

Implementing
sustainable
private sector
development:
striving for
tangible results
for the poor,
The 2006 Reader,
ILO, 2006

Pour un développement pérenne du secteur privé en faveur des pauvres : quelles approches pour quels résultats ?

Le grand défi du développement du secteur privé en faveur de la lutte contre la pauvreté soulève des questions fondamentales au sein de la communauté des praticiens. Le développement des marchés peut-il tenir ses promesses de réduction durable de la pauvreté à grande échelle ? Si oui, comment les programmes peuvent-ils mesurer les résultats et diffuser largement les stratégies éprouvées ? Si non, quelles sont les alternatives ? Faut-il privilégier l'ouverture des marchés par le biais de réformes politiques ou par la stimulation directe des marchés ? Les pauvres peuvent-ils être concurrentiels sur les marchés mondiaux ? Ces questions conduisent les bailleurs, chercheurs et opérateurs, à s'interroger sur les stratégies sous-jacentes des actions de développement des marchés et sur la manière d'améliorer leur contribution démontrable et durable à la réduction de la pauvreté.

INTRODUCTION

Le Compte-rendu 2006 sur l'évolution de l'appui à la petite entreprise présente comme chaque année les problématiques courantes du secteur, décrit les expériences, passe en revue les tendances et synthétise les enseignements des programmes qui atteignent leur objectif de développement des marchés au service des pauvres. Il se divise en neuf chapitres :

- Quel avenir pour le développement du secteur privé ? (chapitre 2)
- Une approche systémique d'ouverture des marchés et de stimulation du développement des marchés (chapitre 3)
- Stratégies actuelles de réforme de l'environnement des affaires (chapitre 4)
- Stratégies de promotion de systèmes de filières (chapitre 5)

- Un nouveau champ d'action : le développement des marchés des services essentiels (chapitre 6)
- Les interventions en contexte de crise (chapitre 7)
- Progrès et lacunes en matière d'étude d'impact et de renforcement des capacités (chapitre 8)
- En guise de conclusion : synthèse des progrès et des défis à venir (chapitre 9)

QUEL AVENIR POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ ?

Au cours des cinq dernières années, différentes communautés de praticiens ont mis en œuvre des approches visant à stimuler des systèmes de marché bénéfici-

ciant aux pauvres, en utilisant la petite entreprise comme instrument pivot. En dépit des progrès et des innovations, quatre tendances sont de nature à entraver ou à menacer ce type de développement de marché :

- ▶ le manque d'études d'impact en mesure de démontrer des résultats clairs à grande échelle ;
- ▶ la tendance forte à une approche minimaliste prônant l'ouverture des marchés par le biais de réformes de l'environnement des affaires ;
- ▶ l'augmentation significative des investissements dans des « transferts directs » (aide budgétaire et prestation de services directs) ;
- ▶ l'insuffisante qualité des actions de terrain : fossé existant entre les connaissances et pratiques recommandées d'une part et la mise en œuvre concrète des programmes d'autre part.

Ces tendances font naître des débats dans le domaine du développement du secteur privé :

- ▶ Faut-il privilégier l'ouverture des marchés et la création d'un environnement des affaires propice ou bien plutôt stimuler des marchés spécifiques et renforcer la capacité du secteur privé à être concurrentiel sur des marchés ouverts ?
- ▶ La petite entreprise est-elle toujours la cible pertinente pour accroître les revenus et les actifs des pauvres ? Ou bien faut-il cibler plutôt l'environnement des affaires, les entreprises d'export, les sociétés transnationales, les améliorations du marché du travail... ?

Un socle commun est constitué des approches pratiques qui tendent à combiner les différentes stratégies. Souvent la question de l'environnement des affaires est traduite en initiatives visant à ouvrir les marchés et à en stimuler le développement de manière spécifique.

Quelles sont, en 2006, les principales recommandations des bailleurs, chercheurs et opérateurs du secteur ?

