

Premier
trimestre 2002

NUMÉRO 2

Les BDS (Business Development Services)

L'actualité des services aux entreprises



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES - DGCID

Bonjour à tous ! Voici la seconde livraison de « L'Actualité des services aux entreprises ». Rappelons aux nouveaux lecteurs qu'il s'agit d'un produit d'information trimestriel, diffusé par courrier électronique, et réalisé¹ pour le compte de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Dans un proche avenir, l'ensemble de ces productions ainsi que d'autres informations seront consultables et téléchargeables sur un site web.

Une synthèse bibliographique

● De quoi s'agit-il ?

Comme son nom l'indique, le numéro rassemble une série de « fiches » qui correspondent chacune à une synthèse en français d'un texte initialement publié en anglais. Exceptionnellement, cette parution inclut également une interview et un compte rendu de séminaire.

● Pour quoi faire ?

Elle répond à une attente mainte fois exprimée, à savoir faciliter l'accès d'un public francophone aux écrits et analyses émanant d'autres coopérations.

¹ Dans le cadre du FSP mobilisateur ARRE, la DGCID (DCT/EAP) a confié au GRET la mission de fournir régulièrement une traduction/synthèse de textes consacrés à l'appui aux entreprises parus dans d'autres langues. La présente édition a mobilisé Aurélie de Lalande (traduction et synthèse des textes anglais), Bonnie Brusky (synthèse du Séminaire de Rio consacré aux programmes de chèques et interview de Lara Goldmark), Hélène Gay (PAO et conception de la maquette) et Michel Botzung (coordination et synthèse d'ensemble).

Mode d'emploi

La formule (qui pourra connaître quelques ajustements au fil du temps et de vos suggestions), s'articule autour de quatre parties, identifiables par des couleurs et une thématique spécifiques.

● Idées, concepts et politiques (couleur bleu-vert)

La rubrique a vocation à rassembler des analyses portant sur l'évolution des démarches d'appui, les axes d'intervention des bailleurs et les problématiques du moment.

● Outils et expériences (couleur orange)

La rubrique est consacrée à la description et à l'analyse de démarches et de programmes mis en œuvre dans une large variété de contextes. Elle vise à élargir nos références et nos horizons en présentant des actions nouvelles, différentes ou originales.

● Ingénierie de programmes (couleur bordeaux)

Cette troisième rubrique porte sur l'ensemble des phases (de l'identification au retrait en passant par la conception, de la mise en œuvre, de l'évaluation) de la vie d'un programme.

● Informations utiles (couleur violet)

Enfin, une dernière partie est destinée à faciliter la connaissance de l'environnement. À cette fin, elle portera, au fil des livraisons, sur la présentation d'un site Internet, d'un ouvrage récent ou de tout autre événement pertinent.

Le contenu du présent numéro

● Idées, concepts et politiques

Les deux textes analysés explorent des thématiques différentes.

- Dans *Quelle viabilité financière des services aux entreprises ?* (mars 1999), Lara GOLDMARK analyse la viabilité financière d'une série de services aux entreprises (la formation, l'information, le conseil individualisé, les services comptables et juridiques, l'intermédiation commerciale et l'accès aux technologies) sur la base des enquêtes de terrain qu'elle a mené en Amérique latine et dans les Caraïbes.
- Dans une contribution au séminaire de Hanoi, Urs HEIRLI (Marketing et développement : une combinaison gagnante en matière de réduction de la pauvreté) détaille une originale perspective qui consiste à investir durablement dans le développement de nouveaux marchés, en mettant l'accent sur des produits susceptibles d'avoir un impact sur la pauvreté. Il analyse particulièrement trois expériences en Asie et en Amérique latine avant d'en tirer des enseignements plus généraux.

● Outils et expériences

Dans ce second numéro, la rubrique est centrée thématiquement sur les modalités et dispositifs de cofinancement des services aux entreprises. Le cofinancement des services consiste à substituer à l'appui à un opérateur particulier, une action ponctuelle de stimulation d'un marché de services par un dispositif d'incitation financière dont bénéficient à la fois les entreprises (une baisse du coût des services) et les prestataires (augmentation de la demande). Six documents illustrent cette perspective en analysant plus particulièrement les deux principaux dispositifs existants : le cofinancement a posteriori du recours par une entreprise aux services d'un consultant ou d'un bureau d'étude (« matching grants ») d'une part, et les dispositifs de chèques d'autre part (« vouchers »).

- Daniel CRISAFULLI, dans *Des dispositifs de cofinancement des services aux entreprises : une analyse comparée* (mars 1999), présente deux études de cas de dispositifs de cofinancement, mis en œuvre

au Chili et à l'Île Maurice dans les années 90, avec un objectif de stimuler la demande émanant des entreprises.

- Lara GOLDMARK et Gabriel SCHOR, *Les programmes de chèques-formation* (mars 1999), présentent une autre variante qui touche principalement des micro-entrepreneurs, à savoir la formule des chèques (formation ou conseils). Leur analyse porte principalement sur l'expérience développée au Paraguay.
- Une synthèse de l'évaluation de l'unique expérience de chèques mise en œuvre pour l'instant en Afrique, sur un financement de la Banque mondiale, nous est offerte par Arvil V. ADAMS (Évaluation du Programme de chèques Jua Kali au Kenya).
- Un document de travail récent (juin 2001) de la Coopération suisse (*Des Idées clés pour la conception, la mise en œuvre et le suivi de programmes de chèques formation*), rédigé par Lara GOLDMARK, Caren ADDIS BOTHELO et Paulo de ANDRADE OROZCO nous offre de manière très pédagogique, une série de précisions méthodologiques et de précautions à prendre aux différentes phases d'un dispositif de chèques.
- La cinquième note ne constitue pas à proprement parler une traduction-synthèse d'un article mais présente un compte rendu d'un récent séminaire technique consacré aux programmes de chèques qui s'est déroulé à Rio (septembre 2001). Les principaux acquis et les questions soulevés sont présentés par Bonnie BRUSKY.
- Enfin, le dossier thématique est clos par une interview stimulante et très franche de Lara GOLDMARK par Bonnie BRUSKY. L'entretien a eu lieu à l'issue du séminaire de Rio, il porte plus particulièrement sur la pertinence d'un dispositif de chèques pour un public de micro et petits entrepreneurs africains.

● Ingénierie de programmes

Les (deux) textes analysés portent sur la question des indicateurs de suivi et de mesure de performances d'un programme renforçant les services aux entreprises :

- Dans *Un cadre de mesure des performances des services aux entreprises* (mars 1999), Mary McVAY propose une matrice récapitulant une série de mé-

thodologies et d'indicateurs pour collecter de l'information sur les « performances » des programmes de BDS.

► Alan GIBSON, quant à lui, (Les indicateurs : un outil pour concevoir, exécuter et évaluer les projets de développement des petites entreprises) fait le point sur l'utilité, le choix et la mise en œuvre d'indicateurs pertinents pour les différentes phases des projets. Il s'agit d'un travail développé dans le cadre d'un séminaire (avril 2001) de formation de la Coopération suisse.

● Informations utiles

La rubrique est consacrée à la présentation du site web « développement des petites entreprises » animé et développé par Intercooperation pour le compte de la Coopération suisse.

Vos attentes, commentaires et réactions

Ce travail vous est destiné, à vous de le valider ou de le faire évoluer. Merci de nous faire connaître vos avis, remarques et suggestions aux adresses suivantes :

- gilles.beville@diplomatie.gouv.fr
- botzung@gret.org

Glossaire : quelques termes utiles pour faciliter la lecture

- **BDS** (Business Development Services) : terme générique anglais qui recouvre l'ensemble des services non financiers aux entreprises tels que le conseil, la formation, les services techniques, l'information, les transferts de technologie, les partenariats d'entreprise, etc. Le terme est traduit en français par « services aux entreprises » ou « services d'appui aux entreprises », le vocable BDS est également parfois retenu pour sa facilité d'usage.
- **Matching Grants** le terme, traduit ici par « fonds de cofinancement » qualifie un dispositif qui vise à développer le recours par les entreprises à des services de conseil et d'expertise technique. À cette fin, ces programmes prennent en charge (souvent de manière rétrospective sous la forme d'un remboursement) une fraction du coûts des prestations. Le dispositif le plus répandu est le programme EBAS (European Business Assistance Scheme) mis en œuvre dans l'ensemble des pays ACP. Les usagers de ces programmes sont principalement des PME et des grandes entreprises.
- **Vouchers Program** : le terme est traduit en français par « dispositif de chèques ». Il s'agit d'une démarche reposant sur l'émission de coupons partiellement subventionnés permettant d'acheter des services de formation ou éventuellement de conseil auprès d'une série de prestataires agréés. Dans ce cadre, l'utilisateur du chèque choisit librement le prestataire auquel il souhaite avoir recours.

Sorting out the truth, The financial viability of business development services, Lara Goldmark.

Contribution au séminaire de Rio « Construire une industrie moderne et efficace de services aux petites entreprises » (mars 1999). Ce travail a été financé par la Banque interaméricaine de développement (Bid).

Quelle viabilité financière des services aux entreprises ?

INTRODUCTION

Les business development services (BDS) font référence à une large gamme de services proposés aux micro et petites entreprises (MPE), dans la perspective d'améliorer leur gestion, leur production ou leur intermédiation commerciale. La notion de BDS exclut les services financiers.

L'analyse est ici centrée sur les micro-entreprises, définies comme des entreprises de moins de dix employés. Les services étudiés sont la formation, l'information, le conseil individualisé, les services juridiques et comptables, l'intermédiation commerciale et l'accès aux technologies. Ces services sont analysés pour deux raisons : afin de rendre compte des pratiques actuellement en vigueur sur le terrain, et pour explorer, parmi les services proposés aux MPE, ceux qui sont viables financièrement.

L'article s'inspire notamment d'une enquête menée auprès de 182 prestataires de BDS opérant en Amérique latine et dans la région des Caraïbes, et de dix études de cas.

Pourquoi tant d'emphasis sur la durabilité ?

Avec la diminution des fonds fournis par les bailleurs, les institutions qui parviennent à financer totalement ou par-

tiellement leurs actions disposent d'un avantage majeur. De fait, elles survivront aux phases où les financements ne seront plus disponibles. De plus, les bailleurs sont à la recherche d'institutions solides qui poursuivent leur action une fois que les financements sont épuisés.

La pérennité est devenue un important indicateur de succès dans certains domaines du développement. Dans les BDS, l'emphasis croissante mise sur le recouvrement des coûts résulte du principe que les prix sont des signaux importants sur les marchés. La volonté de payer, même pour un montant symbolique, démontre de la part de la micro-entreprise consommatrice que le service proposé est pertinent et que son prestataire a gagné une certaine crédibilité dans son domaine d'intervention.

Puisque la qualité des BDS reste difficile à établir avant usage, le niveau croissant de recouvrement des coûts montre que les micro-entreprises ont réalisé des gains à travers l'utilisation des BDS et qu'elles sont même prêtes à payer plus cher la deuxième intervention.

Les nouveaux clients, s'ils ont parlé avec des clients habituels, peuvent être prêts à payer plus cher dès le début, ou au contraire avoir besoin de recevoir des réductions jusqu'à ce qu'ils aient pris conscience eux-mêmes des bénéfices à retirer des BDS. Ainsi, l'augmentation régulière du recouvrement des coûts, parallèlement à l'élargissement de la base de clientèle, peut servir d'indicateur de succès et de mesure d'impact.

La viabilité des BDS

Au sein des BDS, le terme de pérennité peut être utilisé en référence au prestataire de service, au service lui-même, et dans certains cas aux activités appuyées ou créées grâce à la fourniture de BDS. Certains BDS sont clairement viables, qu'ils soient proposés par des structures commerciales ou par des bailleurs. Lorsqu'ils sont issus d'une intervention de bailleurs, les revenus qu'ils génèrent servent souvent à financer des services complémentaires moins pérennes mais qui sont considérés comme ayant un impact bénéfique sur les entreprises concernées ou sur le marché dans son entier. Dans un environnement commercial, ces services seront offerts dans la perspective unique de générer des ressources.

La marge de profit générée par les BDS diminue avec la taille de la structure qui en bénéficie. Par exemple, le conseil en gestion est rentable auprès des grandes entreprises mais ne l'est pas du tout auprès des micro-entreprises. Les services qui s'avèrent potentiellement rentables au niveau des micro-entreprises sont les services d'accès aux technologies, les services comptables, marketing et juridiques.

Au vu de l'expérience acquise sur les projets, il semble peu probable que les services de formation, de conseil individualisé ou d'information à destination des micro-entreprises assurent un jour le recouvrement total des coûts au travers de ce que paient les clients. Il est donc important d'explorer les limites du recouvrement des coûts et de se fixer un objectif de recouvrement des coûts directs de 20 à 50 %. Par le passé, de nombreux programmes de développement offraient les services gratuitement car ils imaginaient que les micro-entreprises ne paieraient pas pour ces services. Des exemples récents montrent que le recouvrement des coûts a lieu quand les programmes des bailleurs facturent leurs services et qu'ils sont en situation de concurrence.

Les prestataires de services qui choisissent de proposer aux micro et petites entreprises des services sans perspective de pérennisation adoptent diverses stratégies de recouvrement des coûts : coûts des prestations des plus petits clients

couverts par les plus gros, coûts de certaines prestations couverts par d'autres prestations de services, génération de ressources à travers une activité totalement différente, trouver un fournisseur ou un acheteur prêt à garantir tout ou partie du coût des prestations aux micro-entreprises car il en tirera partie, utiliser des financements de bailleurs ou de gouvernements. De nombreux prestataires combinent d'ailleurs plusieurs de ces stratégies.

QUELS SONT LES SERVICES AUX ENTREPRISES VIABLES ?

Niveaux de recouvrement des coûts de quelques-uns des services destinés aux micro-entreprises

Cf. tableau ci-dessous.

| Type de service | Mécanisme de recouvrement des coûts | Niveau de recouvrement | Exemples | Nombre de clients par an |
|-----------------------------------|--|--|--------------------------------------|--------------------------|
| Intermédiation commerciale | Majoration sur les biens achetés et vendus | 105 % | Proexsal, Le Salvador | 1 000 |
| | | 115 % | Proarte, Nicaragua | 100 |
| | | 102 % | Promotora del Comercio, Colombie | 1 000 |
| Accès aux technologies | Commission sur les ventes | 103 % | Proexsal | 500 |
| | | Facturation de l'utilisation de la machine | 206 % | Insotec, Équateur |
| Services comptables et juridiques | Fraction de l'intermédiation commerciale | 35 % | Fundacion Mac, Colombie | 700 |
| | | Rétribution du service | > 100 % | Cofide Center, Pérou |
| Formation | Rétribution du service | > 100 % | Sebrae-Bahia, Brésil | 2 000 |
| | | 50 % | Programme de chèques (BID), Paraguay | 6 000 |
| | | 23 % | Idepro, Bolivie | 5 000 |
| Conseil individualisé | Fraction de l'intermédiation commerciale | > 100 % | Promotora del Comercio | 900 |
| | | Rétribution du service | 19 % | Idepro |
| Information | Rétribution par la publicité | 0-20 % | Clusa, Le Salvador | 2 200 |
| | | Rétribution du service | 32 % | Insotec |
| | | 25 % | Idepro | 9 000 |

Les services d'intermédiation commerciale

Estimer la rentabilité des services d'intermédiation commerciale destinés aux micro-entreprises est difficile. Les marges de ceux qui travaillent avec les micro-entreprises sont-elles vraiment plus réduites ? Il semblerait que oui. Par exemple, les coûts administratifs et opérationnels d'une entreprise achetant des biens à de nombreux petits producteurs sont plus élevés que ceux d'une entreprise qui travaille avec quelques gros fournisseurs. L'entreprise qui travaille avec des petits fournisseurs doit exercer davantage de contrôle qualité et subir parfois des taux plus élevés de retard dans les commandes. Elle doit offrir dans certains cas des services complémentaires – de type formation – sur lesquels elle ne peut envisager de recouvrer les coûts.

