

Mise en œuvre et métamorphose du concept de « BDS »

“From idea into action”: The implementation and metamorphosis of the BDS,
Wältring F., GTZ,
février 2006

La GTZ fait le point sur dix ans de théorie et de pratique dans le domaine des services d'appui aux entreprises. Elle retrace l'évolution des réflexions au sein de la communauté du développement des entreprises et plus spécifiquement au sein de la GTZ pendant cette période. Offrant un historique clair des trois générations d'approches « BDS » jusqu'à ce jour, elle pose les enseignements tirés par l'Agence de projet en projet, utiles à l'ensemble de la communauté.

HISTORIQUE DE L'APPROCHE BDS

L'apparition du concept de BDS au milieu des années 1990 procédait de la perception générale des limites des approches traditionnelles d'appui, n'ayant fait la preuve ni de leur impact, ni de leur pérennité. La discussion autour des BDS a débuté en 1995. Elle a trouvé son point culminant dans l'élaboration du « livre bleu » du Comité des bailleurs pour le développement de la petite entreprise, premier guide offrant des principes directeurs pour les projets d'appui aux entreprises.

D'une logique d'offre vers une logique de marché

Jusque là, l'approche suivie par les bailleurs était principalement orientée par l'offre. La connaissance de la demande réelle des micro et petites entreprises était tout-à-fait insuffisante, tout comme celle de la logique de fonctionnement des marchés. Au lieu de faciliter le développement de marchés de services, les bailleurs de fonds et gouvernements agissaient souvent comme prestataires directs de services et, dans certains cas, entravaient même l'entrée sur le marché de prestataires privés. La promotion de l'appui des services pu-

blics et des ONG encourageait une logique de réponse aux demandes des bailleurs plus que de réaction aux besoins du secteur. La plupart des produits et services offerts étaient standards et fréquemment gratuits. La prestation de services était essentiellement considérée comme un bien public, sans aucune différenciation entre les devoirs et responsabilités respectifs du secteur privé et du secteur public.

Il devenait de plus en plus important de repenser les interventions des bailleurs et gouvernements, en particulier sur les marchés défaillants, où l'offre et la demande sont généralement non concordantes. L'aspect innovant de l'approche de développement des marchés des BDS tenait à l'importance de l'analyse du fonctionnement des marchés et au renforcement de ces marchés dans leur ensemble. Renforcer le marché – et non plus renforcer des aspects isolés de celui-ci avec des risques de distorsion – devint le nouvel objectif.

La première génération des BDS

Les BDS (ou SAE) sont principalement des services aux entrepreneurs destinés à améliorer leur productivité et leur compétitivité. Contrairement aux approches précédentes, ils doivent se conformer au marché et être offerts par des prestataires commerciaux. La première génération des projets de SAE était ainsi es-

sentiellement centrée sur l'appui aux prestataires privés, la mise en adéquation de l'offre et de la demande de services et une application déterminée des principes énoncés dans le Blue book concernant les subventions et le rapport à la demande et au secteur privé. Les principes qui servaient de guide à cette première génération étaient les suivants :

- se concentrer sur les interventions orientées par le marché et la demande. Les études de marché et analyses de la demande devinrent des outils à part entière pour identifier les interventions appropriées et pour développer les produits correspondants ;
- centrer les études de marché initiales sur les services « indépendants », tels que la publicité, la communication, le conseil, la comptabilité, la finance et la technologie ;
- minimiser les distorsions de marché en examinant minutieusement le recours aux subventions et en analysant les incitations existantes ;
- privilégier les solutions commercialement viables dans lesquelles les entreprises sont considérées comme des clients plutôt que comme des bénéficiaires ;
- cibler les prestataires de services privés ;
- changer le rôle des acteurs publics : les prestataires de type public tels que les bailleurs de fonds et ONG doivent cesser la prestation directe de services pouvant être assurés par le secteur privé et limiter leur rôle à la facilitation et aux services relevant du bien public tels que la stimulation de la demande, l'information, les liens d'affaires et la défense des intérêts ;
- le personnel de terrain des bailleurs et des partenaires doit changer sa mentalité, appliquer des outils plus souples et plus réactifs à la demande au lieu de modèles standards. Cela nécessite de nouvelles compétences au-delà des compétences traditionnelles de gestion de projet.