1. Utiliser les systèmes et les marchés pour agir à grande échelle et non pas à l'échelle de petits modèles pilotes.

2. Appuyer les réformes de l'environnement des affaires.
3. Mesurer l'impact systémique (en termes de bénéfices pour les pauvres).
4. Investir dans le renforcement des capacités.

UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE MARCHÉ

Développer un système de marché propice à la réduction de la pauvreté implique des processus de stimulation qui génèrent un mouvement d'expansion et d'apprentissage et qui conduisent à l'intégration d'un plus grand nombre de pauvres dans des liens de marché offrant de meilleurs revenus. Le développement de systèmes de marché cible non pas une mais plusieurs filières, plusieurs types de liens, plusieurs clusters, etc.

Actuellement, de nombreux programmes poursuivent des objectifs de développement de marché, mais il n'existe pas de vision claire et cohérente d'un système de marché performant canalisant les bénéfices vers les pauvres, même si certaines caractéristiques clés émergent.

Un système de marché est défini par plusieurs dimensions :

- ▶ le contexte (culturel, environnemental, politique et autres facteurs physiques et sociaux) ;
- ▶ l'environnement des affaires (réglementations et infrastructures) ;
- ▶ les institutions (centres de formation et de recherche, universités, organisations professionnelles, ONG) ;
- ▶ le cœur de marché lui-même (entreprises) ;
- ▶ les marchés d'appui (services techniques, financiers et de conseil facilitant l'échange de biens et de services).

Les diagrammes ou cartes de marché qui illustrent l'interaction des entreprises et autres institutions aident à figurer

les systèmes de marché de manière plus globale.

Comment les opérateurs procèdent-ils pour stimuler les changements systémiques sur les marchés ?

Les processus linéaires et « objectifs » qui suivent les étapes classiques d'analyse, de conception, de mise en œuvre et d'évaluation sont moins populaires. Ils ont cédé la place à des processus plus progressifs et participatifs, plus désordonnés peut-être, mais mieux à même d'enraciner les processus de changement au sein du secteur privé.

Il existe un grand nombre de points d'entrée possibles au développement des systèmes de marché.

Parmi les pratiques, on retrouve :

- ▶ **l'approche analytique** : stratégie définie sur la base d'une étude de marché ;
- ▶ **la recherche-action** : recherche-action au service de la connaissance du marché et émergence d'une stratégie à partir des enseignements et des partenariats d'entreprises ;
- ▶ **l'approche entrepreneuriale** : encouragement des entreprises leaders du secteur à participer à des activités d'expansion du marché ;
- ▶ **l'organisation** : stratégie reposant sur l'organisation ou le dialogue avec des groupes communautaires, autorités locales ou organisations professionnelles ;
- ▶ **l'approche sociale** : stratégie façonnée par les questions sociales (amélioration des conditions de travail, égalité hommes-femmes, etc.).

Les enseignements tirés des expériences de développement de marché montrent que deux processus essentiels manquent à la plupart des programmes :

- ▶ inciter le secteur privé à développer des modèles de marché et des modèles d'entreprises viables susceptibles d'être répliqués ;
- ▶ stimuler la réplication de modèles viables et améliorer la réactivité du marché au changement en renforçant les systèmes d'apprentissage.

LES TENDANCES ACTUELLES DE LA RÉFORME DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Les praticiens du développement de marché suivent différents angles d'approche en matière de réforme de l'environnement des affaires. Ceux qui adoptent une approche plus systémique du développement de marché prennent conscience qu'un environnement habilitant est souvent nécessaire pour atteindre les objectifs de croissance favorable aux pauvres. Le travail sur l'environnement des affaires devient ainsi partie intégrante des initiatives de développement de marché et de promotion des filières.

Les réformes de l'environnement des affaires visant à encourager la croissance macro-économique ont généralement pour but d'aider les entreprises de toute taille, sans ciblage des besoins et difficultés spécifiques des petites entreprises. Certaines agences ciblent principalement leurs efforts au niveau national, d'autres se concentrent sur les réglementations gouvernementales locales.