Bien sûr, le niveau de profit variera en fonction du secteur d'activité, de la région et du type de mécanisme de recouvrement des coûts. Certains intermédiaires se feront payer à la commission et laisseront le risque lié à la production aux micro-entrepreneurs tandis que d'autres couvriront leurs coûts à travers une marge de revente préétablie.

Dans tous les secteurs des services d'intermédiation commerciale existent des principes et des leçons sur lesquels s'appuyer ; mais la question de comment mieux structurer une institution qui vise à faire des profits tout en améliorant l'accès des micro-producteurs à des marchés rentables reste l'une de celles auxquelles les prestataires et facilitateurs n'ont pu trouver de réponse.

Trois études de cas analysent la pérennité des activités d'intermédiaires commerciaux qui vendent des produits réalisés par des micro-entrepreneurs à faibles revenus : un exportateur d'artisanat du Nicaragua (Proarte), une coopérative de vente de produits agricoles au Salvador (Proexsal) et un revendeur de cuir et textiles sur le marché local en Colombie. Chacune des trois structures a reçu une assistance financière de la part de bailleurs internationaux durant ses premières années d'activité, tout en envisageant la pérennité de leur activité sur la base des recettes qu'elles génèrent.

Détaillons le cas de Proarte. La structure, créée en 1993 au Nicaragua, était initialement une ramification d'un programme de crédit. Depuis 1997, Proarte opère sans subventions majeures. Elle a rapidement atteint la pérennité, grâce à une stratégie minimaliste qui consiste à n'offrir que les services dont les producteurs ont besoin pour proposer leurs produits finis sur le marché.

Quand elle l'a pu, la structure a fait en sorte de coordonner les efforts locaux pour que les producteurs puissent bénéficier de formations ou autres types d'assistance. Proarte a mis en place des standards de qualité stricts et les fait respecter. Son défi dans l'avenir sera de parvenir à rester sur les marchés internationaux. Pour cela, elle doit innover sans cesse et proposer des produits adaptés aux tendances du marché, même si cela doit lui coûter cher puisque c'est son seul moyen de rester concurrentielle.

Les services d'accès aux technologies

Les fournisseurs d'accès aux technologies font payer aux micro-entrepreneurs un accès aux équipements les plus modernes dans leur secteur d'activité. Insotec, par exemple, propose de la broderie assistée par ordinateur et d'autres services de finition à destination des usines de fabrication textile de quatre villes d'Équateur.

Insotec a mené une stratégie de recouvrement des coûts agressive, afin d'atteindre rapidement son équilibre financier. Des données de 1997 montrent que ses services ont atteint des niveaux de recouvrement des coûts suffisamment élevés pour couvrir l'ensemble des coûts indirects et permettre un réinvestissement dans les services de recherche et développement de la structure. Insotec investit dans des services qui semblent avoir un potentiel de rentabilité. Si les tests ne sont pas concluants, le service n'est plus fourni. Chacun des quatre centres de services d'Insotec fonctionne comme un centre de coûts individuel et paye pour le fonctionnement du bureau central de Quito (Équateur).

En plus de ces services rentables, Insotec propose à ses clients des services de for-

mation et d'assistance technique qui lui sont bien moins profitables.

À la nécessité de la pérennisation, s'ajoute celle de l'innovation constante. À mesure que la technologie offerte par Insotec devient plus accessible sur le marché, le profit tiré de ce service diminue ; ce qui oblige Insotec à créer de nouveaux services.

La formation

Des décennies de formations imposées ou offertes gratuitement aux micro-entrepreneurs rendent difficile leur vente sur certains marchés aujourd'hui.

Une ONG bolivienne, Idepro, qui avait abandonné les services de formation il y a des années, a récemment développé un programme de trois services incluant la formation commerciale, qui distingue deux groupes d'entrepreneurs : ceux du secteur de la production et ceux du secteur commercial. Les clients sont recrutés au travers de bons de réduction distribués dans les agences de crédit locales présentes dans les six villes où agit Idepro. Le prix de prestation facturé au client couvre 46 % des coûts directs mais seulement 23 % des coûts globaux.

Le conseil individualisé

C'est un service plus coûteux que la formation car il est délivré sur une base individuelle et parce qu'il nécessite fréquemment des connaissances techniques avancées de la part du conseiller. De même que la formation, il est victime de son histoire. Pendant des années en effet, en Amérique latine, les services gouvernementaux ont offert des conseils individualisés gratuits aux petits producteurs agricoles, en pensant que les bénéfices économiques de ces services l'emporteraient sur les coûts. Aujourd'hui, le conseil individualisé aux producteurs agricoles, par exemple, peut avoir un prix sur le marché si tous les fournisseurs de ces services le font payer. Cependant, le taux de recouvrement de ce coût restera minimal.

Clusa, un prestataire de conseil individualisé aux petits producteurs agricoles

du Salvador, avait pour habitude de ne pas facturer ses services tant que les producteurs ne disposaient pas de revenus confortables. Les clients sélectionnés payaient entre 0 et 20 % du prix fixé.

Récemment, Clusa a rassemblé un groupe de producteurs ayant bénéficié de ses services pendant plusieurs années et dont les revenus ont augmenté grâce à cela. Lors de cette réunion, les producteurs ont assuré qu'ils étaient prêts à payer 25 % des coûts directs du service.

Les services d'information

Ils ont rarement été considérés comme des services qui recouvrent une importante proportion de leurs coûts. Le service d'information d'Insofec ne cible pas seulement les micro-entreprises, il est également accessible aux petites et moyennes entreprises, aux associations et aux coopératives. Les clients accèdent à l'information dans la bibliothèque de l'Insofec, moyennant contribution financière.

La structure développe régulièrement des nouveaux produits d'information qui ciblent spécifiquement les micro et petits entrepreneurs. Ces nouveaux produits ne sont pas censés recouvrir leurs coûts globaux.

CONCLUSION

Les facteurs qui influencent la viabilité du service

La viabilité des BDS dépend très largement du type de service considéré. Les caractéristiques de chaque marché de services, ajoutées aux pratiques du passé, déterminent la gamme des mécanismes possibles de recouvrement des coûts du service. Par exemple, les services d'intermédiation commerciale et d'apport technologique possèdent tous deux un potentiel de services viables, qui leur permet de soutenir financièrement la provision d'autres services, moins pé-

rennes. Cependant, pour que cela puisse se concrétiser, il est nécessaire que le prestataire mène une stratégie de recouvrement des coûts énergique, et qu'il décide de proposer en priorité ses services les plus viables.

À l'autre bout de l'échelle, les services d'assistance technique individuelle et de formation sont les moins rentables lorsqu'ils s'adressent à des micro-entreprises. Les services d'information semblent également n'avoir qu'un petit potentiel de viabilité financière, bien qu'une institution soit parvenue à développer un mécanisme de recouvrement des coûts innovant, qui montre qu'atteindre le taux respectable de 25 % de recouvrement est possible !

La viabilité du service est aussi déterminée par la stratégie commerciale du prestataire, définie par son positionnement sur le marché et les priorités institutionnelles qu'il se donne. Plus la stratégie adoptée est originale, plus le prestataire conservera longtemps son avantage concurrentiel.

Mesurer la rentabilité de chacune des activités de service proposées par un prestataire est essentiel. Les activités qui entraînent une réduction de la marge de profit doivent être identifiées et minimisées, tandis que celles qui dégagent du profit doivent être mises en avant.

Une limite floue entre les programmes de BDS et les entreprises de BDS

En théorie, il devrait y avoir une différence claire entre les programmes de BDS, financés par les bailleurs dans la perspective de compenser les imperfections du marché, et les services offerts par des prestataires privés, à des prix qui recouvrent les coûts, dans une perspective de rentabilité. Dans la pratique, ils sont de plus en plus semblables. Par exemple, Insofec concurrence les entreprises privées sur l'offre de services technologiques, alors que sa stratégie consistait à développer de nouveaux services et à les abandonner une fois qu'ils étaient adoptés par le marché.

Dans ces cas-là, les indicateurs fondamentaux à observer sont les prix prati-

qués sur le marché (afin d'éviter la concurrence déloyale) et les mesures de performance des micro-entreprises qui achètent les services.

Marketing and development: An effective strategy for poverty alleviation with and through the private sector. Draft of a study of 5 SDC projects in Asia and Latin America, Urs Heierli.

Contribution au séminaire de Hanoi « Services pour les petites entreprises en Asie : développer les marchés et mesurer les performances » (avril 2000). Ce travail a été financé par la Coopération suisse (DDC).

Marketing et développement :

une combinaison gagnante en matière de réduction de la pauvreté !

INTRODUCTION

La stratégie de développement basée sur la création de marchés combine deux objectifs :

- fournir aux plus démunis des biens ou services utiles à un prix abordable, qui participent à l'éradication de la pauvreté ;
- créer des réseaux de distribution privés, gérés de préférence par des personnes démunies.

Cette approche s'inspire des principes des BDS mais elle va plus loin. Tandis que dans le concept BDS on laisse le marché – ou les micro-entreprises – choisir les biens ou services développés, l'approche « création de marchés » met l'accent sur des produits spécifiques, ayant un impact en termes d'éradication de la pauvreté. Elle est basée sur le développement de produits utiles, sur la promotion et le marketing, et sur la création d'un marché durable.

ILLUSTRATIONS

EXEMPLE 1 : 100 millions d'arbres en guise d'assurance sociale

Le VFFP (Village and Farm Forestry Programme¹) a débuté au Bangladesh en 1986 comme un programme de recher-

che-action de la Coopération suisse pour le développement (DDC²). L'objectif était de stimuler les plantations d'arbres dans le Nord du Bangladesh. La pression démographique avait réduit chaque année la superficie des forêts et en 1986, elles représentaient moins de 10 % du territoire. Le seul espace restant pour faire pousser des arbres était à proximité immédiate des maisons et des champs.

Le programme commença avec des ONG et des fermiers leaders dont le rôle consistait à convaincre leurs pairs de la nécessité de planter des arbres autour de leur maison et dans leurs champs de riz, entre les sillons cultivés. Le projet sélectionna attentivement quelques espèces d'arbres à croissance rapide, résistant aux inondations, donnant de bons rendements et n'influant pas trop sur les rendements du riz.

Le projet est un succès. Au départ, les pousses d'arbres étaient données gratuitement, puis le prix est passé à 5-6 takas (0,1 USD) par pousse. Après sept à vingt ans, l'arbre vaut entre 20 et 100 USD. 650 000 fermiers sont dorénavant propriétaires d'arbres, qu'ils n'achètent pas simplement pour les bénéfices qu'ils en retirent à court terme (fruits, combustible), mais également à long terme. Les gens plantent des arbres en guise de plan épargne ou de sécurité sociale. En cas d'urgence (un enfant malade, une inondation causant des dégâts dans la

¹ Programme de plantation d'arbres dans les villages et les fermes.

² Délégation pour le développement et la coopération.

maison), les arbres peuvent être vendus et fournir de l'argent liquide. Les arbres constituent donc un bon investissement pour les familles : s'ils achètent quinze pousses par an pour 1,5 USD, ils gagnent 90 USD en valeur nette annuelle, ce qui leur assure une certaine sécurité. Cela a permis aux fermiers leaders de voir leurs pépinières devenir non plus une activité parallèle mais une entreprise très lucrative.

Ces fermiers avaient été sélectionnés parmi les gens démunis mais disposant d'un esprit entrepreneurial. Ils sont aujourd'hui 2 500 à être à la tête d'entreprises florissantes, qui ont vendu à ce jour 105 millions d'arbres !

VFFP est un bon projet pour un bailleur : la DDC investit 1 million USD par an et la valeur nette produite par les fermiers leaders chaque année est de 60 millions USD.

EXEMPLE 2 : 60 kilos de maïs supplémentaires par famille, grâce aux silos à grains « Postcosechas » !

Les silos « Postcosechas » sont confectionnés par des artisans à partir de feuilles d'aluminium et ont une capacité de stockage de 70 ou de 1 350 kg. Le projet a débuté dans les années 80 au Honduras et s'étend aujourd'hui au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala.

170 000 silos ont été distribués jusqu'à présent en Amérique centrale. Ils ont permis de stocker jusqu'à 1,25 million de tonnes de maïs et d'éviter la perte annuelle de 10 000 tonnes, due aux rats et aux insectes. Cela signifie que chaque famille dispose de 61 kilos de maïs supplémentaires à consommer par an. Un silo coûte entre 12 (pour 70 kg) et 63 USD (pour 1 350 kg) et se rentabilise en quatre ans pour le premier et trois ans pour le second.

Les silos sont fabriqués par des artisans organisés en petits ateliers dont le revenu moyen s'élève à 700 USD par an. Cela représente un bon revenu d'appoint mais ne permet pas aux artisans de vivre de cette activité. Les responsables du projet essaient maintenant de rendre la filière plus autonome, en impliquant les

artisans dans la promotion du produit ; ce qui pourrait conduire à la création de coopératives. « Postcosechas » représente également un bon investissement pour les bailleurs : 1 million USD investi induit 6,2 millions USD de gains à l'ensemble des propriétaires de silos.

EXEMPLE 3 : Gagner de l'argent en produisant des latrines

La DDC a appuyé un projet sanitaire au Bangladesh, en partenariat avec l'Unicef et Danida. Classiquement, les populations n'étaient pas convaincues de la nécessité de prendre des mesures sanitaires et d'hygiène mais une vaste campagne de mobilisation sociale sur la question a finalement rendu les latrines populaires et créé un espace pour un marché florissant.

Aujourd'hui, environ six mille ateliers privés produisent des latrines et les vendent, en dépit de la concurrence que constituent les latrines subventionnées par le gouvernement. Chaque atelier produit en moyenne deux cents latrines par an, vendues 10 USD pièce, et réalise un bénéfice net de 200 à 300 USD par an ; ce qui représente un revenu additionnel non négligeable dans les régions rurales du Bangladesh. Malheureusement, neuf cents centres sanitaires publics perturbent le marché en produisant des latrines subventionnées qu'ils ne parviennent pas à vendre.

Les gens achètent des latrines pour le prestige, le confort et l'intimité qu'elles prodiguent, mais également pour des raisons de santé. Le bénéfice sur la santé retiré par l'achat de latrines à 10 USD est estimé à 8 USD par an. Cependant, cet impact des latrines sur la santé est uniquement visible si la plupart des familles d'une communauté adoptent de meilleures pratiques d'hygiène.

Le seul apport des bailleurs dans ce cas précis fut la création d'une demande massive au travers de la campagne de mobilisation sociale sur les questions sanitaires. L'exemple illustre bien qu'un marché privé peut émerger pour fournir des biens qui jusqu'à présent n'étaient même pas utilisés quand ils étaient offerts gratuitement.

ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES À L'USAGE DES BAILLEURS SUR LA MANIÈRE DE FINANCER DES PROJETS DE CRÉATION DE MARCHÉS

- Les rôles des différentes institutions impliquées doivent être différenciés et les règles du jeu clairement définies

- Les bailleurs et/ou les ONG sont des « facilitateurs » dont le rôle est de soutenir les entreprises privées. Cela implique une bonne compréhension des besoins du secteur privé et notamment du fait qu'une entreprise a pour but de faire du profit ! Les facilitateurs sont là pour initier des modèles reproductibles (un investissement en R&D), mener un dialogue avec les autres institutions autour du projet, appuyer l'émergence d'environnements favorables à la création de marchés, appuyer la promotion et soutenir les efforts marketing des entreprises privées.

- Les acteurs à proprement parler sont les entreprises privées. Elles doivent prendre leurs responsabilités, agir en fournisseurs de biens ou de services efficaces et faire du profit. Elles constituent le réseau commercial qui fabrique, vend et installe les produits chez les clients.

