

# Appui aux filières : les approches des bailleurs de fonds

Donor approaches  
to supporting  
pro-poor value  
chains,  
The Donor  
Committee for  
Enterprise  
Development,  
janvier 2007

Étant donné la pertinence croissante de la notion de filière pour le développement du secteur privé, il est nécessaire que les gouvernements et bailleurs de fonds des pays en développement comprennent mieux la dynamique de l'intégration des entreprises dans les filières, sachent évaluer les risques et les opportunités pour les populations pauvres de ces pays et puissent concevoir des stratégies appropriées.

L'étude synthétisée ici sert plusieurs objectifs, notamment : exposer les fondements analytiques du concept, de manière à clarifier la terminologie et les distinctions entre les approches « filières » et « liens d'affaires » par exemple, examiner les implications de la coordination et mondialisation croissantes des approches filières en faveur des pauvres dans les pays en développement, et identifier les stratégies et interventions de développement de filières qui contribuent à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

## INTRODUCTION

De plus en plus, les bailleurs de fonds font de la promotion des filières un élément clé de leurs stratégies de développement du secteur privé. Cette nouvelle tendance repose sur les hypothèses suivantes :

- la croissance économique est bénéfique pour les pauvres ;
- la croissance économique ne peut être maintenue à un niveau élevé que si l'économie nationale, ou au moins des secteurs substantiels de cette économie sont compétitifs sur le plan international ;
- de plus en plus, la mondialisation prend forme à travers des relations structurées d'échange.

La question n'est pas si mais comment valoriser les filières de manière à y intégrer un volume croissant de main-d'œuvre et à générer des niveaux de productivité et de rémunération accrus. Cela requiert une approche équilibrée qui prenne en compte à la fois les questions de compétitivité et d'équité.

## LE CONCEPT DE FILIÈRE

Les entreprises deviennent rarement compétitives isolément, c'est-à-dire sans un environnement favorable composé de fournisseurs et prestataires de services ainsi que de clients à la fois fiables et en demande. Toutes les entreprises sont plus ou moins intégrées dans des réseaux et bénéficient d'externalités telles que la facilité d'accès à l'information, aux intrants, aux services spécialisés et à une main-d'œuvre qualifiée.

Les filières sont l'un des éléments les plus importants de ces réseaux ou systèmes de production. Une **filière** peut être définie comme « l'ensemble des activités nécessaires de la conception jusqu'à l'utilisation finale d'un produit. Cela inclut la conception, la production, le marketing, la distribution et autres actions nécessaires pour faire parvenir le produit jusqu'à l'utilisateur final. Les activités qui composent une filière peuvent être le fait d'une seule entreprise ou de plusieurs. Elles peuvent être limitées à un seul pays ou dépasser les frontières nationales. »<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Downing et al. (à paraître).

Lorsque les entreprises se spécialisent à un certain stade de la filière et établissent des liens avec des fournisseurs d'intrants (en amont) et des transformateurs ou distributeurs (en aval), on parle habituellement de **liens verticaux**. Dans le même temps, les entreprises tendent à tisser des **liens horizontaux**, c'est-à-dire des liens de coopération avec d'autres entreprises au même stade de la filière. Les chercheurs de différentes disciplines ont cherché à conceptualiser la façon dont les entreprises s'intègrent dans leur environnement local. En fonction de la discipline, l'accent est porté sur des points différents. Certains auteurs utilisent des notions similaires, chaîne de production, chaîne de valeur, chaîne logistique, qui peuvent se recouper mais pour lesquelles il n'y a pas réellement de consensus quant à la définition précise. Certains analystes mettent l'accent sur les liens horizontaux, d'autres sur les liens verticaux ; certains mettent en évidence le rôle de la proximité spatiale et des synergies régionales, d'autres encore les flux de savoirs et les relations de pouvoir entre acheteurs et fournisseurs. Aucun des concepts n'englobe tout.

Toutefois, les travaux récents sur les filières convergent sur un certain nombre d'éléments qui enrichissent les analyses du développement du secteur privé et son impact :

1. L'approche filière met en évidence l'**organisation du commerce international** et montre comment la production et le commerce sont, à des degrés divers, coordonnés et déterminés par des entreprises leaders.
2. Le concept de filière aide à comprendre les **enjeux de concurrence**. Décomposer les filières en fonction de leurs différents stades et analyser leur performance permet aux entrepreneurs et aux décideurs d'identifier les lacunes compétitives et de définir des leviers d'action.
3. L'analyse des filières permet aux décideurs d'identifier les **agents représentant le potentiel de changement le plus important** et leur impact (positif ou négatif) probable sur la compétitivité et le degré d'inclusion (« inclusiveness ») de la filière. Elle montre comment certaines entreprises définissent et font appliquer les normes,

augmentant ou abaissant par là les barrières à l'entrée des acteurs économiques plus petits ou faibles, et comment leur situation de pouvoir influence la répartition des profits et des risques au sein des entreprises participantes.