En résumé, le « tout commercial » était devenu le mot d'ordre de certains experts. Cependant, cette approche a commencé à être critiquée pour sa rigidité et le recours exclusif à des solutions de services privés commercialement viables. Trop

peu d'attention était accordée à la faiblesse des institutions et des marchés dans de nombreux pays en développement. Le rôle des entités publiques n'était pas intégré de manière appropriée dans les interventions. Les prestataires de services privés étaient essentiellement identifiés dans les zones urbaines et répondaient principalement à la demande de moyennes et grandes entreprises plus solvables. Il devint bientôt évident que ce type d'appui n'était pas suffisant pour renforcer les marchés des SAE, notamment dans les pays économiquement faibles.

La deuxième génération des BDS

La deuxième génération de projets comprenait des éléments supplémentaires, plus d'acteurs et intégrait une approche de développement des marchés de BDS reposant sur la promotion du secteur privé, des filières et de l'environnement des affaires.

Les tendances clés de la deuxième génération étaient les suivantes :

- une plus grande attention accordée à l'adaptation des interventions aux conditions locales et un glissement des BDS vers le développement des marchés ;
- moins d'importance donnée à la distinction entre prestataires privés et prestataires publics. La question est plutôt : quel est le prestataire le plus approprié pour délivrer des services d'une manière pérenne et orientée marché ?
- une approche plus systémique des interventions, dans laquelle les entités publiques locales et nationales jouent un rôle de facilitation important pour la promotion des BDS ;
- plus d'importance accordée à l'intégration des secteurs et entrepreneurs faibles (secteur agricole, micro-entreprises) dans les approches ;
- intégration du développement des marchés des BDS en tant qu'élément des programmes de développement du secteur privé (développement économique local et régional, filières et environnement des affaires).

Le recours aux services intégrés, aux approches filières, à des études de marché plus spécifiques, à des approches de re-

cherche participative et de recherche-action ont facilité la compréhension des problèmes spécifiques et l'adaptation des réponses aux besoins des différents groupes d'entreprises.

Vers la troisième génération

Aujourd'hui se profile une troisième génération qui n'est pas traitée dans ce document. La discussion internationale actuelle sur des concepts tels que « faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres » et la tendance visant à transférer cette approche générale de développement des marchés dans d'autres secteurs du développement (comme la santé, l'agriculture, etc.) ont été influencées par des leçons apprises du concept de BDS : comment opérationnaliser les outils, indicateurs, processus, partenaires ou mécanismes d'intervention de développement des marchés objectifs et appropriés.

L'ÉVOLUTION DE L'APPROCHE DE LA GTZ

La GTZ était particulièrement intéressée par l'approche BDS du fait du volume de ses expériences dans le domaine du développement des micro, petites et moyennes entreprises et du secteur privé au cours des années 1980 et 1990. Avant cette période, la GTZ et d'autres établissements comme le Service allemand de développement avaient particulièrement contribué à renforcer le niveau méso (institutionnel) pour appuyer le développement des PME, liant les entrepreneurs avec des associations professionnelles ou institutions gouvernementales, agissant également sur les aspects de développement organisationnel, l'amélioration de l'offre des services et appuyant le développement des capacités humaines et d'organisation nécessaires à l'émergence d'un marché des BDS.

La BMZ et la GTZ étaient conscientes des faiblesses des approches conventionnelles orientées sur l'offre du fait de leurs expériences avec un grand nombre d'acteurs économiques différents.

Pendant les années 90, le ministère avait déjà commencé à remodeler les concepts sectoriels relatifs à la promotion des MPME et du secteur privé, mettant l'accent sur des interventions systémiques, le principe de la subsidiarité et l'intégration des aspects de marché et de demande.