- D'autres acteurs sont à également à prendre en compte, tels que les prestataires de BDS et les agences gouvernementales. Leur rôle devrait également être celui de facilitateur.

- Pour mener à bien une promotion durable des produits, des associations professionnelles peuvent être soutenues voire créées si le réseau de distribution n'est pas suffisamment rentable. Une autre manière de procéder consiste à rechercher la coopération de grandes entreprises qui ont un intérêt direct ou indirect à promouvoir des produits spécifiques et souhaitent intégrer les petites entreprises dans leurs réseaux commerciaux.

Cependant, il s'agit là de principes théoriques ; la pratique peut se révéler sensiblement différente. Créer un marché signifie, dans un premier temps, introduire suffisamment de produits sur le

marché pour créer une masse critique qui puisse servir d'exemple aux autres consommateurs. Les structures de facilitation gèrent généralement cette première étape, car il n'existe pas encore de réseau de commercialisation des produits. Cela signifie que dans un premier temps, elles se retrouvent dans une position d'acteur. Toute la difficulté réside dans le fait de savoir quand se retirer et d'accepter de devenir un simple « facilitateur » une fois le réseau lancé. Faciliter signifie créer un espace pour les autres et se réfréner dans son envie de conduire directement le processus.

Une autre difficulté pour le bailleur réside dans le fait d'accepter que l'objectif de la création d'un marché réside dans le profit. Le programme de reforestation des villages du Bangladesh illustre bien cela : la (re)forestation est un marché particulièrement dynamique parce qu'il constitue une activité lucrative à la fois pour les pépinières et pour les acheteurs d'arbres.

● Les bailleurs créent-ils des marchés artificiels ou des marchés durables sur le long terme ?

Les bailleurs peuvent avoir un impact fort sur la création de marchés mais ils peuvent aussi les empêcher d'émerger. Le fait qu'il y ait un marché pour les chauffeurs solaires au Népal mais pas en Inde est surtout lié à la politique de subvention du gouvernement et de certains bailleurs par exemple. Ces derniers ont donc une tâche délicate : ils doivent appuyer et faciliter les réelles tendances du marché et non créer des conditions artificielles de développement pour des produits sans avenir sur le long terme.

● Que doivent financer les bailleurs ?

Les bailleurs peuvent perturber le marché s'ils ne se montrent pas prudents dans leurs interventions. En tant que facilitateurs, ils devraient financer uniquement des produits, biens ou services, qui concernent un nombre conséquent d'entreprises et non pas subventionner des entreprises individuelles. Ils devraient donc en priorité intervenir dans la recherche et le développement de produits, les tests marketing et l'adaptation des produits, la promotion et le développement du marché, la formation à

tous les niveaux, la sensibilisation du public et des dirigeants.

De fait, les coûts de développement du produit et de son introduction sur le marché sont difficiles à couvrir, ce qui limite ensuite la possibilité de créer un réseau de distribution via les micro-entreprises. Par conséquent, les bailleurs devraient se fixer pour règle d'intervention de financer ces étapes.

● Le cycle de vie de ces projets s'étend sur dix ans et plus

La mise en place de réseaux de distribution privés prend du temps. Le secteur privé commence par répondre aux signaux émis par la demande, mais atteindre ensuite la masse critique de distribution des produits est un processus qui se développe sur le long terme. L'offre et la demande doivent croître lentement et ensemble.

Au bout de cette période d'incubation de dix ans et plus, si le projet semble sur la voie du succès, il mérite d'être poussé plus loin. Ce qui signifie que le bailleur ne doit pas nécessairement se retirer quand la courbe de croissance du marché atteint un rythme ascendant.

COMMENT AMÉLIORER LES STRATÉGIES MARKETING ?

● Comment rendre le réseau de distribution plus rentable ?

Le VFFP du Bangladesh est le seul programme ayant permis à des petites entreprises de devenir rentables. Les autres souffrent du peu de profit généré par les réseaux de distribution. Les micro-entreprises qui délivrent les biens ou services survivent mais ne prospèrent pas. C'est un point important car si ces entreprises généraient davantage de profit, elles seraient plus efficaces, amélioreraient la capacité de leurs réseaux de distribution et accroîtraient ainsi la portée de leur action et sa durabilité. Mais comment augmenter les profits réalisés par les réseaux de distribution ? Il existe principalement deux méthodes : augmenter le volume

des ventes ou augmenter les prix. Pour accroître les volumes de vente, il est essentiel d'améliorer la promotion des produits, tandis que pour augmenter les prix, il faut ajouter un plus au produit, une réelle valeur ajoutée.

Dans le VFFP, les gens sont déjà prêts à payer 100 takas pour une pousse d'arbre greffée qui offre de meilleurs rendements, comparé aux 5-6 takas payés pour une pousse ordinaire. Ces boutures de qualité devraient permettre aux pépinières et aux propriétaires d'arbres d'accroître leurs bénéfices de manière significative. Dans ce cas précis, l'amélioration de la qualité du produit proposé induit un fort potentiel de développement du marché.

Dans le projet de construction de latrines, les ateliers de fabrication pourraient réaliser d'autres produits à base de ciment, tels que des tuiles, des sols, des murs, portes et fenêtres, afin d'améliorer leur rentabilité. Lier ces ateliers aux réseaux de distribution des entreprises de production de ciment pourrait constituer un point positif pour les deux parties ; les producteurs de latrines du Bangladesh consomment 35 000 tonnes de ciment par an, ce qui constitue un marché séduisant. En d'autres termes, la recherche et le développement continu des produits constituent des éléments essentiels de l'approche « création de marchés » du développement.

● Mêler le hardware et le software dans les produits développés

Les produits cités dans l'article sont des produits typiquement hardware, pour lesquels les marges de profit sont basses. Dans la plupart des cas, le prix ne peut excéder le coût de production plus 10 %. Améliorer la rentabilité des ateliers nécessite l'introduction d'éléments de software, qui apportent un plus au produit, tels que des services ou un savoir-faire (par exemple des greffes d'arbres et un savoir-faire sur la manière de faire pousser des arbres fruitiers ; une offre de service de construction de toits et de maisons, plutôt que la seule production de tuiles).

● Financement : faire le lien avec des institutions financières

Quand l'accès au financement est disponible, la création du marché est plus ra-

pide. L'accès au crédit accélère les ventes et permet aux plus démunis d'accéder aux produits. Aujourd'hui déjà, un pourcentage important des silos « Postco-secha » est acheté avec l'aide de prêts obtenus auprès d'institutions de micro-finance.

● La question institutionnelle : qui peut être un bon facilitateur ?

Les ONG auront des difficultés à accepter la spécificité de l'approche « création de marchés » et le fait de ne se préoccuper que d'un seul produit, car elles auront davantage la volonté de répondre à l'ensemble des besoins d'une communauté. Leur premier rôle serait d'appuyer l'émergence d'autres facilitateurs et de prestataires de BDS. L'approche nécessite beaucoup de coordination, de lobbying et d'activités de formation. Il est également important d'impliquer d'autres acteurs, tels que les gouvernements et le secteur privé, et particulièrement quelques multinationales sensibles aux questions sociales.

Développer des liens avec les multinationales afin de profiter de leurs réseaux de distribution est un défi prometteur. Aucun bailleur ou ONG ne peut appuyer des efforts promotionnels sur le long terme : divulguer un message constamment coûte très cher et il est impossible d'ajouter ce coût à la marge de profit que fixent les ateliers sur les produits cités précédemment, car les produits ne seraient plus compétitifs.

De nombreuses entreprises souhaitent dorénavant participer à l'ébauche d'une société plus juste, en agissant en citoyens socialement responsables. Elles sont parfois très actives, mais pas toujours efficaces dans le rôle de « pseudo ONG » qu'elles s'attribuent, alors qu'elles pourraient partager leurs compétences réelles (dans la distribution, le marketing, la promotion) à grande échelle, dans la création de marchés pour des micro-entrepreneurs.

Matching grants schemes for enterprise upgrading: A comparative analysis, Daniel Crisafulli, March 1999.

Contribution au séminaire de Rio « Construire une industrie moderne et efficace de services aux petites entreprises » (mars 1999). Ce travail a été financé par la Banque mondiale.

Des dispositifs de cofinancement des services aux entreprises : une analyse comparée

INTRODUCTION

Au cours des années 90, une nouvelle approche de l'appui aux petites entreprises dans les pays en développement a émergé. Elle est basée sur l'apport de subventions ponctuelles à des prestataires privés fournissant des services en réponse à des demandes émanant d'entreprises. Cet article examine deux approches innovantes, participant de ce nouveau mode d'intervention, qui ont démarré au Chili et à l'île Maurice au début des années 90. Les deux schémas utilisent des opérateurs du secteur privé pour fournir les services, se concentrent sur la création de marchés au travers d'une stimulation de la demande et mettent l'accent sur la pérennité des programmes et le recouvrement des coûts. Les deux modèles diffèrent pourtant, de façon subtile mais fondamentale.

L'APPROCHE CHILIENNE

L'approche actuelle du Chili en matière d'appui aux petites entreprises (PE) marque une rupture par rapport à un passé proche caractérisé par une focalisation sur l'offre de services, par une centralisation des programmes et leur exé-

cution par le secteur public. Lancée à la fin des années 80, l'agence de développement Corfo¹ avait pour mission de réorienter les services d'appui aux PE, à travers un projet financé par la Banque mondiale et mis en place par Sercotec². La conception du dispositif de cofinancement avait pour but de stimuler la demande au travers de subventions aux prestataires privés de conseil. Cependant, malgré les innovations dans la conception du dispositif, la pratique s'est toutefois caractérisée par un faible partage des coûts et un manque d'orientation vers le marché.

L'utilisation d'opérateurs privés pour la mise en place des programmes a débuté en 1993, avec la contractualisation d'une partie des activités de Sercotec avec l'Asexma³. Le rôle de Corfo évolua vers une fonction de régulation, avec une attention particulière à la gestion financière, au monitoring et à l'évaluation. Asexma et les entreprises participant aux projets devaient recevoir une subvention décroissante à moyen terme et travailler dans la perspective explicite d'une pérennisation de la provision de services. En 1994, un groupe d'associations professionnelles se forma sous le nom de

¹ Corporación de Fomento de la Producción (Corporation pour la promotion de la production).

² Servicio de Cooperación Técnica (Service de coopération technique), qui appartient à la Corfo.

³ Asociación de Exportadores Manufactureros (Association des exportateurs producteurs).

Cepri⁴, qui devint le plus gros opérateur du programme FAT et un facilitateur important des Profos. Une grande variété d'autres opérateurs fut agréée, sur une base sectorielle et régionale.

Description générale

Les programmes FAT et Profo soutiennent une vaste gamme d'activités permettant aux PE de s'améliorer, notamment dans les domaines de la gestion financière, du marketing, de la qualité, de la production, de la programmation stratégique et de la gestion de l'environnement.

L'appui offert par le FAT concerne en priorité les demandes en conseils faites par des entreprises individuelles. Une PE soumet à l'opérateur une requête d'appui spécifique en matière de conseil. L'appui est ensuite fourni sur la base du principe « premier venu premier servi ». Le faible niveau de subvention fourni par le FAT (plafond de 2 500 US\$ par projet) ne permet que la prise en charge de l'u-

tilisation initiale des services de conseil par les entreprises subventionnées ; ces entreprises étant supposées continuer à consommer ces services externes sur le marché ouvert (open market). La durée type d'un projet FAT est de deux ou trois mois.

Profo a pour objectif d'aider les entreprises à construire leur compétitivité à travers l'action collective. Un projet Profo est constitué de cinq entreprises (ou plus) qui partagent un objectif commun, généralement dans les domaines de la planification stratégique, du développement de produits ou du marketing d'exportation. Le Profo recrute alors un responsable de projet qui coordonnera les actions communes, telles que les études, les audits, les missions commerciales à l'étranger ou la formation. Les propositions de projets passent par l'opérateur et sont contrôlées par Corfo. Un projet Profo reçoit un appui pendant deux ou trois ans, et peut disposer de deux années supplémentaires. En 1998, le cahier des charges de Profo a été modifié ; il autorise maintenant le financement des phases préparatoires des projets, à

hauteur d'un an, pour la plus grande satisfaction des participants aux projets. Le cœur de cible des programmes FAT et Profo est constitué des entreprises réalisant des chiffres de vente annuelle compris entre 80 000 et 3,4 millions US\$. Les micro-entreprises n'y ont donc pas accès. Le budget mis à disposition des deux programmes est passé de 0,5⁵ en 1993 à 25,4 millions US\$ en 1998.

Le rôle des opérateurs

La principale innovation de l'approche chilienne réside dans le recours à des opérateurs privés pour l'établissement des programmes FAT et Profo. Asexma, l'opérateur responsable au départ des deux programmes, s'est révélé particulièrement efficace sur le Profo, au sein duquel sa capacité à promouvoir les associations était fondamentale.

Le mécanisme de fourniture des services se répartit sur trois types d'acteurs : le secteur public qui est passé d'un rôle d'intervenant direct à celui de facilitateur, les opérateurs privés qui assurent le suivi des projets et l'accompagnement des participants et les consultants privés qui exécutent les projets en fournissant du conseil auprès des entreprises.

Le fonctionnement du système des opérateurs

Dans le cadre de l'appui au développement, Corfo avait pour objectif de créer un réseau d'opérateurs privés, opérant de façon autonome et responsable. Un défi supplémentaire résidait dans la création d'un réseau décentralisé dans les régions et qui couvrirait les 4 000 kilomètres de longueur du pays. En raison du manque d'opérateurs expérimentés reconnus, Corfo sélectionna les candidats les plus prometteurs et travailla, en collaboration, à l'amélioration de leurs capacités. Les candidats retenus étaient

Comparaison des caractéristiques de base des schémas chilien et mauricien

| | Chili | | Maurice |
|------------------------------|--|--|--|
| | FAT | PROFO | |
| Choix de l'entreprise | Entre 80 000 et 3,4 millions US\$ de chiffre d'affaires | Entre 80 000 et 3,4 millions US\$ de chiffre d'affaires | Entreprises privées (51 % minimum du capital) |
| Plafond de subvention | 2 500 US\$ par projet | 100 000 US\$ par projet par an, ou 13 600 US\$ par entreprise et par an | 100 000 US\$ par entreprise sur toute la durée de vie du programme |
| Partage des coûts | Si les ventes annuelles de l'entreprise représentent un chiffre inférieur à 1,7 millions US\$, les subventions déclinent de 85 à 50 %, sur six projets. Pour des ventes entre 1,7 et 3,4 millions US\$, les subventions déclinent de 70 à 30 %, sur six projets. | Les subventions décroissent d'un maximum de 70 % la première année à un maximum de 50 % la troisième | 50/50 |

⁴ Centro de Productividad Integral (Centre de productivité globale), qui fut formé par Asexma avec sept autres associations professionnelles et treize grandes entreprises individuelles.

⁵ Cette statistique prend uniquement en compte les activités de l'agent privé.

généralement basés dans des associations professionnelles, certains en lien avec des universités techniques ou les gouvernements locaux. Une approche sectorielle fut décidée, qui encourageait cependant la collaboration entre secteurs et les activités communes.

À mesure que la capacité des opérateurs se développait, leur part de responsabilité dans l'exécution des programmes augmentait. D'un système initial où tout projet était d'abord soumis au Corfo pour approbation, on passait en quelques mois à un système où la première validation incombait à l'opérateur. Par contre, si Corfo n'approuvait pas le choix de l'opérateur, ce dernier ne recevait pas l'argent pour financer le projet.

Un garde-fou supplémentaire consistait à solliciter les entreprises pour qu'elles paient leur contribution à l'opérateur avant l'initiation du projet. Pour achever le processus, l'opérateur dédommageait ensuite le consultant pour le travail effectué.