La plupart des stratégies de réforme de l'environnement des affaires s'efforcent à la fois de stimuler la demande de réforme au sein du gouvernement et/ou des autres acteurs et d'informer les décideurs politiques ou de renforcer leur capacité à mettre en œuvre les réformes. Les stratégies les plus courantes sont présentées ci après.

- **Benchmarking** : notation de l'environnement des affaires d'un pays ou d'une ville donnée sur la base de critères spécifiques.
- **Évaluation de l'impact réglementaire** : fait partie de la trentaine d'outils d'évaluation utilisés pour analyser les coûts et avantages des politiques et réglementations gouvernementales.
- **Recherche et diffusion d'informations** : approche qui conduit souvent à la formulation de recommandations politiques.
- **La « guillotine réglementaire »** : vise à réduire fortement les réglementations. Une période est définie durant laquelle toutes les réglementations en

vigueur doivent être consignées dans un registre par les autorités gouvernementales. Au terme de la période spécifiée, toute réglementation non consignée est déclarée non valide.

- **Intervention d'un « promoteur »** : repose sur l'hypothèse qu'un réel changement est généralement le fruit de l'action d'un petit groupe d'individus engagés.
- **Travail avec un gouvernement réformateur** : lorsque la demande de réforme est forte de la part du gouvernement, les acteurs peuvent avancer beaucoup plus rapidement.

Les études récentes montrent que c'est au niveau sectoriel que les questions réglementaires sont les plus importantes pour les entreprises. Certains opérateurs notent que les initiatives portant sur le cadre réglementaire général parviennent rarement à résoudre les difficultés réglementaires spécifiques qui bloquent la croissance des entreprises et la compétitivité des filières.

Les réformes de l'environnement des affaires ciblées sur les filières présentent plusieurs avantages. D'abord, elles sont plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs dans le temps imparti d'un programme que des réformes au niveau macro. Ensuite, les changements spécifiques aux filières peuvent nécessiter un niveau d'approbation moindre de la part des autorités. Enfin, les groupes de défense des intérêts des filières tendent à être plus homogènes et ont souvent déjà des liens avec les programmes. En outre, travailler avec les entreprises et associations d'une filière sur le plaidoyer peut contribuer à appuyer les initiatives concernant d'autres problèmes propres à la filière.

STRATÉGIES DE PROMOTION DE SYSTÈMES DE FILIÈRES

Le développement de filière n'est pas nouveau. Au cours des dernières années cependant, les programmes se sont efforcés de développer des systèmes de filière de manière plus globale, de façon

à atteindre une échelle significative et à permettre un maintien de la croissance de la filière après la fin du programme. Le développement de filière est un élément central de beaucoup de stratégies de développement du secteur privé.

La **sélection des filières** à cibler, par exemple un secteur tout entier ou un produit spécifique, est la première étape délicate. Avec une définition trop large, le projet risque d'être submergé et de décevoir les attentes. Avec une définition trop étroite, il risque d'échouer si les goulots d'étranglement de la filière s'avèrent insolubles ou en cas d'évolution soudaine très défavorable du marché.

Un système de filière ne peut se développer que s'il est tiré par une forte demande des consommateurs. Les opérateurs utilisent différents types de **stratégies pour renforcer la compétitivité d'une filière**. Certains conçoivent des stratégies spécifiques qui consistent à identifier les avantages comparatifs de la filière et à les exploiter, de façon à lui conférer une position solide pour atteindre un marché spécifique. D'autres identifient un certain nombre d'opportunités de marché et mettent en évidence les points faibles que la filière doit améliorer par rapport aux performances globales du secteur.