Au début des années 90, le département de développement du secteur privé de la GTZ a suivi un processus de réforme structurelle fondé sur une approche d'intervention plus orientée marché, intégrant l'approche de développement systémique avec des interventions aux niveaux macro, méso et micro. Il a également élargi son approche de développement du secteur privé. Commencant avec des interventions de promotion des MPME au niveau micro et méso, il s'est orienté de plus en plus vers une approche de développement du secteur privé touchant également les entreprises plus grandes. L'évolution s'est poursuivie en direction de la promotion de l'environnement des affaires et du climat d'investissement, avec de plus en plus d'interventions aux niveaux macro et méso. L'évolution des modes d'intervention s'est appuyée sur les éléments marquants suivants :

- le développement de produit et la gestion des connaissances sont partagés par le siège et les structures régionales ;
- l'appui se fait via les projets sectoriels financés par la BMZ et mis en œuvre par la GTZ. Ces projets comprennent des composantes de recherche et des initiatives pilotes centrées sur le développement d'innovations ;
- l'amélioration de la gestion des ressources humaines : qualification et formation du personnel, organisation et participation à des conférences internationales sur le DSP et les BDS, introduction de critères davantage tournés vers les compétences de gestion d'entreprise pour le recrutement des cadres ;
- un système de gestion de projet décentralisé donnant aux responsables locaux suffisamment de liberté pour tester des outils innovants tout en fournissant au siège des informations nourrissant la réflexion sur les bonnes pratiques ;

- un allongement de la durée moyenne des projets dans les pays partenaires (trois à huit ans).

ENSEIGNEMENTS RÉCENTS

Dix années d'expériences sur le terrain ont alimenté de nombreux processus d'apprentissage et nourri l'amélioration des stratégies, des outils et des modes d'intervention. Les principaux défis et enseignements qui ressortent de cette expérience sont les suivants.

Le défi de l'approche par la demande aux différents niveaux d'intervention

Un des éléments principaux de l'approche de développement des marchés de BDS est sa forte orientation sur la demande. Les interventions doivent être fondées sur « ce que nous dit le marché » et pas sur ce que le bailleur, l'État ou le projet croit être les besoins du marché.

Mettre en œuvre l'orientation sur la demande est délicat parce que les décideurs politiques, les bailleurs et les entreprises manquent souvent d'informations sur les obstacles au développement du marché ou ne sont pas conscients de l'existence d'options d'intervention plus pertinentes.

La GTZ considère l'amélioration des marchés des BDS comme un élément de la stratégie plus globale de promotion de la compétitivité. Pour elle, l'État a aussi un rôle important à jouer dans l'appui au développement des marchés des BDS. Celui-ci nécessite la stabilité macro-économique, des politiques transparentes et favorables à l'entrepreneuriat, de la transparence dans l'offre et la demande de services de conseil et l'accès à l'information pour améliorer la compétitivité des entrepreneurs au niveau micro.

Promouvoir le développement du marché en agissant uniquement au niveau micro, méso ou macro ne permet pas d'exploiter les effets de synergie créés par une approche systémique. Appliquer une approche orientée marché requiert tout particulièrement d'avoir les bonnes

informations sur les conditions du marché et les meilleures pratiques d'intervention.

La GTZ a utilisé plusieurs stratégies pour améliorer l'information et la prise de conscience :

➤ **Procéder avant tout à une étude de marché**

- Plusieurs outils d'étude de marché et d'évaluation des besoins ont été développés pour améliorer la connaissance de la taille du marché, de la demande en services des entrepreneurs, de l'offre de services, des lacunes de l'offre, de la conscience des services existants, des filières, ainsi que des contraintes légales et distorsions entravant l'offre de services.
- Les évaluations transversales ont été complétées avec des études plus spécifiques (à un secteur, un territoire ou un service).
- Les premières évaluations étaient surtout basées sur l'analyse quantitative. Les méthodes qualitatives et participatives ultérieures, telles que les ateliers et les évaluations rapides, ont permis d'obtenir une connaissance plus étroite des besoins spécifiques des entreprises.
- Contrairement aux approches traditionnelles relativement standardisées, ces différents types d'évaluation constituent une condition préalable au choix du mode d'intervention.

➤ **Placer l'intervention systémique au cœur du concept des BDS**

Les contraintes liées à l'information sur le marché concernent aussi bien les décideurs politiques, les représentants institutionnels et les entrepreneurs. Les projets doivent s'efforcer d'avoir un impact à ces trois niveaux.

➤ **Promouvoir l'orientation sur la demande de manière progressive**

- Sur les marchés faibles en particulier, il est plus difficile de suivre une approche systémique et strictement orientée sur la demande. Parfois, la situation du marché ne permet des interventions que dans des domaines spécifiques comme le développement organisationnel, l'appui à des prestataires spécifiques, les petites interventions fondées sur la demande. Ce

qui compte, c'est qu'elles soient intégrées dans une stratégie plus globale visant à favoriser le développement du marché des BDS à moyen ou long terme.