Le processus de gestion financière joue un rôle clé dans le maintien de l'indépendance des opérateurs dans la conduite des opérations, à l'aide d'un contrôle étroit et de garde-fous. À la suite de la signature d'un accord opérationnel et du dépôt d'une caution par l'opérateur, les fonds nécessaires au projet étaient avancés par Corfo pour le prochain trimestre ou semestre, en fonction du mode de gestion de l'opérateur. Quand un projet était achevé, l'entreprise soumettait un rapport à l'opérateur, indiquant si le travail avait été effectué correctement. Si c'était le cas, l'entreprise et l'opérateur remboursaient le consultant, selon le processus de partage des coûts préétabli (voir tableau page précédente). Jusqu'à présent, ce processus a bien fonctionné, grâce au haut degré d'autonomie et de responsabilité des opérateurs privés.

Les opérateurs FAT reçoivent des commissions de gestion (administration fees) correspondant à 15 % du coût de l'ensemble du projet (contributions publiques et privées incluses). Le niveau de compensation des opérateurs était surveillé par Corfo pour assurer que les économies d'échelle réalisées sur les programmes opérationnels se reflètent dans la structure de compensation. Dans tous

les cas, le FAT actuel a fait des économies de coûts énormes si on le compare au modèle précédent ; exécuté par le secteur public, au cours duquel les coûts opérationnels équivalaient à cinq fois la subvention perçue par l'entreprise dans le cadre du projet.

Profo est plus centralisé que FAT car il gère des projets qui concernent des entreprises de taille supérieure et des subventions de plus longue durée. Bien sûr, les participants se sont plaints de bureaucratie et de la longueur des délais nécessaires à l'obtention d'une approbation de projet. Corfo étudie les options qui permettraient davantage de décentralisation tout en posant des garde-fous adaptés.

● Les consultants

Ce sont eux qui fournissent l'appui direct aux entreprises clientes. L'objectif des programmes est de fournir des consultants de haute qualité pour répondre aux besoins réels des entreprises. Plusieurs outils sont disponibles pour maximiser les bénéfices.

Le premier est l'enregistrement systématique des consultants expérimentés ; le registre étant actuellement tenu par Corfo au niveau régional. Tous les consultants – locaux, nationaux, régionaux – peuvent se faire recenser mais les programmes font appel exclusivement aux nationaux. Afin d'éviter les conflits d'intérêt, les opérateurs ne peuvent intervenir sur la décision d'intégrer ou non un consultant au registre.

De manière à accroître le pool de consultants disponibles, Corfo est en train de lancer un registre national en ligne. Dans certaines régions, des programmes de formation de consultants ont été menés.

● Impact économique et durabilité

La rationalité économique des programmes FAT et Profo repose sur deux aspects : un impact économique direct sur la productivité, le revenu des ventes et l'emploi dans les entreprises ; et un impact sur le marché des services de conseil aux entreprises.

Comme dans la plupart des programmes d'appui aux PE, le suivi et l'évaluation se sont concentrés sur le premier aspect, dont les bénéfices politiques sont im-

médiats et tangibles. La seconde perspective, bien que fournissant de formidables bénéfices à long terme, a suscité peu d'analyses.

LE SCHÉMA MAURITIEN DE DIFFUSION DE TECHNOLOGIES

Maurice est une petite économie ouverte qui connut, au cours des années 80, de forts taux de croissance suscités par des exportations de vêtements et de sucre. Quand les taux de croissance commencèrent à décliner, au début des années 90, le gouvernement reconnut la nécessité d'améliorer la capacité technologique des entreprises et de passer à la production de biens et de services de plus forte valeur ajoutée, afin de soutenir les augmentations continues des salaires réels. Le Technology Diffusion Scheme⁶ (TDS) fut développé en 1993-1994 pour répondre à ces questions.

Le TDS fut conçu comme une intervention ponctuelle dans le but de démontrer aux entreprises la valeur des services de conseil externes et de faciliter ainsi la création d'un marché privé de services. Exécuté par un opérateur privé, le programme offrait un appui cofinancé à des entreprises individuelles et à des regroupements d'entreprises, afin d'améliorer leurs capacités.

Description générale

Le TDS appuyait le même type de services que le programme chilien (qualité des produits, conception, procédés technologiques et amélioration de la productivité), avec l'idée que le projet contribue à la position compétitive de Maurice sur les marchés internationaux. Toute entreprise au capital à majorité privé pouvait participer, sans distinction de taille. Cependant, au vu de la nature des services subventionnés, les clients princi-

⁶ Schéma de diffusion technologique.

paux appartenait à l'industrie manufacturière et aux services qui y sont rattachés.

La simplicité des procédures fut l'un des points centraux soulevés lors de la conception du schéma. Un ratio standard de 50/50 dans les niveaux de subventions fut déterminé et appliqué à tous les types de projets et tailles d'entreprises. Sur les quatre ans de vie du programme (1994-1998), le montant total des financements s'éleva à 2,1 millions US\$, pris sur un prêt de la Banque mondiale. En 4 ans, le programme a soutenu 225 projets dans 153 entreprises, 47 d'entre elles ayant pris part à plus d'un projet. En incluant les contributions des entreprises, le coût des services fournis dans l'enceinte du programme a atteint 5,1 millions US\$. La Banque mondiale a financé 450 000 US\$ de coûts opérationnels, représentant 8,8 % du coût des services fournis aux entreprises.

Le rôle des opérateurs

Le TDS partageait l'approche innovante du schéma chilien – à savoir une conduite autonome des opérations par un opérateur privé sous contrat avec le gouvernement. L'opérateur était chargé de promouvoir le programme auprès de clients potentiels, d'assister les clients dans la programmation de leur activité, de faciliter le contact entre entreprises et consultants, d'aider les clients à remplir les dossiers de demande de subvention, de conseiller sur la manière d'utiliser au mieux les services de conseil, enfin de gérer les approbations et le versement des fonds.

L'opérateur est sélectionné au travers d'une compétition internationale afin d'exécuter le programme sur quatre ans, et évalué annuellement. Le critère de sélection de l'opérateur repose sur sa capacité technique à exécuter un schéma d'amélioration des capacités des entreprises.

La commission de l'opérateur se fait sur la base de critères de performance explicites et non pas discrétionnaires. Un prestataire étranger fut préféré pour diverses raisons. La nature temporaire de l'intervention ne requérait pas la création d'une capacité institutionnelle lo-

cale. De plus, la mise en place d'un opérateur étranger permettait au gouvernement de contrôler les relations de l'opérateur avec les consultants et de réduire les risques de collusion. Le choix de ce type de relation a permis l'obtention d'un plus haut degré de transparence et d'une plus forte responsabilité de l'opérateur privé. Bien que l'approche chilienne représente déjà un pas important par rapport à la situation antérieure, le rôle de l'État à Maurice est encore allégé, lui permettant de se concentrer uniquement sur la formulation des politiques d'intervention, le contrôle et l'évaluation.

Le fonctionnement du système des opérateurs

Un Comité de supervision composé de trois représentants du secteur public, de trois représentants d'associations professionnelles et de représentants du ministère de l'Industrie et de la Technologie Industrielle (MIIT), du ministère des Finances et du bureau du Premier Ministre supervise la démarche. Le comité a également pour rôle d'approuver les demandes de bourses supérieures à 50 000 US\$.

La complète responsabilité administrative du programme est dévolue à l'opérateur, les projets individuels étant validés par le comité a posteriori. Les seuls cas d'appui refusés après approbation par l'opérateur sont les cas de fraude.

À l'aide d'une petite équipe (un administrateur généraliste, un technicien très expérimenté et une secrétaire), l'opérateur gère l'attribution des bourses, l'appui aux postulants dans le choix des consultants, la promotion du programme et la collecte de données pour le contrôle et l'évaluation. Il est responsable du processus jusqu'à la délivrance du produit final à l'entreprise cliente. À partir de là, le ministère des Finances émet directement un chèque de subvention à l'attention de l'entreprise (dans un délai moyen de 10 à 15 jours).

● Les consultants

L'opérateur est responsable du recensement des consultants, sur la base de leurs compétences techniques. Sur les 204

consultants enregistrés, 52 % fournissent actuellement des services à l'intérieur du TDS. Bien que l'opérateur propose aux entreprises de les assister dans la sélection des consultants, 70 % des entreprises participant au programme choisissent selon leurs propres critères.

Les consultants constituent un mélange de spécialistes locaux et internationaux : 57 % des projets sont pris en charge par des experts mauriciens. En termes financiers, cependant, les consultants étrangers absorbent 53 % du montant des bourses, principalement en raison des coûts de voyage.

Deux faiblesses peuvent être constatées au niveau du programme : le TDS avait pour but explicite de créer un marché de services de conseil externes mais il n'a créé aucun lien avec les programmes de formation locale qui permette de renforcer les compétences des consultants. Cela ne faisait pas partie de ses préoccupations initiales mais ces liens auraient favorisé l'émergence de compétences locales.

Le second point concerne le fait que le programme ne requiert aucun diagnostic initial des besoins des entreprises.

● Impact économique et durabilité

Le suivi-évaluation du programme s'est focalisé sur les bénéfices directs (augmentation des ventes et des exportations) que les entreprises retirent de leur participation au programme. Aucune analyse systématique du marché des services de conseil n'a été menée pour mesurer le chemin parcouru, dans la perspective de répondre à l'objectif initial de stimulation de la croissance du marché.

À sa conception, le TDS insistait sur l'importance de mesurer l'impact direct que le programme aurait sur la compétitivité des entreprises. L'accord signé par les entreprises participantes comprenait la divulgation de leurs statistiques d'augmentation des ventes et exportations, ainsi que les indicateurs associés à l'établissement de leur plan de développement (par exemple leur certification ISO 9000, l'accroissement de leur productivité, le lancement de nouveaux produits). L'opérateur privé était chargé de s'assurer de la bonne conduite de cette collecte de l'information. Avec beaucoup d'efforts, l'opérateur parvint à col-

lecter de l'information sur 148 projets (sur un total de 225), impliquant 110 entreprises.

L'accroissement moyen des ventes, annoncé par les entreprises participantes, était de 49 % et celui des exportations de 53 % – ce qui représente beaucoup plus que les estimations faites lors du lancement du projet.

Comme dans tous les programmes de cette nature, un biais existe au niveau des entreprises subventionnées. En effet, ce sont toujours les entreprises qui fonctionnent bien qui postulent en premier. Cependant, l'ensemble des données recueillies sur le programme semble suggérer que son impact sur les entreprises est positif. L'un des indicateurs de succès du programme fut la baisse reportée du coût des honoraires des consultants, ce qui témoignait d'une concurrence accrue, et plus généralement d'une réelle activité sur le marché. De plus, le recours aux consultants locaux a augmenté au cours du programme : il est passé de 40 % la première année à 60 % la quatrième. Des indicateurs informels suggèrent que les marchés de services de conseil en systèmes qualité et sur ISO 9000 ont très largement bénéficié du programme.

supérieure à celle des programmes antérieurs. En plus des coûts réduits, les opérateurs privés apportent de la souplesse, une bonne réceptivité et une attitude plus commerciale dans leur façon de satisfaire les besoins des clients que les prestataires publics.

CONCLUSIONS

Les programmes chilien et mauricien offrent tous deux la preuve de leur impact positif net sur la croissance économique et les exportations, bien que les évaluations soient entravées par des difficultés pratiques et méthodologiques. L'une des leçons à en tirer est que la provision du suivi et de l'évaluation doivent être définis clairement au départ, y compris pour ce qui concerne les méthodes de collecte des données.

Ces deux schémas d'intervention prouvent également que les programmes d'appui aux business development services (BDS), exécutés par le secteur privé et dotés d'une autonomie et d'une responsabilisation maximale des opérateurs, offrent une rentabilité nettement

Les programmes de chèques :

potentiels, problèmes et perspectives

Voucher programs: potential, problems, and prospects, Lara Goldmark (BID) & Gabriel Schor (IPC), March 1999.

Contribution au séminaire de Rio « Construire une industrie moderne et efficace de services aux petites entreprises » (mars 1999). Ce travail a été financé par la Banque interaméricaine de développement (Bid).

INTRODUCTION

La théorie économique met en avant un déficit d'information pour expliquer les faiblesses du marché de la formation. L'acheteur potentiel ne peut connaître la qualité de la formation avant de l'avoir testée. Or, sur le marché libre (free market), aucun prestataire de formation ne permettrait à un client de payer une fois sa formation achevée. En effet, une fois la formation reçue et les compétences acquises, qu'est-ce qui motiverait le client à payer ? Le seul système possible reste donc un règlement antérieur du coût de la formation.

Cela pose cependant un problème car le client potentiel n'acceptera de payer que si le risque d'achat d'une formation de qualité indéfinie est compensé par un prix raisonnable (c'est-à-dire bas). De manière à conserver les prix bas, les structures de formation devront minimiser leurs coûts, ce qui affectera nécessairement la qualité du cours (employés peu payés, peu préparés ou insuffisamment qualifiés, outils de formation inadéquats, etc.). Cet état de fait renforcera les clients potentiels dans l'idée que les formations sont de mauvaise qualité et aléatoires.

Ce problème d'information a entraîné un désinvestissement important du domaine de la formation. C'est un problème que l'État a souvent géré par la distribution de subventions permanentes à l'offre de services. Mais les subventions ne sont pas une panacée ; elles incitent les prestatai-

res à proposer des services en l'absence de demande mais ne garantissent pas pour autant qu'il s'agira de services de qualité. Un instrument efficace ne se limiterait pas seulement à promouvoir les investissements sur le marché de la formation mais contribuerait également à réduire le déficit en matière de formation, l'amélioration du contrôle de la qualité, et serait pérenne sur le long terme tout en minimisant le risque de fraude.

Cet article décrit une nouvelle approche, qui consiste en un système d'information associé à des chèques, pour des formations à destination des micro-entreprises.

L'EXPÉRIENCE DU PARAGUAY

Jusqu'à présent, en Amérique latine, les instituts de formation proposaient des cours taillés sur mesure pour les grandes entreprises, et donc en aucun cas adaptés aux besoins des micro-entreprises. Les petits entrepreneurs ne participaient donc pas aux programmes de formation, même lorsqu'ils étaient gratuits. En 1995, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) finance un système d'information pilote et un programme de chèques pour la formation, qui cible les micro-entreprises paraguayennes. L'objectif de la BID était de corriger les imperfections du marché et de résoudre les problèmes qu'elle avait rencontrés par le passé lors de ses ten-

tatives de financement de formations pour les micro-entrepreneurs.

En effet, à cette époque, les formations étaient d'une manière générale obligatoires, liées au crédit et centrées sur la comptabilité générale et les grands principes qui régissent l'activité économique. Les cours étaient dispensés par le personnel des ONG de microfinance, qui ne connaissaient rien au monde de l'entreprise, et tous les entrepreneurs étaient mélangés, sans distinction de secteur d'activité ou de niveau de connaissance. Du coup, les classes étaient vides, ou bien quand on leur forçait la main, les entrepreneurs envoyaient des membres de leur famille, des gens moins occupés, pour faire de la présence à leur place. Les évaluations des formations étaient basées sur leurs nombres et fréquences et le nombre de personnes formées. Il était par conséquent impossible de parvenir à un recouvrement direct des coûts de formation (même si certaines opérations étaient financées sur le revenu du crédit), simplement parce qu'on offrait un service qui n'était pas sollicité par les micro-entrepreneurs.

Le programme d'information et de chèques en revanche a induit une réaction sans précédent sur le marché, tant du côté des prestataires de services de formation que du côté des entrepreneurs et de leurs employés. Les résultats préliminaires montrent que le programme a aidé à développer un marché privé de la formation offrant des produits appropriés à la clientèle des micro-entreprises.