La grande question inhérente au développement de filières est : **les pauvres peuvent-ils être concurrentiels sur les marchés mondiaux ?** La réponse des opérateurs est à la fois oui et non. A différents marchés cibles correspondent différentes stratégies de renforcement de la compétitivité. Sur des marchés à forte valeur ajoutée correspondant à des niches, les petites entreprises peuvent être concurrentielles grâce à des valeurs d'authenticité, de singularité et de valeur ajoutée sur le plan social. Sur les marchés internationaux de marchandises, le prix, la quantité et la fiabilité sont plus importants. Quant aux marchés nationaux et locaux, ils sont davantage tournés vers des critères de prix, de facilité d'accès et d'adéquation des produits aux goûts locaux.

La plupart des opérateurs encouragent la **participation des entreprises** des filières au développement d'une stratégie de compétitivité. Sans cette participa-

tion, le programme risque d'imposer une stratégie que les entreprises n'adoptent pas. Un processus systémique requiert de renforcer la capacité des entreprises de la filière à développer des stratégies de compétitivité communes, de façon à pouvoir répondre aux évolutions du marché.

Au cœur du développement de filière se trouve le **renforcement des liens d'affaires**, qui favorise la collaboration entre entreprises et leur permet de tirer parti des opportunités de marché. La plupart des initiatives de développement de filières visent à renforcer à la fois les liens verticaux, notamment en travaillant avec des entreprises leaders de la filière ou de petits intermédiaires, et horizontaux, notamment avec les groupements de producteurs.

Pour tirer parti des opportunités de marché et s'assurer un positionnement plus compétitif, les entreprises des filières ont généralement besoin de progresser, c'est-à-dire d'améliorer leurs processus ou leurs produits, de développer de nouvelles fonctions dégagant de la valeur ajoutée ou de changer de canal de distribution pour accéder à des marchés à plus forte valeur ajoutée. La « **valorisation** » des PE est l'un des moyens de s'assurer que les bénéficiaires atteignent les pauvres.

UN NOUVEAU CHAMP D'ACTION : LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DES SERVICES ESSENTIELS

Un nouveau domaine du développement du secteur privé a émergé du travail sur les marchés de SAE, filières et services sociaux transsectoriels : le développement des marchés des services essentiels. Il s'agit des marchés de produits et services qui sous-tendent le développement d'un certain nombre d'autres marchés, ou de l'économie dans son ensemble, et, partant, de la participation des pauvres à ces marchés. Ils concernent notamment la santé, l'éducation, les infrastructures, le développement de la population active, certains services

aux entreprises, l'offre d'intrants et de technologies et les services financiers.

La plupart des stratégies utilisées pour développer les filières sont maintenant appliquées aux marchés des services essentiels. Aujourd'hui, les innovations se concentrent dans trois domaines particuliers du développement de ces marchés : la réduction des lacunes d'information entre consommateurs et fournisseurs, l'assistance technique pour développer les produits et les services essentiels et le développement des marchés d'appui aux marchés des services essentiels.

Les services financiers constituent peut-être le premier marché fondamental dans le domaine du développement du secteur privé. L'intérêt pour le **financement des filières** a émergé alors que les promoteurs et prestataires de services financiers consentaient des efforts importants pour pénétrer de nouveaux marchés, notamment ruraux et agricoles. Les promoteurs des filières ont commencé à s'y intéresser aussi lorsque des solutions pratiques ont émergé. Le financement des filières renvoie à différents types de services financiers fournis soit par des entreprises situées à l'intérieur de la filière, soit par des institutions financières adaptant leurs produits à une filière spécifique, souvent en partenariat avec des entreprises de la filière.

LES INTERVENTIONS EN CONTEXTE DE CRISE

Comment l'aide humanitaire peut-elle être apportée de manière à minimiser les distorsions des marchés et la dépendance, et à renforcer les réponses du marché ? Comment les programmes peuvent-ils appuyer les marchés locaux pour aider les entreprises à s'établir et se développer ?