- Beaucoup d'interventions en faveur de la demande n'auront pas de succès immédiat. Favoriser la prise de conscience sur l'importance du marché des BDS et l'utilisation des services prend beaucoup de temps.
- Faire évoluer les institutions publiques et privées vers une approche fondée sur la demande nécessite un renforcement des capacités et un changement des façons de faire traditionnelles.
- Sur les marchés faibles particulièrement, les interventions en faveur de la demande doivent souvent être combinées à des activités pilotes sur le versant de l'offre, de façon à obtenir des effets de démonstration.

Identifier les approches d'intervention appropriées

Le but des interventions orientées sur la demande n'est pas d'imposer des solutions externes, mais de s'assurer que les actions des bailleurs et des gouvernements se fondent sur une compréhension des « règles du jeu » en ce qui concerne les obstacles au développement du marché local.

Les conditions du marché changent non seulement d'un pays à l'autre, mais également dans un même pays entre les régions et les localités et entre les secteurs. Outre la compréhension des fonctions et des défaillances du marché et la prise en considération d'aspects systémiques, les nouvelles interventions exigent de renoncer aux approches « blue print » et de développer de nouveaux outils appropriés aux normes, qualifications et ressources locales.

D'après l'expérience de la GTZ :

- une situation telle que celle du quart C, où à la fois la demande et l'offre sont très faibles, est peut-être l'un des scénarios les plus complexes pour le développement du marché. L'accent doit être mis sur l'éducation et la sensibilisation, sachant que l'impact ne pourra être ressenti que sur le long terme ;



- dans un contexte tel que celui du quart A, à savoir une très faible demande et une offre relativement faible, l'action doit porter sur l'information et le renforcement des capacités élémentaires des prestataires de service publics et privés. L'impact sera à moyen terme ;
- la situation B se caractérise par une demande faible et une offre faible, soit le meilleur scénario, avec un marché relativement bien développé. Les interventions peuvent viser la couverture des coûts des prestataires de service privés au premier plan et une différenciation plus claire du rôle des acteurs (gouvernement, prestataires de services publics et associations commerciales). L'impact de telles interventions est plus rapide ;
- là où la demande est faible et l'offre très faible voire inexistante (D), comme cela peut être le cas sur des marchés d'exportation où les prestataires de service appropriés sont souvent situés sur les marchés de destination, la situation plaide pour des interventions modestes qui mettent en lumière le besoin de certains SAE et essayent d'établir des liens par la démonstration. Si l'offre de BDS est très faible, mais qu'il y a une volonté d'intégrer une approche de dévelop-

pement du marché sur le long terme, les facilitateurs (ou les bailleurs) peuvent parfois agir en tant que prestataires de service pour lancer le processus, mais ceci demande beaucoup de précaution.

Sur les marchés très défaillants comme dans de nombreux pays africains et d'autres pays peu développés, le renforcement des capacités de base des associations professionnelles, entités gouvernementales et prestataires de services joue toujours un rôle important. Suivre une approche de développement du marché dans ces circonstances exige de procéder par étapes progressives dans lesquelles le renforcement des capacités est associé dès le début aux aspects de prise en compte de la demande et de mise en adéquation de l'offre et la demande.

Intégrer les partenaires dans l'approche et clarifier leur rôle

L'appropriation est considérée comme une condition préalable importante pour l'efficacité et la pérennité de l'approche BDS, et aussi comme l'un de ses indicateurs clés de qualité. Mais comment obtenir des partenaires qu'ils soutiennent une approche qui diffère à beaucoup d'égards des manières de faire tradi-

tionnelles ? On ne peut pas attendre des individus ni des organisations qu'ils la comprennent et la soutiennent immédiatement. Néanmoins, il faut s'assurer que l'appropriation des organisations partenaires soit gagnée au cours du projet afin de garantir la pérennité des apprentissages et de l'impact.

L'approche de développement des marchés des BDS a bousculé les projets, mais plus encore les partenaires, à différents égards. Elle touche à la motivation des processus d'apprentissage individuels et institutionnels dans des conditions souvent complexes et non modifiables dans un court laps de temps.