Les clients démontrèrent qu'ils voulaient acquérir des compétences spécifiques, applicables immédiatement, et qu'ils souhaitaient que les cours soient dispensés sous la forme de modules courts, faciles à intégrer. Dès que les prestataires reçurent le message et eurent adapté leurs produits, la demande des micro-entrepreneurs augmenta considérablement, même si elle requérait une contribution financière. Informés et dotés de chèques, ces derniers choisissaient ce qu'ils voulaient apprendre, où, et de qui. Cette nouvelle dynamique força les instituts de formation à entrer en compétition les uns avec les autres pour attirer les clients et à innover fréquemment de manière à suivre le rythme de cette demande cyclique et en constante évolution.

Début 1999, la BID approuva une tentative de reproduction de l'expérience des chèques en Équateur, et étudia actuellement des propositions du Guyana, d'El Salvador et du Brésil. De son côté, la Banque mondiale a reformulé son programme de chèques formation au Kenya, en utilisant les leçons tirées de l'expérience paraguayenne. L'Union européenne a financé un programme au Pérou, qui rencontre un certain nombre de problèmes d'organisation et d'exécution. Le ministère péruvien de l'Industrie envisage une seconde phase, dont la conception s'inspirerait des leçons tirées de l'expérience des dernières années.

COMMENT FONCTIONNE LE MODÈLE ?

Le modèle se caractérise par sa multidimensionnalité. Il règle les problèmes d'information (une des raisons majeures des faiblesses du marché de la formation), tout en injectant une subvention partielle au niveau de la demande, qui doit permettre aux prestataires existants d'investir dans le développement de nouveaux produits de formation, en déclenchant la mise en place d'un marché plus compétitif et en attirant par ce biais de nouveaux micro-entrepreneurs clients.

Le séquençage du programme

Avant de pouvoir intégrer le programme, les prestataires de formations sont sélectionnés sur la base des critères suivants :

- être un institut de formation légalement reconnu ;
- témoigner d'une année ou plus d'expérience dans la formation des micro-entrepreneurs ;
- démontrer l'existence des produits, matériels et personnels nécessaires à la conduite d'une formation.

Une fois accepté par le programme, le prestataire doit donner son accord pour

que des audits et des évaluations non planifiés puissent avoir lieu dans ses locaux. Ces audits permettent de minimiser la fraude tout en fournissant de l'information aux consommateurs potentiels de formation, via la composante information et enregistrement du programme. Tout au long de son exécution, le programme reste ouvert à l'intégration de nouvelles structures : ces nouveaux entrants obligent les institutions leader à continuer à innover.

Le service d'information et de référencement, qui fonctionne également comme un centre de distribution de chèques, fournit de l'information sur le contenu, les lieux d'intervention, les prestataires et la qualité de la formation. Les prestataires sont classés mensuellement, en fonction du nombre de clients qui ont choisi leurs cours, et les clients peuvent consulter les résultats au centre. Cela leur permet de savoir quels sont les cours les plus populaires auprès des autres entrepreneurs ; cette information indiquant la qualité et la pertinence des cours.

La plupart des petits entrepreneurs entendent parler du programme par le bouche à oreille, mais des annonces publicitaires sont également passées à la radio et dans les journaux locaux. Les institutions font aussi parler d'elles à titre individuel, dans la perspective de recruter de nouveaux clients.

Les entrepreneurs obtiennent un nombre limité de chèques du centre de distribution. Les chèques ont une valeur monétaire fixe et peuvent être utilisés par les micro-entrepreneurs pour l'achat de prestations de formation pour la valeur du chèque conseil. La seule restriction est qu'ils ne peuvent utiliser les chèques que dans les instituts de formation agréés par le programme. Une contribution de l'entrepreneur est requise dans tous les cas, le prix du cours variant entre le double ou le triple de la valeur du chèque conseil, et 25 % seulement de plus que sa valeur. Au Paraguay par exemple, la valeur du chèque équivaut à 20 US\$ et les cours les moins chers valent 25 \$ le cours. Créer un chèque conseil dont la valeur correspond à un montant absolu plutôt qu'à un pourcentage favorise les micro-entrepreneurs aux plus bas revenus, qui n'ont pas nécessairement plus de 5 US\$ à investir dans une formation.

La qualité et l'information sont contrôlées par le marché

Premièrement, les prestataires de formation ne sont pas autorisés à rapporter les chèques pour obtenir de l'argent auprès du programme tant que le client n'a pas achevé sa formation. Et même alors, le remboursement ne s'effectue que si le client a effectué 75 % de la formation. Le programme repose sur le postulat selon lequel le client ne terminera sa formation que s'il est satisfait par le cours. Cela oblige les prestataires à se montrer réceptifs aux besoins de leurs clients. Par contre, le paiement du cofinancement par le client doit avoir lieu en début de formation.

Le mécanisme de contrôle qui consiste à payer le prestataire après la formation peut avoir lieu car ce paiement est garanti par le gouvernement, aussi longtemps que les conditions minimales sont remplies. En même temps, le contrôle est très largement effectué par les premiers concernés que sont les clients.

Deuxièmement, le programme utilise la compétition entre prestataires sur le marché de la formation comme mécanisme de contrôle. Les micro-entrepreneurs décident librement des instituts auxquels ils vont confier leur formation. Le modèle fournit une nouvelle motivation financière aux instituts de formation et les force à adapter leur(s) produit(s) aux besoins des clients. Dans la pratique, cela signifie proposer des cours en soirée et le week-end, et des sessions pratiques qui permettent aux micro-entrepreneurs d'acquérir des compétences « utilisables » dans leur activité.

LES RÉSULTATS DU PROGRAMME DU PARAGUAY

Un nombre croissant de personnes se sont mises à consommer des produits de formation sans disposer de chèques, puisqu'il ne s'agissait pas de micro-entrepreneurs. Cette nouvelle catégorie de clients est principalement composée de femmes au foyer et d'étudiants, qui achètent les prestations de formation proposées au sein du programme. Certains, pourtant,

n'étaient même pas au courant de l'existence du programme et se forment pour la première fois ; tandis que quelques-uns sont des micro-entrepreneurs ayant épuisé leur quota de six chèques, et qui souhaitent continuer à se former. Notons également que les participants ne disposant pas de chèques représentent un marché stable, qui croît à mesure que s'élargit l'offre de services. La consommation en formation des entrepreneurs est, quant à elle, cyclique et atteint des sommets au moment des fêtes de Noël et de Pâques, avant lesquelles les entrepreneurs souhaitent apprendre comment proposer un nouveau produit saisonnier.

Le nombre d'instituts de formation participant au programme a augmenté graduellement tout au long de son exécution. Les instituts « leader » sur le marché de la formation, définis par rapport au nombre de chèques récoltés, possèdent trois caractéristiques principales : ils sont petits, privés et à vocation commerciale. Les directeurs et les formateurs sont souvent eux-mêmes propriétaires de petites entreprises et souhaitent partager quelques secrets professionnels avec des micro-entrepreneurs dont l'activité est suffisamment différente de la leur pour ne pas influencer sur leur part de marché.

Pour certaines de ces structures, la formation était une activité parallèle, génératrice de revenus additionnels ; mais une fois que le programme fournit des incitations financières sous la forme de chèques, de nombreux prestataires élargirent leurs activités de formation et investirent. Une large variété de cours devint ainsi disponible. Au Paraguay, la répartition du contenu des cours en 1998 s'établissait comme suit : 17 % de formations en gestion, 14 % en décoration, 14 % en assemblage textile, 13 % en électricité, 11 % en arts culinaires, 7 % en électronique, 7 % en formation à la coiffure et 2 % pour, respectivement, la réfrigération, l'artisanat, la cosmétologie, la fabrication de chaussures, la plomberie, la mécanique auto et la menuiserie.

Les prix des formations ont baissé pendant toute la durée du programme. L'une des explications provient du fait que la plupart des structures eurent à effectuer un investissement initial important pour attirer une clientèle nouvelle. Une fois l'investissement rentabilisé, elles furent en mesure de baisser leurs prix, de ma-

nière à rester concurrentielles. Les données collectées durant la première phase du programme montrent que les cours les moins chers ne sont pas nécessairement les plus populaires. En effet, les structures dotées d'une bonne réputation peuvent se permettre des prix plus élevés. Certains cours sont également plus chers en raison de leur contenu et du matériel requis. Par exemple, les cours d'électronique et de cuisine ont tendance à être plus chers que les cours de gestion des affaires.

Lors de la conception du programme du Paraguay, l'idée de réduire la valeur nominale des chèques au cours de l'exercice avait été débattue, mais elle ne fut jamais mise en œuvre. La valeur réelle du chèque diminua de toutes façons avec l'inflation. Cependant, le déploiement d'un effort plus actif pour diminuer sa valeur nominale aurait été sain. Dans le cas du Paraguay, le programme s'est achevé en décembre 1998. Il est encore trop tôt pour dire si le marché de la formation qui s'est développé suite à la mise en œuvre du programme continuera à fonctionner et si les micro-entreprises clientes continueront à solliciter ces services.

LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI

La question de la fraude a encouragé les concepteurs de programmes à réfléchir aux mécanismes de contrôle et de suivi qui la limiteraient. Le tableau de la page suivante expose les mesures prises au sein du programme du Paraguay.

LE PROGRAMME DE CHÈQUES DU PÉROU

Un programme utilisant des chèques formation des micro-entrepreneurs fut initié au Pérou, en 1993, avant que le programme du Paraguay ne commence. Il n'eut pas de résultats très positifs, en raison de points faibles dans sa conception

| Mécanisme de contrôle | Méthode pour l'appliquer |
|--|--|
| Passage en revue des instituts de formation. Les critères incluent les facilités adéquates, leur expérience de la formation, les cours qui sont utilisables dans le contexte du programme. | Signer un contrat qui établit clairement les règles et les normes avec chacune des structures. |
| Passage en revue des clients au moment de la distribution des chèques. | Entretien au cours duquel le client doit donner de l'information sur son activité commerciale (ventes, achats, crédit, etc.). Ces informations peuvent être vérifiées pour vérifier que la personne possède bien une activité commerciale. |
| Signature du client au dos du chèque. | Les clients doivent prouver leur identité et signer le chèque en présence de l'administrateur. Les instituts de formation doivent confirmer l'identité du client et sa signature au début de chaque cours. |
| Registres de présence. | Les instituts de formation doivent confirmer la présence des participants aux cours. |
| Visites surprise aux instituts de formation. | Les administrateurs du programme viennent assister aux cours sans avertissement, vérifient son contenu, sa qualité et la présence des participants. Ils peuvent aussi leur demander de remplir des fiches d'évaluation. |

et de difficultés organisationnelles. Le programme opérait sur les principes suivants :

- les chèques n'étaient attribués qu'aux clients de programmes de crédit financés par l'Union européenne ;
- les montants des chèques étaient définis en pourcentage – de 50 à 80 % – du prix de la formation ;
- peu de mécanismes de contrôle de la fraude furent développés ;
- les chèques conseil pouvaient financer à la fois des services de formation et de conseil individualisé ;
- la promotion du programme était menée par deux types d'acteurs : les responsables de crédit et les prestataires de formation.

Il est important de noter que, malgré les problèmes rencontrés, le programme fut perçu comme ayant un impact global positif sur le marché de la formation par les autorités péruviennes. Par conséquent, la possibilité d'une seconde phase, plus étroitement suivie et contrôlée, est actuellement à l'étude.

L'EXPÉRIENCE DU KENYA

Un programme de la Banque mondiale au Kenya a été récemment reformulé pour intégrer un programme de chèques pour les MPE. Le programme Jua Kali ¹ soutient à la fois la formation et les services de conseil individualisé. Tandis que le programme du Paraguay opérait avec un modèle unique de chèques, le programme du Kenya propose différents types de chèques à ses différents groupes cible (petites entreprises du secteur manufacturier et nouvelles unités lancées par des femmes).

Si les grandes lignes du programme suivent les principes du programme paraguayen, un dossier de candidature de huit pages, et la nécessité que les entrepreneurs disposent d'un local commercial fixe, semblent excessifs. Le but de

¹ Le terme swahili « Jua Kali » signifie « en plein soleil » et sert à décrire au Kenya l'univers des micro-entreprises.

ces contraintes initiales semble être la limitation de la fraude et le découragement des entrepreneurs peu intéressés par les services.

Le programme a adopté une base de pourcentage sur laquelle calculer l'appui apporté par le chèque. Cette politique entraîne une réduction de la subvention dans le cas d'attributions répétées de chèques à un même entrepreneur. Elle constitue une innovation qui pourrait permettre d'améliorer la pérennité du programme.

Les premiers résultats montrent que la grande majorité des clients sont des start-ups de femmes et autres micro-entreprises intéressées par l'achat de formations techniques.

DÉFIS ET INTERROGATIONS

Le modèle de système d'information et de chèques formation décrit dans cet article a changé l'équilibre du pouvoir au sein du marché de la formation des micro-entrepreneurs, en offrant davantage d'informations aux acheteurs potentiels, en augmentant le pouvoir d'achat des micro-entrepreneurs et leur capacité à énoncer leurs préférences aux prestataires. Dotés d'une compréhension supérieure des besoins des entrepreneurs, les instituts de formation concourent de plus en plus les uns avec les autres, au travers d'une innovation constante de leurs produits et services, qui en retour augmentent le volume de la demande, rend le marché plus attirant pour les nouveaux prestataires, et crée ainsi une compétition accrue, dans un cercle vertueux qui élargit et approfondit le marché.

L'une des leçons à retenir est le besoin de concevoir et de mettre en place des systèmes de contrôle solides de la fraude et de la qualité. Trois défis et interrogations de taille persistent toutefois :

- Faut-il intervenir également en appui au développement de nouveaux produits de formation ?
- Quelle pérennité pour ce type de programme ?
- L'importance de trouver une structure crédible et impartiale pour administrer le programme de chèques.

Assessment of
the Jua Kali pilot
voucher program,
Arvil V. Adams.

Ce texte est une
synthèse d'un rapport
interne d'évaluation
de la Banque mondiale.

Évaluation d'un programme pilote de chèques conseil et formation (Kenya)

INTRODUCTION

En novembre 1994, le gouvernement kenyan lance le Kenya Micro and Small Enterprise Training and Technology Project (MSETTP)¹. Le projet illustre l'importance des micro et petites entreprises (MPE)² en tant que sources d'emplois et de revenus. L'originalité du projet, réside, au sein de composantes plus classiques, dans un programme de chèques conseil et formation appelé Jua Kali³. Seul programme de ce type en Afrique, le programme de chèques conseil est géré par un Bureau de coordination du projet (BCP), qui dépend directement du ministère de la Recherche, de la Formation technique et de la Technologie.

Au Kenya, l'objectif du programme est d'attirer l'attention sur la nécessité du renforcement des compétences des petits entrepreneurs et d'encourager les structures de formation à répondre à ce besoin. Le programme s'adresse aux entrepreneurs en activité, de manière à assister en priorité les entreprises dotées d'un réel potentiel de croissance et de recrutement. Une exception est faite pour les femmes afin d'encourager le lancement d'activités entrepreneuriales de leur part. Le dispositif Jua Kali est lancé en septembre 1996, sous la forme d'un programme pilote dans deux villes (Nairobi et Machakos), dans le but de tester différentes modalités du programme avant de le généraliser.

Le présent rapport présente les principales leçons tirées d'une évaluation interne du programme. L'attention porte principalement sur l'appréciation des formations par les entrepreneurs ainsi que sur l'impact induit au niveau des prestataires.

Quelques données statistiques du programme

● Les usagers, un public de micro-entreprises

➤ Le programme n'a quasiment pas touché les petites entreprises⁴ pour davantage répondre aux attentes des micro-unités. En effet, le nombre moyen d'employés par entreprise bénéficiaire du programme est 2,1 et seule une entreprise sur six dispose de plus de cinq employés. Les usagers du dispositif disposent en moyenne de revenus annuels de 163 000 Ksh (shillings kenyans), soit 3 260 USD, avec des différences im-

¹ Le projet de formation et d'accès aux technologies des micro et petites entreprises du Kenya.