4. L'approche montre que les **relations de pouvoir** sont cruciales. Les relations de pouvoir entre les différents acteurs déterminent la façon dont les gains et risques économiques sont répartis le long de la filière et dans quelle mesure les entreprises dominantes peuvent fixer et faire appliquer des normes susceptibles de barrer l'entrée de concurrents sur le marché. Ces relations déterminent la « gouvernance de filière ».
5. L'approche filière aide à comprendre les dynamiques de **création de valeur** aux différents stades de la chaîne et à identifier les points où la rentabilité peut être la plus forte.
6. Elle présente l'intérêt d'attirer l'attention sur les questions de **création, de transfert et d'appropriation des savoirs**. Elle met en lumière des questions essentielles sur la façon dont le savoir circule le long de la filière, par exemple comment l'information sur les tendances du marché est transmise des détaillants aux producteurs, comment les entreprises améliorent leurs connaissances au sein de la filière, etc.
7. Le concept de filière adopte une **perspective globale**, reconnaissant que, de plus en plus, l'organisation du commerce, la coordination des activités productives et les transferts de technologie dépassent les frontières. Cela implique que les chercheurs et décideurs doivent prendre en compte des acteurs clés qui peuvent être situés loin du pays ou de la région qui les intéresse.

L'imbrication des filières dans un cadre politique général, un contexte territorial et des schémas socioculturels spécifiques est très importante pour la conception de politiques. Quasiment tout type de politique nationale ou de programme de bailleur dans le domaine du développement du secteur privé influence dans une certaine mesure, directement ou indirectement, les filières. C'est pourquoi il n'est pas possible d'établir un ensemble

clairement délimité de « politiques d'appui aux filières ». Inversement, adopter une perspective filière est souvent utile pour comprendre l'impact des politiques génériques d'appui au secteur privé.

#### LA PERTINENCE DU CONCEPT DE FILIÈRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Les éléments précédents montrent que le commerce international ainsi que les filières nationales sont de plus en plus dominées par des relations d'échange fortement structurées. L'entreprise leader imposant le rythme de production est devenu le schéma dominant. Les opportunités d'accès aux marchés, de réalisation de gains et de valorisation pour les entreprises dépendent donc de plus en plus des caractéristiques de la filière et des relations de pouvoir vis-à-vis de l'entreprise leader. C'est pourquoi il est important de comprendre comment ces relations sont coordonnées, quelles sont les règles du jeu, qui prend les décisions, etc.

L'internationalisation croissante modifie l'environnement des affaires des PME et des producteurs agricoles de différentes manières. Quel est l'impact de ces changements sur la structure des filières ?

- La libéralisation des marchés mondiaux accroît la pression concurrentielle et augmente l'importance des économies d'échelle, d'où des processus de concentration.
- L'accroissement de la concurrence internationale réduit les rendements des entreprises qui ne savent pas innover et faire en sorte de distinguer leur produit.
- La concurrence internationale récompense aussi la fiabilité et la ponctualité des prestations.
- La prise de conscience accrue du consommateur conduit à des normes de consommation plus élevées et plus différenciées.
- Les nouvelles technologies de transport, d'information et de communication ont diminué le coût d'accès à l'information et aux produits, et ont

facilité la division spatiale des filières, ce qui a des implications pour la localisation du processus de production à ses différents stades.

- Certaines entreprises imposent une domination croissante sur leurs partenaires commerciaux en amont et en aval de la filière, imposant leurs propres règles et agissant comme des « gardiens » du marché.

L'accès aux marchés de l'OCDE dépend par conséquent de plus en plus de la capacité des entreprises à entrer dans les réseaux de production mondiaux de ces entreprises dominantes. Cela représente à la fois des menaces et des opportunités.

### Menaces

Le premier danger résulte du fait que les grandes entreprises capables de créer des images de marques puissantes, d'influencer les tendances de consommation, de fixer et de faire appliquer des normes et de coordonner des réseaux logistiques complets sont rarement originaires des pays en développement. Le fait que la capacité d'innovation, de coordination et de gouvernance des réseaux de production mondiaux soient entre leurs mains se traduit par la localisation du pouvoir, et probablement de la valeur ajoutée, en dehors des PED.