Obtenir l'adhésion des partenaires locaux passe par quelques facteurs clés :

- autoriser de la flexibilité dans la sélection des partenaires ;
- diversifier les partenaires en assurant une implication plus forte des institutions privées ;
- introduire de nouvelles formes d'incitation au-delà des subventions et des aspects financiers ;
- mettre en œuvre des formes d'interaction pour créer la confiance envers le processus et le bailleur ;
- réfléchir de manière stratégique aux moyens d'intégrer les partenaires de la façon la plus efficace et pérenne ;
- consentir des efforts importants dans le domaine du renforcement des capacités pour favoriser la compréhension, la sensibilisation et à terme le changement de mentalité d'une perception fondée sur l'offre à une perception fondée sur l'entreprise.

La discussion sur les BDS a permis de clarifier les rôles attendus des partenaires. Les associations professionnelles ont la responsabilité importante de chercher à influencer les décisions des autorités locales et nationales concernant l'environnement des affaires et de mettre en lien les entrepreneurs avec les fournisseurs et prestataires de services privés. Étant donné l'importance croissante des aspects d'environnement politique, la GTZ a accru son soutien aux entités gouvernementales dans la prestation de services publics, la formulation de politiques, réglementations ou législations ou la conception de stratégies de promotion économique.

Faire évoluer les BDS vers des approches de développement des marchés complémentaires et plus globales

Ces dernières années, la plupart des projets de BDS ont été associés à des approches centrées sur le développement économique local et régional, les filières et l'environnement des affaires. Cette évolution illustre la tendance à intégrer les critères de développement des marchés des BDS dans d'autres approches de développement du secteur privé.

Les approches de promotion des filières, de développement économique local et régional et d'amélioration de l'environnement des affaires présentent plusieurs avantages pour la promotion des BDS et des principes de développement des marchés. Les approches filières permettent l'identification de la demande concrète de services, rend plus facile l'adhésion et l'implication des entreprises du fait de sa rationalité économique, permet le recours aux services intégrés, contribue à la formation de liens d'affaires et institutionnels, ne se restreint pas à une zone géographique et inclut de nombreux acteurs différents (des paysans pauvres aux sociétés internationales). Les approches territoriales, telles que les programmes de développement économique local et régional et de promotion d'un environnement favorable aux entreprises, incluent davantage d'acteurs (publics et privés), favorisent la mise en réseau et la sensibilisation des acteurs au niveau local ou national à l'approche de développement de marché.

Conditions minimums nécessaires au succès des projets de BDS

Même si l'approche des BDS a pu être adaptée aux marchés très faibles, l'expérience montre que la mise en œuvre de projets de développement des marchés des BDS n'est pas toujours réalisable. Certaines conditions doivent au minimum être réunies :

- des conditions concurrentielles aux plans national et local, ou au moins une tendance à l'ouverture des marchés ;

- l'adhésion des principaux acteurs économiques à l'introduction d'approches innovantes ;
- un certain degré de coordination des bailleurs de fonds visant à réduire les distorsions de marché et la concurrence entre bailleurs ;
- une différenciation claire des stratégies de développement sociales et économiques (dans le cadre des interventions de lutte contre la pauvreté, cette distinction est souvent floue, or les actions sociales et les actions économiques ont chacune leurs propres logiques, groupes cibles et objectifs) ; les mélanger peut nuire au développement économique ;
- un suivi continu de l'impact de la mise en œuvre.

En l'absence de ces conditions préalables, les projets doivent plutôt cibler d'autres domaines tels que la gestion des politiques publiques, l'éducation et les questions macro-économiques (finance, politique commerciale, etc.) ou des domaines économiques comme la formation élémentaire à la gestion d'entreprise, la sensibilisation à l'entrepreneuriat et l'organisation des entrepreneurs.

Aujourd'hui, l'objectif pour l'avenir est double. D'abord, il s'agit d'étendre l'influence des BDS dans les domaines connexes tels que l'agriculture, la foresterie, la transformation des conflits et autres. Ensuite, il s'agira d'exploiter les processus d'apprentissage hérités du développement des marchés des BDS pour promouvoir le développement des marchés d'une manière générale comme concept clé. ■