² Définies simplement comme toutes les unités comprenant entre une et cinquante personnes.

³ Jua Kali est l'appellation donnée aux MPE au Kenya. Littéralement, cela signifie « sous le soleil brûlant », évocation des conditions de travail des entrepreneurs.

⁴ (NdE) Selon la définition quantitative couramment retenue par le groupe de la Banque mondiale, les petites entreprises comptent entre onze et cinquante employés.

portantes entre femmes (70 750 Ksh, soit 1 415 USD) et hommes (265 648 Ksh, soit 5 313 USD).

► Le programme bénéficie à des entrepreneurs expérimentés intervenant surtout sur le marché local avec des technologies simples. Leur durée moyenne d'activité dans le secteur est de 6,4 ans. Moins de 4 % d'entre eux ont un diplôme universitaire. Seuls 5,3 % d'entre eux ont pour objectif d'augmenter leur taux d'exportation. Le niveau de technologie utilisé est très bas ; sept bénéficiaires sur dix n'utilisent que des outils manuels. 37 % du total des chèques utilisés ont bénéficié à des femmes. La majorité d'entre elles ont choisi de suivre une formation technique, mais la plupart du temps sans sortir d'activités traditionnelles de tissage et cuisine.

● La nature des prestataires de services

Les utilisateurs de chèques conseil avaient le choix entre un panel de 64 prestataires agréés de formation à Nairobi et Machakos. Dans ce panel, seuls 48 prestataires ont effectivement été sollicités par des entrepreneurs porteurs de chèques. Parmi les 64 prestataires, 38 sont des maîtres artisans offrant des formations techniques et 26 des instituts de formation proposant notamment des formations généralistes en gestion.

● À propos des transactions

Les quatre guichets de vente de chèques conseil ont vendu 810 dossiers de candidature, à 100 Ksh (soit environ 2 USD le dossier). 600 candidats ont été retenus pour recevoir des chèques conseil et 427 chèques émis, les usagers payant 10 % de la valeur du chèque. Chaque chèque conseil correspond à une valeur de 2 000 Ksh (ou 40 USD).

211 détenteurs de chèques conseil ont choisi de suivre une formation technique, tandis que les autres choisissaient une formation en gestion d'entreprise. 84 % des utilisateurs de chèques conseil étaient des maîtres artisans, le reste étant composé d'employés.

Les impacts du programme

● Un impact difficile à mesurer...

La mesure de l'impact de la formation sur la productivité et les revenus des MPE bénéficiaires requiert des méthodes d'enquête sophistiquées. La mesure de l'impact s'est ici limitée à demander aux usagers de chèques conseil ce qu'ils avaient retiré de leur formation et s'ils pouvaient identifier une hausse de leurs revenus suite à leur formation.

● ... mais une satisfaction des usagers

Un maître artisan ayant suivi une formation en gestion expliquait que désormais il notait toutes ses recettes et dépenses et qu'il réalisait des plans de production hebdomadaires, afin d'utiliser ses ressources de manière optimale. Le responsable d'une association d'entrepreneurs a affirmé que les entrepreneurs n'ayant pas fait partie du programme pilote demandent maintenant quand le prochain programme aura lieu, dans l'espoir d'y participer.

Tous les bénéficiaires du programme avec lesquels la mission s'est entretenue se sont montrés très enthousiastes de leur formation. Ils se sont déclarés prêts à payer jusqu'à 20 % de la valeur du chèque conseil s'ils avaient une seconde opportunité. Il ne fait aucun doute que le fait de subventionner à 90 % des formations ait augmenté le nombre du suivi de formations parmi les travailleurs des micro et petites entreprises. Parmi les 29 bénéficiaires composant l'échantillon du rapport d'évaluation du projet, aucun n'avait accédé à une formation auparavant.

● Au niveau des prestataires

Le programme semble avoir également attiré l'attention des prestataires de formation de tous types, bien que les prestataires privés aient été plus réactifs que ceux du secteur public. Les quatre agences d'allocation des chèques racontent avoir reçu la visite de structures de formation venant déposer des posters et des brochures promouvant leurs programmes. La majorité des usagers rencontrés par la mission considèrent que les formations étaient adaptées à leurs besoins et utilisaient des études de cas correspondant à

la réalité du fonctionnement et des problèmes des MPE. Concernant les associations de MPE ayant servi d'agences d'allocation des chèques, le projet leur a permis de gagner en expérience dans les domaines du marketing et de la communication, de la gestion financière et du suivi des activités.

● Une limite au niveau de la pédagogie et des équipements

Malgré tous ces points positifs, des questions se posent. Elles portent notamment sur la qualité de certaines des formations proposées par les maîtres artisans. La plupart d'entre eux n'ont pas de formation pédagogique, seuls quelques-uns disposent de l'espace adéquat et d'un nombre d'outils suffisant par rapport au nombre de participants aux formations, et enfin, la plupart utilisent des technologies de base.

Le coût administratif et de gestion des chèques conseil

Les 427 chèques ont été émis pour une valeur de 5,8 millions de Ksh, c'est-à-dire environ 252 USD par chèque. À cela viennent s'ajouter les coûts administratifs assumés par le bureau de coordination, ce qui représente environ 57 USD par chèque émis. Ces estimations ne prennent pas en compte les coûts administratifs des agences d'allocation, le temps de travail de l'équipe de coordination et des consultants, ou encore la perte de revenus que constituent les heures passées par les bénéficiaires en formation. La subvention du gouvernement pourrait être réduite à mesure que les revenus des participants et leur volonté à investir davantage dans la formation augmentent. Cette réduction devrait se traduire par un accroissement du pourcentage du chèque conseil payé par l'usager.

La conception du programme

● La rémunération des agences d'allocation

Les revenus perçus à travers la vente des dossiers de candidature ne suffisent pas à couvrir les coûts administratifs des

agences. Par conséquent, il a été recommandé au bureau de coordination du dispositif de verser en outre 20 % des 10 % payés par les bénéficiaires sur la valeur des chèques conseil aux agences.

- **L'importance cruciale d'une bonne communication autour du programme**

La couverture médiatique du programme s'est faite à très petite échelle et à mesure que le programme se développait. Les agences d'allocation ne disposaient pas de brochures pour expliquer aux bénéficiaires potentiels la teneur du programme. Aucune stratégie média ne permettait au départ de contrer les rumeurs négatives concernant le programme. À l'heure actuelle, aucun des résultats positifs du programme n'a été communiqué au public. Le projet perd ici une opportunité de se construire un bon réseau de relations publiques, qui réduirait le coût et assurerait le succès d'actions de promotion ultérieures.

- **Les dossiers de candidature**

Des gens se sont plaints de la longueur et de la complexité des dossiers de candidature. La mission d'évaluation recommande que, parmi les futures activités d'évaluation et de suivi, soient étudiés des indicateurs qui permettent de reconnaître efficacement les entreprises qui constituent le cœur de cible du programme ; et en attendant, elle suggère que le dossier de candidature soit revu et simplifié.

- **Un annuaire des prestataires**

Il fournit aux usagers des informations sur les formations, de manière à ce qu'ils choisissent la formule la plus adaptée à leurs besoins et à leur capacité financière. L'annuaire a aussi pour but d'opérer une présélection parmi les prestataires de formation, ce qui établit quelques standards de qualité. Les contraintes de temps ont cependant empêché d'appliquer la procédure aux maîtres artisans (formateurs techniques), entraînant des problèmes de qualité des formations dispensées. La mission recommande de revoir attentivement la procédure de préqualification des maîtres artisans. Elle encourage fortement le programme à développer des formations de

formateurs de deux ou trois jours, afin de renforcer leurs capacités.

L'annuaire initial incluait des opportunités de formation de coûts et de niveaux technologiques très variés. Cela a rendu complexe l'établissement de la valeur du chèque conseil. Une solution consisterait à classer les formations par catégories de prix, ce qui correspond à peu près à des niveaux technologiques.

- **La valorisation des chèques conseil**

La mission a observé de fortes variations d'horaires et de contenus d'une formation à l'autre, et elle encourage le bureau de coordination à introduire davantage ces détails dans l'annuaire, afin d'informer les choix des bénéficiaires, sans pour autant standardiser les horaires et les prix. Elle soutient au contraire les idées d'information et de concurrence, afin que les bénéficiaires choisissent la formation qui leur paraît la plus adaptée à leur pouvoir d'achat. La mission recommande également que le partage des coûts soit réévalué à la hausse par rapport aux 10 % requis dans le programme pilote. Les bénéficiaires de chèques conseil pour les formations les plus coûteuses pourraient participer à leur financement à hauteur de 50 %.

- **Le remboursement des chèques aux prestataires**

Plus d'un mois après la fin des formations, certains prestataires n'ont pas été payés pour leurs services. Cela tempère leur enthousiasme à participer au programme. La crédibilité du programme de chèques conseil exige que le bureau de coordination paie rapidement ses factures auprès des prestataires.

Les contraintes liées à l'environnement

La formation n'atteindra pas ses objectifs d'accroissement de la productivité et des revenus des participants si l'environnement n'est pas favorable et limite les opportunités d'application de la formation à des activités productives. Par exemple, des jeunes porteurs de projets et usagers de chèques soulignent que le

manque d'argent et donc d'outils limite leur capacité à passer d'un statut d'employé à celui d'entrepreneur individuel. L'accès au crédit est un facteur déterminant du développement des MPE et reste un goulet d'étranglement.

L'accès à la propriété est l'une des solutions clés pour éviter les problèmes incessants posés par les autorités à ceux qui ne disposent pas de lieu de travail officiel. La rationalisation du prix des autorisations de pratique des activités commerciales, ainsi que la décentralisation du processus d'enregistrement des nouvelles entreprises, sont aussi des facteurs importants de facilitation.

LES PROCHAINES ÉTAPES

L'avis de la mission sur le programme pilote est globalement positif. Elle a notamment observé l'émergence d'une concurrence entre prestataires de formation publics et privés autour du nouveau marché créé par l'émission des chèques conseil, ce qui pourrait conduire à une réduction des coûts et permettra un accès plus large à la formation dans le futur.

La mission recommande une seconde phase pilote avant la généralisation du programme de chèques conseil, au cours de laquelle sera développée et testée la structure de terrain qui gèrera l'organisation du programme à l'échelle du pays. Cette phase permettra également de renforcer les compétences des associations et des ONG qui joueront le rôle d'agences d'allocation. La mission insiste sur l'importance de continuer à suivre et à évaluer toutes les activités de formation. L'évaluation du processus menée pendant la phase pilote devrait maintenant s'accompagner d'une évaluation de l'impact du programme, afin de confirmer d'une manière plus rigoureuse son efficacité à atteindre ses objectifs.

Des idées clés

pour la conception, la mise en place et le suivi de programmes de chèques formation

Key issues in the design, implementation and monitoring of voucher training programs, Lara Goldmark, Caren Addis Bothelo, Paulo de Andrade Orozco, juin 2001.

Commandité par la DDC Suisse (Direction de la Coopération et du Développement), ce texte constitue le second document disponible dans la série SED Working Papers.

UN DISPOSITIF DE CHÈQUES POUR DÉVELOPPER LES SERVICES DE FORMATION : NOTIONS PRÉLIMINAIRES

Qu'est-ce qu'un programme de chèques formation ?

Un programme de chèques formation permet aux micro-entreprises de choisir, parmi une large gamme de formations, celles qui correspondent le mieux à leurs besoins, et de payer ces formations avec les chèques. Le client du programme est informé des formations disponibles et de la nature des prestataires. Le système est avantageux pour la micro-entreprise car il diminue ses coûts de formation et élargit sa gamme de choix. Le système est également intéressant pour le prestataire, qui découvre les besoins en formation des consommateurs par le biais du programme et peut développer par la suite des services qui leur soient plus adaptés.

L'objectif principal de ces programmes est le développement d'un marché de la formation dynamique et durable.

La théorie qui sous-tend la mise en place de ces programmes

La formation fait partie de ces « produits » dont on ne peut juger de l'utilité et de l'impact qu'après consommation. Les micro-entreprises sont assez réticentes à payer un service sans garantie de retour

sur leur investissement. Elles apprécient également de pouvoir calculer le coût d'opportunité de passer des heures potentiellement productives en formation plutôt qu'au travail. Parallèlement, les prestataires de formation montrent peu d'empressement à investir dans le développement de nouvelles formations pour de nouveaux publics tant qu'ils n'ont pas d'assurance quant à l'importance et au volume de la demande.

Les programmes de chèques formation ont ainsi été mis en place pour lever les craintes et hésitations des fournisseurs et des consommateurs. L'objectif est de réduire le risque encouru par les micro-entrepreneurs en diminuant le coût de la formation et celui encouru par les prestataires en leur assurant le paiement de la formation une fois celle-ci achevée. Quand l'élément financier est couplé avec une composante information, le risque encouru par les deux parties est encore moins important : les consommateurs sont parfaitement conscients des choix disponibles et les prestataires sont davantage capables de répondre aux besoins du marché.

De multiples raisons pour mettre en place un programme de chèques formation

- Pour améliorer le potentiel de croissance des revenus des micro-entrepreneurs.
- Pour toucher une large population de micro-entrepreneurs
- Pour développer un marché de la formation plus dynamique et plus compétitif, c'est-à-dire à la fois :

- stimuler la demande de formation ;
- rendre les consommateurs plus exigeants, en leur donnant la possibilité de choisir et en leur offrant l'information leur permettant de prendre des décisions ;
- inciter les prestataires de formation, tandis qu'ils profitent de la réduction des risques et de l'accroissement de leurs revenus, à investir dans le développement de nouveaux services ;
- offrir une plus grande variété de formations aux micro-entrepreneurs ;
- restructurer le marché de la formation de manière durable.

Qui devrait idéalement bénéficier d'un programme de chèques formation ?

Les dispositifs de chèques formation peuvent être adaptés à une large variété d'entreprises et d'individus. Cependant, le modèle est particulièrement approprié :

- aux micro-entrepreneurs qui disposent déjà de compétences bien établies mais pourraient bénéficier de formations courtes pour apprendre à développer de nouveaux produits, à produire de manière plus efficace ou à réduire leurs coûts ;
- aux micro-entreprises dont l'activité se caractérise par la vente de produits tels que les plats culinaires, l'artisanat, les soins de beauté, qui bénéficient très largement des programmes de chèques ;
- à tout entrepreneur ou employé pouvant retirer des bénéfices d'une courte formation technique, administrative ou de gestion ;
- aux porteurs de projets économiques, qui se montrent souvent avides de chèques formation.

Quels services peuvent être achetés avec des chèques ?

● La formation

C'est l'utilisation la plus fréquente des chèques. Le programme encourage les prestataires à concevoir des modules pratiques qui permettent aux consommateurs de se focaliser sur les problèmes qui les intéressent le plus.

● Le conseil aux petites entreprises

Seuls quelques programmes incluent une composante conseil. Le coût de ces services et la subvention sont plus élevés que dans le cas de la formation. Ces services sont également plus difficiles à évaluer.

● Les stages pour les jeunes

Les quelques programmes dont l'objectif est la création d'emplois proposent des chèques conseil¹ pour que des jeunes puissent se former et faire des stages.

● Le renforcement des compétences des prestataires

Un programme au Paraguay avait créé un chèque formation destiné aux prestataires. Les chèques étaient financés par un fonds d'appui au renforcement des compétences des prestataires.

Quand doit-on mettre en place un programme de chèques ?

Il semble que les programmes de chèques formation lancés dans des marchés en croissance et dynamiques ont davantage de chances de succès et de durabilité. L'expérience a montré qu'un programme de chèques conseil a plus de chance de porter ses fruits sur un marché où une masse critique de prestataires privés à but lucratif existe déjà. Ces structures sont les plus susceptibles d'investir les revenus gagnés grâce au programme de chèques conseil dans le développement de nouveaux produits ou dans l'amélioration des services existants.

Où doit-on mettre en place un programme de chèques ?