Deuxièmement, l'importance croissante de facteurs intangibles à forte intensité de savoir (conception et marque notamment) est susceptible d'accroître les inégalités entre pays développés et en développement, ainsi qu'à l'intérieur même de ces pays.

Troisièmement, l'importance croissante des économies d'échelle et la consolidation des marchés augmentent les barrières d'entrée pour les petites entreprises et réduisent le nombre de marchés sur lesquels elles peuvent vendre leurs produits. En outre, étant donné la tendance des entreprises dominantes (mais aussi des gouvernements et organisations de consommateurs) à imposer des normes de plus en plus strictes, même pour les fonctions secondaires du processus de création de valeur, les barrières à l'entrée n'en sont que plus fortes. Les entreprises des pays en développement doivent satisfaire à des normes technologiques de plus en plus élevées et coûteuses.

Enfin, étant donné que la plupart des entreprises des pays en développement n'ont plus pour rôle que de suivre des normes imposées, elles ont moins de pouvoir de négociation vis-à-vis des entreprises dominantes. Cette situation est susceptible de faire baisser les marges des fournisseurs au profit de celles des entreprises leaders.

### Opportunités

Du fait que les entreprises multinationales subdivisent leurs fonctions, réorganisent leurs structures internes, se concentrent sur leurs compétences principales et sous-traitent les tâches et fonctions secondaires, de nouvelles opportunités se présentent aux pays en développement qui remplissent les conditions minimum pour réaliser ces tâches au moindre coût. La clé réside dans la spécialisation, dans l'identification d'une niche. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent par exemple à des entreprises des PED de gagner des contrats dans de nouveaux domaines tels que les services de gestion administrative ou de l'information.

En outre, étant donné que les entreprises leaders sont de plus en plus attentives à garantir des flux de production réguliers et sans erreur, ainsi que la conformité à toutes sortes de normes, il leur est nécessaire de procéder à un transfert de connaissances et de technologie dans les pays où se situe la production. Si nous avons mentionné les barrières croissantes à l'entrée comme un risque, elles constituent également une opportunité.

De façon similaire, pour exploiter les avantages en termes de coûts ou gagner accès aux marchés de produits des pays en développement, les investisseurs doivent combler les lacunes éventuelles des systèmes de production locaux. Certaines grandes entreprises investissent ainsi dans la création et l'approfondissement de liens d'affaires locaux.

### La complexité des arbitrages

Globalement, le rôle croissant des entreprises dominantes a des conséquences d'une portée considérable pour les pauvres des pays en développement, impli-

quant à la fois des risques et des opportunités. L'expérience semble montrer que les risques sont bien plus importants et les opportunités plus limitées là où la compétitivité des entreprises ou secteurs nationaux est largement inférieure aux normes internationales. Cependant, déterminer l'impact net des changements dans l'organisation d'une filière n'est pas chose facile, car ceux-ci tendent à créer à la fois des gagnants et des perdants.

Par exemple, inciter des entreprises étrangères à choisir de petits fournisseurs locaux peut avoir des retombées positives localement en termes de transfert de technologie, mais peut diminuer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement. Protéger de la concentration et de la mondialisation de petites entreprises de détail peut conduire à des prix élevés pour le consommateur. Les interventions visant à accroître les normes environnementales et sociales dans un secteur donné peuvent conduire à l'exclusion des fournisseurs informels pauvres.

Un changement structurel dans un secteur particulier peut produire des effets très différents selon que l'on considère les niveaux de rémunération, la qualité du travail, la compétitivité, les questions de répartition ou d'environnement, etc. Cela rend difficile l'analyse de la filière ainsi que l'étude de l'impact des politiques, notamment parce que beaucoup des paramètres sont difficiles à mesurer et à attribuer à une intervention donnée.

### DÉFINITION DES STRATÉGIES D'INTERVENTION

Pour rendre les choses un peu plus compliquées, entre également en compte l'horizon temporel. Ce qui peut être souhaitable à court terme pour l'organisation d'une filière n'est pas nécessairement ce qui est le plus pérenne ou le plus souhaitable à long terme.

Avant de concevoir et de mettre en œuvre des politiques ou programmes d'appui, les gouvernements et bailleurs doivent donc avoir une compréhension approfondie de la structure des filières, connaître les arbitrages potentiels, hiérarchiser les objectifs et déterminer dans

quelle mesure ils sont prêts à accepter certains effets non souhaités.

