle de la relation entre recouvrement des coûts et rôle des ONG. Là où l'ONG joue un rôle de facilitateur plutôt que de prestataire de BDS, les entrepreneurs clients n'ont pas de contact direct avec l'ONG. Dans le cas des transformateurs alimentaires au Bangladesh, l'ONG forme des agences locales à la prestation de formations auprès des entrepreneurs. Le prix facturé à ces entreprises ne contribue pas au recouvrement des coûts de ITDG, l'organisation qui reçoit la subvention du bailleur.

CE QUE RÉVÈLENT LES ÉTUDES DE CAS

Tous les projets décrits ici constituent des tentatives de changement à un niveau structurel. Cela implique l'introduction de nouvelles activités économiques, la facilitation de l'accès des plus pauvres (souvent ruraux) à des activités commerciales et la remise en question des relations de pouvoir inégales traditionnelles entre les producteurs pauvres et les acteurs situés plus haut dans la chaîne des valeurs.

Les projets observés ici adoptent une approche différente des préoccupations récentes du débat sur l'offre de BDS aux petites entreprises en matière de niveau d'intervention, de nature de l'offre de services, du rôle clé joué par l'organisation et de groupes cible. De fait, le débat général est centré sur le besoin de développer des marchés de BDS dynamiques. Les actions prioritaires concernent la stimulation de la demande de services parmi les petits entrepreneurs et l'offre d'un appui à court terme aux prestataires de services (quand c'est vraiment nécessaire), afin de leur permettre de répondre à la demande.

Ce modèle repose sur l'existence d'entreprises établies en zone urbaine et prenant des décisions sur la nature des ser-

vices qu'elles souhaitent acheter. La valeur du modèle n'est pas remise en question ; mais il existe tout un univers d'activités de micro et petites entreprises auxquelles le modèle ne s'adapte pas. Là, le terme entreprise est moins clairement défini : c'est une stratégie de subsistance parmi d'autres pour les ménages à faibles revenus.

C'est de cet univers que sont issues les études de cas observées ici. L'unité d'analyse pour l'identification des opportunités et des contraintes n'y est pas l'entreprise individuelle mais le sous-secteur. Pour ces micro-entrepreneurs, l'opportunité réside dans le fait de se mouvoir vers une activité de transformation, manufacture ou commerce de plus haute valeur. Rares seront les entrepreneurs capables d'identifier des solutions ou de payer pour les services dont ils ont besoin. Il s'agit là moins d'envisager l'échec du marché à court terme que de construire des marchés.

Le niveau d'intervention

Les études de cas témoignent d'une forte ambition dans le niveau d'intervention et le caractère pionnier des projets. Ainsi Asomex représente une approche innovante de l'amélioration de l'accès des petits fermiers aux marchés d'outre-mer. Le projet de presses à huile d'WWW vise à faciliter l'émergence d'une nouvelle industrie rurale au Zimbabwe.

Les concepteurs des projets ont choisi d'offrir toute une gamme de services conçus par eux, plutôt que d'entrer en collaboration avec d'autres agences spécialisées. C'est un point important car il contredit le principe communément accepté selon lequel les agences sont plus efficaces si elles concentrent leur intervention directe sur leur zone de spécialisation. La réalité cependant est que la collaboration entre agences est difficile. L'organisation leader risque de perdre le contrôle du processus et de devenir dépendante de la capacité de ses partenaires à offrir des services.

Un autre point commun lie les projets étudiés : leur durée. Répondre aux contraintes impliquées dans chacune de ces interventions auprès des sous-secteurs prend du temps !

L'évolution des services au sein du projet

Les projets ont commencé avec un nombre de produits limité, qui leur permet d'engranger les bénéfices issus de la spécialisation. La diversification qui a suivi découle de la volonté d'accroître la rentabilité et de promouvoir la pérennité financière des structures créées par le projet. La viabilité commerciale de projets tels qu'Asomex, Ram ou Zopp semble dépendre de l'expansion de leurs activités.

Deux éléments importants sont à prendre en compte :

- un fort degré de réactivité aux circonstances changeantes et aux développements inattendus est requis de la part des responsables de projets. Cela suppose à la fois de bons systèmes de gestion de l'information et un mode de pensée créatif et souple de la part de l'équipe ;
- les bailleurs doivent être souples et permettre les changements nécessaires de direction. Dans deux études de cas (pétrole au Zimbabwe et initiative crédit au Ghana), cette caractéristique a été identifiée comme étant un enjeu important.