Les villes secondaires, quand elles combinent forte demande pour la formation et marchés durables, sont les localités idéales pour l'établissement de programmes de chèques conseil.

¹ (NdT) On retrouve cette formule en France pour faciliter l'accès de chômeurs, souhaitant créer leur entreprise, à de l'accompagnement et du conseil dans ce domaine.

LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME DE CHÈQUES

Les acteurs clés

● Un administrateur du dispositif

Il est en charge de plusieurs tâches : établir le centre d'information, en composer l'équipe et le gérer, recenser les prestataires de formation qui participent au programme, distribuer les chèques via le centre d'information et payer aux prestataires de formations le montant correspondant aux chèques qu'ils ont reçus. Pour être un administrateur efficace, une institution doit disposer d'une capacité administrative et financière suffisante et d'une réelle capacité de négociation qui lui permette de se positionner comme étant impartial, tout en jouant un rôle leader sur le marché de la formation.

● Un centre d'information et d'orientation

L'information est probablement la composante la plus importante d'un programme de chèques. Certains programmes tentent d'éliminer cette fonction pour réduire leurs coûts ou pour des raisons de commodité mais cela affecte les résultats des programmes et leur durabilité. Le centre a pour tâches d'identifier les micro-entrepreneurs qui bénéficieront des chèques, de disséminer l'information sur les prestations et de collecter et rendre disponible des données sur le nombre de chèques utilisés dans chaque centre de formation, des commentaires sur les diverses formations, etc.

● Un auditeur

Son rôle est de s'assurer que les règles de fonctionnement du programme de chèques sont respectées et de détecter toute tentative de fraude. Il doit être indépendant de l'administration du programme et vérifier que : les usagers qui utilisent les chèques appartiennent bien au groupe cible, les listes de présence aux formations sont authentiques, les clients sont satisfaits, les lieux de formation sont satisfaisants et conformes au descriptif fourni par le prestataire, les consommateurs ont bien payés ce que le prestataire

annonce, le prix de la formation est le même pour les utilisateurs de chèques et les autres consommateurs.

● Des prestataires de services

Ils doivent répondre à certains critères pour faire partie du programme : avoir au moins un an d'expérience en tant que prestataire de formation, disposer d'un certain nombre de facilités matérielles et d'une équipe enseignante qualifiée, proposer des contenus de formations qui soient pertinents pour les usagers.

● Des usagers

Ils achètent des chèques et les utilisent pour financer partiellement leur formation au sein de l'un des centres de formations agréés par le programme. Le profil des consommateurs de chèques est déterminé en fonction des objectifs du programme.

Le séquençage du dispositif

1. L'administrateur met en place le centre d'orientation. Il recrute et enregistre les prestataires. Il adapte le programme aux communautés auxquelles il s'adresse.
2. Les prestataires reçoivent un agrément par rapport aux cours qu'ils proposent et annoncent les lieux et heures des formations.
3. Le consommateur se rend au centre d'information.
4. L'équipe du centre vérifie qu'il rentre dans la catégorie des bénéficiaires, l'enregistre, lui donne l'information sur les cours et les prestataires, lui remet un chèque conseil.
5. Le consommateur se rend avec son chèque dans le centre de formation qu'il a choisi, paie la différence et bénéficie de la formation.
6. Un auditeur se rend dans le centre de manière impromptue, vérifie la concordance des informations et mène une brève enquête auprès des participants afin d'évaluer leur satisfaction.
7. À la fin de la formation, les consommateurs remplissent un questionnaire d'évaluation.
8. Le prestataire soumet le questionnaire à l'administrateur – passage obligé s'il veut se voir rembourser la valeur du chèque

conseil. À la fin du cours, le prestataire soumet le chèque pour obtenir son remboursement. Ses registres doivent prouver que le consommateur a assisté au minimum à 75 % de la formation.

9. L'institution financière vérifie la validité du chèque conseil. Elle rembourse le prestataire de la valeur du chèque conseil qui lui est due.

DÉFIS ET LEÇONS TIRÉS DES ÉTUDES DE CAS²

Les questions qui se posent au cours de la phase de conception

● Comprendre la demande

Dans les premiers temps, les études de marché n'étaient pas considérées comme une étape importante de la préparation d'un programme de chèques formation. On considérait que si une large variété de cours était disponible, les consommateurs y participeraient en utilisant leur chèque. Les prestataires découvrirait les besoins de leurs clients sur le terrain et développeraient des nouveaux produits à partir de là. Pourtant, dans la plupart des programmes, l'utilisation des chèques s'est révélée en deçà des objectifs. Il y a plusieurs manières d'expliquer ce fait :

- les programmes sont surdimensionnés et conçus davantage en fonction de combien les bailleurs ont besoin de dépenser plutôt qu'à partir d'une réelle écoute de la demande des consommateurs ;
- la conception initiale des programmes de chèques était qu'ils devaient être de grande envergure, de manière à impliquer de nombreux consommateurs et prestataires et à développer effectivement des marchés dynamiques.

Il devient de plus en plus clair que les composantes chèques et information ne stimulent pas nécessairement directement une consommation massive de formations. Les consommateurs ont souvent be-

² Sur la base de visite et d'évaluation des programmes de chèques formation menés au Paraguay, en Équateur, au Pérou, en Indonésie, en Argentine et au Salvador.

soin que l'information leur soit présentée différemment, de mieux comprendre les formations, etc. Ces derniers doivent aider les prestataires de formation à mieux comprendre la demande de leurs clients, au travers d'évaluations de cours, de « focus groups » et de feed-back systématiques.

Au Salvador, le programme a commencé par une analyse sectorielle du marché qui permit d'identifier les besoins en formation. Sinon, jusqu'à aujourd'hui, aucun des programmes n'a développé de procédure suivie et fiable pour comprendre les attitudes des consommateurs.

● Bien définir le groupe cible : micro-entreprises ou entreprises potentielles

La question de savoir si oui ou non les porteurs de projets économiques doivent être inclus dans la population cible dépend des objectifs du programme. Les programmes qui autorisent leur participation obtiennent généralement de plus forts taux d'utilisation des chèques.

En Équateur et au Pérou, l'accès aux chèques est réservé aux micro-entrepreneurs (bien que les administrateurs se montrent souvent flexibles) ; tandis qu'en Argentine et en Indonésie, des chèques ont été spécialement conçus pour les entrepreneurs potentiels.

● Quels types de formations le programme doit-il financer ?

L'objectif des programmes de chèques formation est de développer des marchés. Par conséquent, si les cours d'informatique ou de langues sont disponibles à des prix abordables, à des heures pertinentes, alors ces formations ne doivent pas faire partie du programme. Celui-ci doit rester en dehors des secteurs où le marché fonctionne bien. Ainsi, le Paraguay a exclu les formations en informatique pour débutants et les cours d'anglais, tandis que l'Argentine les autorise.

● Agir sur une vaste zone géographique

Le fait que le programme s'étende sur une vaste zone géographique entraîne des difficultés de coordination et d'information. Cela rend les chèques facilement accessibles aux utilisateurs mais ne permet pas l'échange d'informations essentiel à la réussite du programme. En

Indonésie, le programme s'étend sur une vaste zone géographique et les chèques conseil sont distribués par des opérateurs privés de services téléphoniques, bien situés mais incapables d'expliquer aux utilisateurs de chèques conseil comment fonctionne le système.

● L'originalité de Swisscontact

- Une stratégie de sortie est prévue dès la phase de conception du programme.
- Les programmes sont souvent de petite envergure et limités à un secteur.
- Les chèques sont perçus comme un instrument secondaire de développement des marchés, tandis que la publicité et autres types de promotion et l'appui aux prestataires sont vus comme les outils principaux de développement.

Des questions qui se posent au cours de la phase d'exécution

● Choisir un administrateur

Il n'existe pas de profil prédéterminé, ce rôle peut être joué par une entité publique, une ONG ou une entreprise privée.

● La fonction d'évaluation

La fonction d'audit n'a pas seulement pour but de prévenir la fraude ; elle constitue aussi une opportunité de rassembler des informations essentielles.

L'évaluation doit avoir lieu dans un nombre significatif de formations mais aussi sur les lieux de travail et de résidence des usagers après les prestations. L'évaluateur devrait chercher à collecter les informations suivantes : combien l'entreprise a payé pour la formation, l'opinion du consommateur sur le cours, si le propriétaire ou l'employé utilisent les connaissances qu'ils ont acquises pendant la formation, si ces connaissances ont mené à une augmentation des revenus, des investissements ou à de nouveaux emplois dans l'entreprise.

● Le renforcement des compétences des prestataires

Les prestataires peuvent avoir besoin d'appui pour atteindre leur marché cible et modifier leurs produits pour répondre aux besoins de ce segment de marché.

Le renforcement des capacités des prestataires devrait se faire sur la base d'un partage des coûts avec le prestataire de formation et être géré par l'administrateur.

Les activités de renforcement peuvent inclure des ateliers et séminaires sur la gestion, l'entrepreneuriat et le marketing, la gestion de coûts, l'identification des formations à proposer, la comptabilité et la tenue de livres de comptes, les techniques pédagogiques pour les clients ayant un faible niveau d'éducation.

Seuls quelques-uns des programmes de chèques étudiés ont mené avec succès des activités de renforcement des compétences des prestataires. Le meilleur exemple est Cochabamba, où les formations de prestataires ont conduit au développement et à l'offre rapide de nouveaux produits de formation.

à différents moments pendant, et après le programme. Ces données, une fois analysées, peuvent en particulier indiquer si la demande de formation a augmenté au sein de la population ciblée par le programme ; si l'offre de formation adaptée à la population cible a augmenté en quantité et en qualité ; et/ou si le potentiel de revenus de la population cible a augmenté. Ce dernier point peut être difficile à mettre en avant mais les deux premiers peuvent être calculés grâce à des indicateurs de performance tels que le nombre de chèques conseil effectivement utilisés par les consommateurs pour se former par rapport aux objectifs fixés par le programme, le nombre d'utilisateurs qui répètent l'usage de chèques conseil après leur première formation, le nombre de prestataires actifs, etc.

Le nombre de « réutilisateurs » est un excellent indicateur de la satisfaction des clients quant à la qualité de la formation reçue. En Équateur par exemple, 70 % des usagers ont reçu plus d'une formation et 20 % ont utilisé l'ensemble des quatre chèques qui leur étaient alloués. Certains indicateurs mesurent la dépendance des prestataires à l'égard des subventions. Pour les calculer, il est nécessaire d'avoir connaissance des revenus de ces institutions.

LES MESURES DE PERFORMANCE

La meilleure façon de mesurer les effets d'un programme de chèques est de comparer le marché, les clients et l'offre avant,

Quelques indicateurs

INDICATEUR 1 : Revenus issus des chèques / Revenus des formations appartenant au programme de chèques

Cette opération indique jusqu'à quel point les formations sélectionnées par le programme de chèques sont dépendantes de la présence des utilisateurs de chèques. La plupart des résultats observés montrent qu'en l'absence des usagers de chèques, ces formations pourraient ne pas exister.

INDICATEUR 2 : Revenus des chèques / Revenus issus de toutes les formations confondues, qu'elles fassent parties du programme ou pas

Ce chiffre indique à quel point les opérations de formation du prestataire dépendent des chèques conseil. Si le chiffre est très haut, il exprime une forte dépendance des revenus de la formation aux chèques. Un chiffre peu élevé indique que la plupart des cours offerts par le prestataire ne sont pas conçus pour le groupe cible.

INDICATEUR 3 : Revenus issus des chèques / Revenu global de la structure (activités de formation et autres confondues)

Un résultat élevé indique que la formation est l'activité unique ou prioritaire de l'entreprise et que le prestataire est devenu très dépendant des chèques. En l'absence des chèques, la structure pourrait cesser ses activités. Un chiffre bas peut indiquer que la formation n'est pas la source principale des revenus du prestataire.

Compte rendu d'un séminaire technique sur les dispositifs de chèques

Séminaire
organisé par DAI
Brésil avec l'appui
de l'Usaid et de la
BID, Rio de Janeiro,
Brésil, 27-28
septembre 2001.

La participation au séminaire de Bonnie Brusky et la présente synthèse ont été financées par le ministère français des Affaires étrangères (DGCID-DCT/EAP).

INTRODUCTION

Objectifs

L'objectif principal de ce séminaire était de diffuser le résultat d'un travail de recherche approfondi sur sept programmes de chèques en matière de formation et conseil, destinés aux micro, petites et moyennes entreprises. Cette recherche, commandée par le projet « Micro-entreprise Best Practices » (MBP) de l'Agence américaine de développement international (USAID) et réalisée par des consultants de l'entreprise de conseil « Development Alternatives, Incorporated » (DAI), vise à établir des indicateurs de performance standardisés¹ dans l'objectif de mieux comparer et évaluer les initiatives dans ce domaine.

Le séminaire a également offert une opportunité d'échange d'idées et de tendances entre les acteurs concernés : administrateurs de programmes régionaux (Pérou, Argentine, Bolivie, Salvador, Paraguay), experts régionaux, autorités gouvernementales (Pérou, Brésil), prestataires de services (Brésil) et consultants internationaux spécialisés dans les services d'appui aux micro et petites entreprises.

Enfin, le séminaire avait pour but d'introduire le concept de chèques sur le marché brésilien, où il n'existe pas aujourd'hui de programme de ce type mais où plusieurs modalités sont à l'étude à Rio de Janeiro et dans l'État du Pernambuco.

¹ « Benchmarking » en anglais.

Organisation du compte rendu

Ce compte rendu est organisé de la manière suivante : dans une première partie, les résultats de l'étude MBP sont exposés tels qu'ils ont été présentés lors du séminaire. La deuxième partie offre une synthèse des interventions et des interrogations, à travers six thèmes clés soulevés lors des discussions.

Ce rapport est destiné au lecteur déjà familier avec l'outil de chèques². La priorité porte sur les questions opérationnelles des programmes chèques plutôt que sur une discussion théorique du rôle de ce genre d'intervention dans les politiques publiques.³

LA STANDARDISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Contexte

Le premier programme de chèques a été mis en œuvre en 1995 au Paraguay avec

² Pour une introduction aux chèques conseils, lire « Voucher programs : potential, problems, and prospects », L. Goldmark et G. Schor, mars 1999.

³ Le lecteur souhaitant une discussion de ce genre peut se référer aux travaux de Alberti, José Pedro et Castagnola, José Luis, « 'Vouchers' para el Desarrollo de Servicios Empresariales : de qué estamos hablando cuando hablamos de orientación por demanda ? », GAMA (Grupo de Asesoría Multidisciplinaria) pour la BID (déc. 2000). Réf. RE3-00-013, Série d'études économiques et sectoriales.

L'appui de la Banque interaméricaine de développement (BID). Le succès de ce programme en ce qui concerne la stimulation de la demande pour la formation a attiré l'attention des acteurs spécialisés dans l'appui aux micro et petites entreprises, parmi lesquels le projet MBP de l'Usaid. Après avoir publié une analyse du programme paraguayen (« Réexaminer les bons du Paraguay : stratégies pour développer les marchés de la formation », fév. 2000⁴) le projet MBP a entrepris une étude plus approfondie des principaux programmes de chèques existant dans le monde. L'objectif principal de ce travail est d'établir des indicateurs de performance standardisés qui permettront l'évaluation et la comparaison des programmes.

La recherche a commencé en novembre 1999 sous la direction de Lara Goldmark, ex-fonctionnaire de la BID qui a travaillé sur le projet paraguayen, actuellement consultante de DAI, entreprise américaine contractée pour faire l'étude. Financée par le projet MBP, la recherche a été réalisée en collaboration avec la BID et l'ONG suisse Swisscontact, elle-même appuyée par la Coopération suisse de développement (SDC). L'intérêt de la participation de ces deux derniers acteurs vient du fait qu'il sont à l'origine de la grande majorité des programmes de chèques dans le monde.