La question essentielle est comment les gouvernements et bailleurs acquièrent les connaissances nécessaires sur les processus des filières et les traduisent en interventions. Trois approches semblent ressortir de l'étude de la littérature existante :

### 1. Une approche de planification complète fondée sur une cartographie analytique de la filière et une étude de marché détaillées préalables

Le plus souvent, les bailleurs développent leurs propres guides méthodologiques (« Participatory Value Chain Analysis » de L. Mayoux pour l'USAID, méthodologie « ValueLinks » pour la GTZ, guides opérationnels de la FAO, etc.). Les mérites de l'analyse de filière ne font pas de doute. Dans la pratique cependant, il est impossible d'appréhender toutes les opportunités et tous les risques liés aux processus d'une filière sur la base d'un travail externe de quelques semaines ou quelques mois. Si l'analyse de filière est très utile pour obtenir une image globale de la structure, des incitations et des performances des sous-systèmes économiques et pour identifier les opportunités et les risques, les décideurs doivent garder à l'esprit les limites de cet exercice. Les filières sont des systèmes économiques et sociaux complexes et interdépendants et, de ce fait, il existe toujours un certain degré d'incertitude dans l'identification des meilleures stratégies de valorisation.

### 2. Des outils participatifs utilisés dans le cadre d'ateliers permettant une analyse de la filière moins rigoureuse mais plaçant les acteurs de l'atelier au centre

Ces instruments cherchent davantage à mobiliser les connaissances des acteurs. Deux instruments assez similaires ont été développés récemment et appliqués à un grand nombre de grappes d'entreprises et filières locales des pays en développement (SHAPE développé par ITC et PACA (« Participatory Appraisal of Competitive Advantage ») par Mesopartner, un bureau d'études allemand). Après une analyse des études environnementales existantes, ils mettent l'accent sur la participation des entreprises leaders et agences gouvernementales à des ateliers participatifs

où se discutent les données, options et plans d'action éventuels.

### 3. Des systèmes d'incitation en faveur du développement du secteur privé où les bailleurs laissent la conception et la mise en œuvre des initiatives aux entreprises leaders des filières

Il s'agit là d'une approche fondamentalement différente. Plutôt que de mener une stratégie définie et mise en œuvre par eux-mêmes, les bailleurs offrent des incitations aux entreprises qui s'engagent dans des activités de développement. Ces entreprises sont encouragées à présenter des idées d'initiatives susceptibles d'accroître la compétitivité et les bénéfices des entreprises pauvres. Elles sont censées mettre en œuvre le projet, contribuer de manière significative à ses coûts et supporter le risque d'échec. Un cofinancement est accordé si la proposition répond à certains critères.

Encourager les entreprises privées à s'engager dans des programmes d'appui aux fournisseurs et de transfert de technologie présente de nombreux avantages, car ce sont elles qui achètent les produits des fournisseurs, qui connaissent le marché et ses besoins, qui fixent les normes bien souvent aussi. La limite, cependant, est qu'il n'est guère possible de faire clairement la part des intérêts propres de l'entreprise et de ses préoccupations développementales (exemples de ces interventions : programme Partenariats public-privé de la coopération allemande, « Global Development Alliances » de l'USAID, etc.).

Chacune de ces approches a ses avantages et ses limites. Bien sûr, il est possible et souvent approprié de combiner les éléments de ces trois approches.

## LES POLITIQUES ET PROGRAMMES D'APPUI AUX FILIÈRES

On peut distinguer deux types de politiques : les politiques et programmes d'appui au développement du secteur privé généraux ayant un impact sur les filières et les interventions d'appui spécifique aux filières.

### Politiques et programmes généraux de développement du secteur privé ayant un impact sur les filières

Quasiment tous les programmes en faveur du développement du secteur privé ont d'une manière ou d'une autre un impact sur les filières, leur compétitivité et leur influence sur les conditions de vie des pauvres.

#### 1. Création d'un environnement favorable au secteur privé

Les bailleurs comme les gouvernements des pays en développement reconnaissent de plus en plus l'influence de l'environnement des affaires sur le dynamisme du secteur privé et sa capacité à créer des emplois et des opportunités de revenus pour les pauvres. Les politiques visant à rendre cet environnement plus fiable, plus transparent et moins bureaucratique peuvent de ce fait largement contribuer au développement de la filière.

#### 2. Politiques commerciales et d'investissement et promotion de l'exportation

Les politiques commerciales et d'investissement influent sur les liens entre le marché intérieur et les marchés étrangers. Le niveau des barrières à l'importation, douanières ou autres, le traitement des investisseurs étrangers, la qualité des programmes de promotion de l'export, la compétitivité des systèmes de transport ont un impact fort sur le degré d'intégration des entreprises dans les filières internationales.