Le rôle clé joué par les ONG qui mettent en œuvre les projets

Elles jouent un rôle fondamental dans la conception et l'exécution des projets, et dans l'identification des opportunités économiques à exploiter dans le projet et sa conception. Dans certains cas, cela implique la consultation d'autres acteurs. Au Salvador, EWW commença la conception du projet avec une étude du sous-secteur à laquelle avaient largement participé les coopératives, petits fermiers et agences gouvernementales impliqués dans le secteur.

Il existe de bonnes raisons pour que les ONG jouent ce rôle : d'une part, les initiatives sont de nature complexe, d'autre part ces ONG travaillent majoritairement avec des producteurs non éduqués, pauvres et isolés, qui n'ont pas la possibilité de déterminer eux-mêmes les opportunités économiques ou d'identifier les interventions à mettre en œuvre.

Cela constitue bien sûr un danger : en effet, les ONG acteurs directs sur le marché ont souvent donné des résultats mitigés. Ici cependant, les ONG se sont principalement concentrées sur les fonctions de facilitateur et de recherche/développement.

Vers la pérennité

Chacun des projets étudiés poursuit une stratégie de pérennisation liée aux bénéfices spécifiques qu'il a permis de générer. Les différentes approches explorées présentent un haut niveau d'innovation et dans certains cas marquent des nouveaux départs pour les ONG. Dans cinq des sept études de cas, la pérennité est recherchée avant tout à travers les mécanismes du marché. La prise de participation de EWW dans les entreprises manufacturières du Zimbabwe et de Meda dans Asomex constituent une nouvelle dimension importante du partage des risques et du partenariat entre les structures d'appui et leurs clients.

Un élément est absent de toutes ces stratégies, qui constitue pourtant le fer de lance des débats actuels sur les BDS. Il s'agit du paiement des BDS proposés, dans une perspective de recouvrement des coûts. En cherchant à expliquer cette absence, on retombe sur la distinction énoncée plus haut, qui oppose les initiatives qui promeuvent la croissance des entreprises individuelles et celles qui promeuvent la croissance à un niveau sous-sectoriel.

Des voies alternatives vers la pérennité doivent être explorées car les interventions sous-sectorielles sont rarement caractérisées par des transactions conventionnelles, au sein desquelles les clients peuvent décider d'acheter ou non un service.

CONCLUSION

Les études de cas ont démontré combien il est difficile de collecter et de présenter une information pertinente à partir des comparaisons en termes d'impact,

de rentabilité et de pérennité. Elles prouvent cependant que les projets de BDS sont capables d'une large couverture et d'un fort impact. Le projet des presses à huile du Zimbabwe a permis la distribution de 2 400 presses, générant des emplois pour 4 150 personnes dans les pressoirs et permettant à 6 000 agriculteurs d'augmenter leur production de tournesols. Parmi les 8 700 bengladeshi formés à la transformation alimentaire, 1 800 ont monté une entreprise. De plus, plusieurs projets ont été reproduits ailleurs ou étendus à d'autres régions.

Pourtant, la position adoptée par les projets exposés ici (projets reposant sur un engagement long terme des ONG et des bailleurs, qui coûtent chers) n'est pas considérée positivement. L'engouement actuel concerne des projets de BDS très focalisés, à court terme, et capables d'atteindre un recouvrement des coûts rapide. Le problème est que ces projets prévoient de répondre à des failles localisées et limitées des marchés ; ce qui ne correspond pas à la majorité des environnements.

Voici quelques-uns des principes de « bonne pratique » que nous suggèrent les études de cas :

- avoir une vue systémique du développement des micro et petites entreprises ;
- mettre l'emphase sur les secteurs plutôt que sur les entreprises ayant un potentiel de croissance ;
- inclure les agriculteurs et les consommateurs dans les interventions systémiques planifiées et mises en œuvre ;
- reconnaître le rôle de recherche et développement et donc la nature pionnière de certains BDS ;
- encourager l'offre de services commerciaux à travers le marché local ;
- être conscient du besoin d'équilibre entre les approches « développement » et « commerce » ;
- être souple afin d'être en mesure de réagir face aux changements de contexte.