L'aide humanitaire est généralement délivrée via des canaux spécifiques mis en place temporairement par des agences spécialisées. En 2006, plusieurs agences de mise en œuvre suivent des approches intégrées permettant de délivrer l'aide nécessaire tout en promouvant la ré-

émergence des marchés. Dans ce cadre, les agences d'aide humanitaire créent des partenariats avec le secteur privé pour répondre aux besoins urgents.

De nombreux efforts pour relancer et renforcer des entreprises en contexte de post-crise consistent essentiellement dans le remplacement gratuit des actifs et les subventions aux initiatives de microfinance, parfois associés à de la formation gratuite en gestion d'entreprise. Certains opérateurs du secteur du développement des marchés et de l'environnement des affaires commencent à concevoir des stratégies de développement de marchés dans des contextes de crise en adaptant les approches existantes — réforme de l'environnement des affaires, développement de filières, services essentiels. Des cadres d'intervention et enseignements propres aux contextes de crise émergent progressivement.

PROGRÈS ET LACUNES EN MATIÈRE D'ÉTUDE D'IMPACT ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

La progression des efforts visant à ouvrir et stimuler les systèmes de marché pour réduire la pauvreté se heurte à une lacune persistante : la faiblesse de l'évaluation des performances, des études d'impact et du renforcement des capacités. Le besoin de meilleures évaluations de programmes, d'études rigoureuses et de critères indicatifs de la réduction du niveau de pauvreté n'a globalement toujours pas été satisfait. Il n'existe même pas à ce jour de consensus sur les aspects de performance et d'impact à mesurer.

Si la plupart des agences d'aide évaluent les bénéficiaires tirés directement par leurs entreprises cibles, peu ont développé des **modèles de causalité** explicites mettant en évidence les bénéficiaires pour les pauvres. L'élaboration de chaînes de causalité claires a pourtant permis à ces opérateurs de mettre au point de meilleurs indicateurs et incitations au changement à chaque niveau de la chaîne.

Les **groupes de contrôle** peuvent contribuer à faciliter l'attribution des changements aux activités du programme. Cependant, la plupart des programmes et des bailleurs de fonds considèrent cette technique trop compliquée ou trop coûteuse.

Certains programmes évaluent dans quelle mesure les entreprises assistées **perpétuent les nouveaux comportements** au-delà de la durée du programme.

De nombreuses agences utilisent des **logiciels personnalisés** pour enregistrer et analyser les données d'impact du terrain, en particulier sur les entreprises à différents niveaux de la filière.

Les progrès en matière de mesure des résultats sont également entravés par l'absence de stratégie claire de diffusion et de **renforcement des capacités** en rapport avec l'approche de développement des systèmes de marché. De fait, l'approche elle-même n'a pas de nom clair et n'est pas véritablement associée à une communauté de pratiques.

EN GUISE DE CONCLUSION : SYNTHÈSE DES PROGRÈS ET DES DÉFIS À VENIR

Des réalisations significatives montrent toutefois que le domaine du développement des marchés en faveur des pauvres progresse :

- renforcement des systèmes de marché favorables aux pauvres par la réplification de modèles de marché éprouvés ;
- stimulation des systèmes d'apprentissage pérennes par le renforcement de la capacité des entreprises leaders, des intermédiaires, prestataires de services, etc. ;
- instauration d'un dialogue politique ;
- mise en relation des populations pauvres avec les opportunités de marché à l'échelle mondiale ;
- renforcement des marchés de services essentiels ;

- restauration et développement des marchés affectés par des situations de crise ;
- échanges entre les communautés de pratiques.

Les principales lacunes identifiées à ce jour sont les suivantes :

- manque d'études d'impact et de documentation des résultats ;
- prise en compte insuffisante des questions contextuelles influant sur le développement des marchés en faveur des pauvres ;
- manque de stratégie globale sur la compétitivité des pays en développement ;
- manque d'attention portée à certaines poches de pauvreté ;
- expérience insuffisante en matière d'intervention dans des contextes de crise ;
- manque d'outils ou de stratégie de renforcement des capacités pour appuyer les initiatives de développement des systèmes de marché. ■