#### 3. Politiques fiscales

Dans la plupart des pays en développement, une très forte proportion des micro et petites entreprises échappe à la taxation. Or les entreprises qui ne sont pas enregistrées auprès des autorités fiscales ne peuvent généralement pas prétendre à l'intégration régulière dans une filière. C'est pourquoi élargir l'assiette tout en maintenant les impôts supportés par les MPE à un faible niveau peut être une étape importante vers la légalisation des entreprises informelles.

#### 4. Politiques en faveur du renforcement des compétences et de l'innovation

Les petites entreprises locales souffrent généralement d'une faible capacité à pro-

duire à un coût compétitif, à garantir la fiabilité de l'approvisionnement et à se conformer aux normes. Renforcer la capacité d'offre de ces entreprises est donc un élément clé de l'appui aux filières.

### 5. Développement des services financiers et non financiers aux entreprises

La difficulté de l'accès au financement est un autre obstacle majeur pour les MPE. Or la participation aux filières requiert souvent des investissements substantiels pour l'acquisition de nouvelles technologies, de systèmes logistiques, de ressources humaines, etc. afin d'accroître les économies d'échelle ou de répondre aux normes.

### 6. Appui au développement économique local

Les initiatives de développement économique local et de promotion de grappes d'entreprises sont parmi les activités plus populaires des gouvernements et bailleurs en matière de développement du secteur privé. Bien que l'accent ne soit pas porté sur les liens verticaux, en améliorant la compétitivité des réseaux locaux d'entreprises, ces initiatives peuvent rendre les entreprises en question plus attractives pour des partenaires commerciaux en dehors de la région.

### 7. Marketing

La demande des consommateurs finaux est généralement exogène, mais elle peut parfois être influencée par les phénomènes de marque et la différenciation des produits. Les gouvernements et bailleurs peuvent favoriser l'introduction de marques ou labels de qualité (« certifié bio », « commerce équitable ») qui confèrent une valeur ajoutée aux produits des entreprises ou secteurs cibles.

### Interventions d'appui spécifique aux filières

Ces activités spécifiques comprennent toutes les initiatives qui interviennent directement à un ou plusieurs stades de la filière et influent sur les modes d'interaction (structure de gouvernance) à l'intérieur de celle-ci.

#### 1. Sensibilisation et mise en relation

Le manque de transparence ou d'information sur le marché entrave la formation de liens d'affaires. Les PE peuvent ne pas être familières des exigences des acheteurs. Les grandes entreprises ignorent parfois l'existence de fournisseurs locaux. Trois instruments sont susceptibles de promouvoir la mise en relation entre clients et fournisseurs potentiels : les évènements visant à l'information et à la motivation des fournisseurs, les systèmes visant à fournir des listes de fournisseurs potentiels à des clients intéressés et les foires et expositions.

#### 2. Promotion des effets d'entraînement des entreprises leaders

Les entreprises dominantes contribuent au développement des entreprises locales de plusieurs façons, délibérément ou non, par la facilitation de l'accès au marché, le coaching, le financement de projets de développement des fournisseurs, l'introduction de normes améliorant la compétitivité de la filière, etc. Les bailleurs peuvent encourager les entreprises leaders à étendre cet appui.

#### 3. Accès au financement de la filière

Les difficultés d'accès au crédit comptent parmi les contraintes les plus importantes pour le développement des PME. L'accès au crédit des acteurs de la

filière peut être facilité par deux mécanismes : directement, par l'octroi de crédit entre partenaires de la filière, ou indirectement en rendant l'entreprise solvable auprès des institutions financières.

#### 4. Promotion de normes favorables à la filière

Ces dernières années, un grand nombre de normes ont été conçues et mises en œuvre au plan international. Alors que par le passé la plupart des normes étaient fixées par les agences gouvernementales ou les organes intergouvernementaux, elles sont aujourd'hui de plus en plus définies par des organisations sectorielles, des grandes entreprises ou des ONG. Leur mise en œuvre est de plus en plus souvent garantie tout au long de la filière, car le producteur ou distributeur final du produit est tenu responsable du respect de ces normes et a donc fortement intérêt à ce qu'elles soient satisfaites aux stades précédents du processus.

#### 5. Développement des franchises

Les services de distribution et services après-vente sont parmi les activités les plus souvent transférées à des sociétés indépendantes. Les entreprises de marque choisissent parfois de sous-traiter ces activités dans le cadre de franchises, en fournissant une formation et autorisant l'utilisation de la marque au sous-traitant, de façon à garantir la qualité et l'homogénéité des services. Le distributeur local bénéficie de la notoriété de la marque, d'un modèle commercial éprouvé et d'un transfert de savoir. L'un des inconvénients, cependant, peut résider dans la dépendance à la marque. Certains programmes encouragent le franchisage comme instrument de développement des liens d'affaires. ■