Méthodologie

En plus de l'analyse de la littérature disponible (rapports de projets, notes méthodologiques, etc.), les consultants ont fait leur analyse à partir de visites de terrain dans chaque programme, faites à un an d'intervalle. Lors de ces visites, des entretiens structurés ont été effectués avec les institutions de formation et les utilisateurs des chèques. Les données des performances générées par les institutions ont été également analysées.

Échantillon

Presque tous les programmes de chèques qui existent aujourd'hui ont fait l'objet de l'étude à l'exception de ceux de l'Ukraine

⁴ www.mip.org/pdfs/mbp/paraguay_vouchers-french

et du Kenya. Le tableau 1, reproduit ci-après, permet de comparer les différents programmes étudiés selon leur taille et leur étendue. On constate que les programmes financés par la BID en Amérique latine sont les plus importants en termes de budget et de nombre de chèques dis-

tribués. Les programmes de Swisscontact sont en général plus petits, et sont généralement orientés vers des filières d'activités spécifiques. Dans le cas de Cochabamba (en Bolivie), par exemple, le programme (clos en 2000) était destiné aux travailleurs de l'industrie textile.

Tableau 1 : Les programmes étudiés dans l'étude MBP

| Pays | Financement | Budget en USD de chèques vendus | Nombre |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|--------|
| Paraguay | BID | 3 000 000 | 50 000 |
| Cochabamba, Bolivie | SDC | 300 000 | 8 000 |
| East Java, Indonésie* | Banque mondiale et Nestlé | 185 000 | 8 800 |
| Salvador | SDC | 320 000 | 7 800 |
| Argentine | BID | 2 600 000 | 20 000 |
| Équateur | BID | 2 200 000 | 30 000 |
| Pérou | Fondoempleo | 1 750 000 | 31 800 |
| Ukraine, Kenya | Usaid et Banque mondiale | ? | ? |

* Mise en œuvre : Swisscontact. Source : Présentation de L. Goldmark, DAI Brasil.

Données et résultats

La comparaison entre les programmes a porté sur les points suivants :

- le groupe cible (population visée par rapport à population touchée) ;
- les prestataires de services ;
- des indicateurs de performance ;
- des indicateurs de viabilité.

● Le groupe-cible

Les consultants ont constaté des changements de cible au cours de la majorité des programmes (cf. tableau 2 page suivante). Malgré l'objectif initial de travailler avec des groupes spécifiques, la plupart des programmes ont connu un recentrage sur des clients plus pauvres. Les seuls à ne pas voir ce « down-market » shift sont les programmes de Swisscontact qui ont comme particularité de travailler d'une manière exclusive, c'est-à-dire avec des

populations d'un secteur spécifique. Ce phénomène intéressant démontre que le fait de stimuler la demande peut avoir des effets plus larges sur le marché de la formation, en attirant des groupes traditionnellement exclus du marché.

● Les prestataires de services

Afin de mieux comparer les marchés de la formation dans lesquels s'intègrent les programmes de chèques étudiés, les consultants proposent une typologie⁵ des prestataires de services : quels prestataires travaillent avec quelles catégories économiques de la population ? (À noter que la catégorisation du public en « haut », « médium » et « bas » niveaux de revenu n'a pas été faite à partir des données sur

⁵ Cette typologie est une variation de celle proposée dans « Réexaminer les bons du Paraguay : stratégies pour développer les marchés de la formation », février 2000, MBP-Usaid.

Tableau 2 : Groupes cibles par rapport aux groupes touchés

| | Moyenne entreprise | Petite entreprise | Micro entreprise | Autonomes | Nouveaux entrés | Chômeurs |
|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|
| Paraguay | | | groupe touché | | groupes cibles | |
| Bolivie | | groupes touchés | | | groupes cibles | |
| Java, Indonésie | | | groupe cible groupe touché | | groupe cible groupe touché | |
| Salvador | groupes cibles groupes touchés | | | | | |
| Argentine | | groupes cibles groupes touchés | | | | |
| Équateur | | | groupes cibles groupe touché | | | |
| Pérou | | | groupe touché | | groupes cibles | groupe touché |

Source : Présentation Paulo de Andrade Orozco, DAI Brasil

les revenus des clients, mais à partir du coût des formations. Ainsi, des formations qui se vendent chères sont considérées comme celles qui touchent les populations de haut revenu.)

Dans une première catégorie, on trouve des « innovateurs ». Ce sont les prestataires qui cherchent à développer de nouveaux produits et services adaptés au marché (souvent avec les profits issus des programmes de chèques), et cela même pendant des périodes économiques difficiles. Ils s'adressent en général à un public plutôt aisé.

La deuxième catégorie regroupe des prestataires « d'opportunité ». Ceux-ci s'engagent dans des activités autres que la prestation de services liés au programme de chèques. La viabilité de ces prestataires ne dépend pas des cours de formation subventionnés par les chèques, mais pendant des périodes difficiles, ils réduisent l'offre des cours ainsi que les investissements dans des activités d'enseignement. Ils travaillent surtout avec des clients à revenu moyen.

Le troisième type de prestataire est celui avec une « mission sociale ». Ces acteurs fonctionnent sans but lucratif, contrairement aux trois autres types qui opèrent dans une logique commerciale. Les produits de ces institutions concer-

nent principalement les personnes à revenu moyen ou bas.

Le quatrième type de prestataire identifié regroupe les institutions ayant une stratégie de « massification ». Ces acteurs cherchent à maximiser les revenus des chèques sans pour autant investir dans le développement de nouveaux produits ou l'amélioration des produits existants. Ils travaillent généralement avec les populations à bas revenu (cf. tableau 3).

● Les indicateurs de performance

Le succès des programmes a été évalué à partir de deux données : le nombre de

prestataires de services actifs dans le programme par rapport à l'ensemble des prestataires inscrits dans le programme, et le nombre de chèques utilisés par rapport à l'objectif établi par l'institution (cf. tableau 4 page suivante). Ce deuxième paraît très peu utile, étant donné la subjectivité qui gouverne l'établissement des objectifs institutionnels. Ainsi le programme argentin a établi des objectifs de distribution trop exigeants par rapport au contexte local.⁶

⁶ Nouveau programme peu connu, nouvelle institution avec peu de crédibilité vis-à-vis des entrepreneurs, etc.

Tableau 3 : Typologie des prestataires de services

| Niveau de revenu des clients | Stratégies des prestataires | | | |
|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------------|
| | Stratégie d'innovation | Stratégie d'opportunité | Mission sociale | Massification des services |
| Haut | | | | |
| Moyen | | | | |
| Bas | | | | |

Source : Présentation de Paulo de Andrade Orozco, DAI

Tableau 4 : Indicateurs de performance

| | % des prestataires actifs | % des chèques utilisés (au prorata annuel) |
|-----------|---------------------------|--|
| Paraguay | 60 % | 60 % (estimation) |
| Bolivie | 100 % | 100 % |
| Indonésie | 50 % | 13 % |
| Salvador | 100 % | > 100 % |
| Argentine | 30 % (estimation) | 44 % |
| Équateur | 50 % | > 100 % |
| Pérou | 65 % | 18 % (chèques pour la formation et le conseil) |

Source : Présentation de Paulo de Andrade Orozco, DAI Brasil

● Indicateurs de viabilité

Ces indicateurs cherchent à déterminer dans quelle mesure le marché de la formation dépend des subventions du programme de chèques. Ce niveau de dépendance est considéré comme essentiel pour évaluer l'effet du programme sur le marché. Les chèques sont jugés efficaces pour stimuler le dynamisme du marché mais risquent de créer des « distorsions ». Les indicateurs de viabilité cherchent justement à mesurer le niveau de cette distorsion.

Les ratios suivants ont été employés :

Subvention au produit :

(recettes des chèques conseils) /
(recettes des autres cours de formation
pouvant prétendre faire partie du
programme)

Subvention à la formation :

(recettes des chèques conseils) /
(recettes du prestataire provenant des
activités de formation)

Subvention institutionnelle :

(recettes des chèques conseils) /
(recettes totales du prestataire)

Subvention au marché :

(recettes des chèques conseils) /
(recettes totales du marché de la
formation)

L'impact du programme chèques sur le marché en tant que tel a pu être calculé uniquement pour le Paraguay où il existait une étude sur le marché de la formation. Le temps n'a pas permis aux consultants de collecter les données nécessaires sur le total du marché dans les autres pays. Bien que les chercheurs

n'aient pas établi un pourcentage « idéal », il est généralement considéré qu'un indicateur égal à 40 % représente un niveau de dépendance plutôt élevé. Ces indicateurs n'ont curieusement suscité aucune discussion. Par ailleurs, la question de la pérennité n'a été que brièvement soulevée. Le tableau 5 ci-dessous montre les indicateurs pour les programmes en question.

Discussions autour des résultats

Les conclusions ont porté sur quatre points : la portée du programme, l'impact, la rentabilité et la pérennité.

● Portée du programme

L'étude des sept programmes en question a rendu évident qu'il est possible de toucher une grande population avec des chèques. Un bon diagnostic est essentiel pour bien établir les objectifs du programme et les adapter à la réalité socio-économique. Les consultants ont également constaté que la demande de chèques est très importante chez les personnes de bas revenus (cf. tableau 2), y compris les non-entrepreneurs (plusieurs programmes ont eu parmi leur clients des femmes au foyer, des chômeurs, voire des prisonniers !). Face à ce phénomène, les enquêteurs avancent que le bénéfice économique est généralement moins élevé avec la femme au foyer qu'avec l'entrepreneur, et se demandent si les programmes ne devraient pas exclure cer-

Tableau 5 : Indicateurs de viabilité

| | Subvention au produit | Subvention à la formation | Subvention institutionnelle | Subvention au marché | Année de référence |
|-----------|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Paraguay | 47 % | - | - | 40 % | |
| Bolivie | - | 33 % | 28 % | - | 1999 |
| Indonésie | - | < 5 % | < 5 % | - | 2000 |
| Salvador | 18 % | 16 % | 7 % | - | 2000 |
| Argentine | 48 % | 32 % | 18 % | - | 2001 |
| Équateur | 53 % | 43 % | 24 % | - | 2001 |
| Pérou | 58 % | 38 % | 11 % | - | 2000 |

Source : Présentation Paulo de Andrade Orozco, DAI Brasil

taines catégories de population et travailler en priorité avec d'autres plus « rentables ». Néanmoins, il est reconnu que plus il y a de restrictions sur les catégories cibles, plus le risque de tricheries est élevé. De manière générale, ce choix va dépendre du budget disponible.

● L'impact des programmes sur le développement des marchés

Selon les consultants, les chèques peuvent être un outil très efficace dans les marchés où il existe une masse critique de prestataires de services. Par contre, sans un nombre minimal de formateurs (dans des zones rurales, par exemple), un programme de chèques peut simplement créer un oligopole sans stimuler une quelconque innovation.

L'impact sur le marché dépend également de l'établissement d'un prix juste pour le chèque. Les chercheurs recommandent que celui-ci soit le plus bas possible pour qu'il soit attirant pour les prestataires et pour les clients. Ce calcul n'est pas facile (d'ailleurs il n'existe pas de « formule ») et il changera en fonction de chaque contexte.

Un troisième élément considéré nécessaire – voire prioritaire – pour assurer un impact positif sur le marché de la formation est le renforcement des prestataires de services.

L'impact des programmes sur les clients eux-mêmes n'a malheureusement pas été abordé.

● Rentabilité

D'après l'étude, le choix d'une bonne structure, c'est-à-dire une structure déjà en place et réputée, pour administrer un programme de chèques est le meilleur moyen pour éviter des coûts initiaux trop élevés. Le rôle d'un bon système de contrôle et de suivi (notamment un auditeur externe) a été aussi souligné comme essentiel à l'efficacité du programme.

● Pérennité

Selon les consultants, un programme de chèques devrait nécessairement avoir une stratégie de sortie (« exit strategy ») qui intègre la diminution progressive de la valeur des chèques jusqu'à leur disparition. Par contre, pour encourager la pérennité de son impact sur le marché en

lui-même, le renforcement des prestataires de services et la systématisation de la composante information (cf. ci-dessous) méritent d'être développés. Ce dernier, qui fait référence au dialogue entre l'offre et la demande, est considéré comme essentiel, si bien que les consultants proposent la possibilité de l'externaliser, voire de le transformer en une activité lucrative.

LES THÈMES-CLÉS

Cette partie synthétise les interventions, discussions et interrogations énoncées durant le séminaire.

Le groupe-cible

Le choix de limiter le groupe-cible à un secteur spécifique ou non dépend en partie du budget du programme. Si les moyens le permettent, l'expérience⁷ montre qu'un programme ouvert à tous les secteurs est souhaitable. Il y aura dans ce cas moins de risques d'effets pervers (l'utilisation du chèque pour des formations autres que celles autorisées) et l'impact global sur le marché est plus étendu (plus d'acteurs sont impliqués).

Bien que le choix rural/urbain n'ait pas été un point de débat, il a été souligné que la mise en œuvre des programmes dans les zones rurales est très difficile quand il manque une « masse critique » de prestataires. Comme évoqué ci-dessus, un programme de chèques sur un marché où il existe très peu de fournisseurs de formation risque de créer un oligopole plutôt que de stimuler le développement des nouveaux produits et services adaptés aux demandes des clients.

L'objectif principal des programmes chèques

Le public du séminaire n'a pas divergé sur cette question mais a souvent souli-

⁷ Notamment dans le programme bolivien de Swisscontact.

gné l'objectif principal des programmes de chèques comme relevant davantage de la stimulation du marché de la formation que de la stimulation des services de formation.

La valeur du chèque

Contrairement à l'objectif principal, le choix entre un chèque de valeur fixe et un chèque de valeur variable (c'est-à-dire un pourcentage au lieu d'une valeur monétaire) a été beaucoup débattu. Le seul point de consensus est qu'il existe des effets pervers avec les deux. De toute façon, les prestataires de services finissent par augmenter les prix des cours afin de tirer plus de bénéfices de la subvention.

Les partisans de la valeur variable maintiennent que, dans un système fixe, il est nécessaire de déterminer la valeur pour chaque secteur et catégorie de services, ce qui rend plus compliquées l'administration et la gestion des chèques. Par ailleurs, dans un système fixe, la subvention bénéficie plus au prestataire de service qu'au client alors que dans un système variable, la subvention profite davantage au client.

Cependant, les partisans de la valeur fixe prétendent que le risque de fraude est plus élevé avec une valeur variable. Certains trouvent qu'un chèque de valeur fixe peut également générer plus de négociation entre l'offre et la demande.

Dans la mesure où l'on constate qu'une valeur variable offre plus d'incitation pour des cours bon marché et une valeur fixe pour des cours chers, on peut simplement conclure que le choix entre une valeur fixe ou variable dépendra des objectifs du programme.

La qualité du programme

Elle relève de plusieurs composantes.

► Un **bon diagnostic** est fondamental. Cela repose essentiellement sur une étude très approfondie du marché de la formation, du côté de l'offre ET de la demande.

► Un **bon administrateur**. L'institution qui gère la vente des chèques doit nécessairement avoir une bonne réputation et une grande visibilité dans la communauté. Les meilleurs administrateurs

ont des objectifs institutionnels similaires aux objectifs du programme, et on constate que la mise en œuvre concurrente d'autres services d'appui aux petites et micro entreprises renforce le programme de chèques. Les acteurs gouvernementaux peuvent être des candidats potentiels, étant donné leur capacité d'action à grande échelle, mais leur réputation doit être parfaite.

► Une **composante d'information bien pensée et développée** est primordiale. De nombreuses informations doivent être divulguées d'une manière claire et continue :

- la sélection des clients : qui est le public ? qui peut participer ? ;
- le fonctionnement du programme (ou « les règles du jeu ») doit être clair pour tous les acteurs – les prestataires de services, les clients, les administrateurs du programme, auditeurs, financeurs – dès le début ;
- les résultats : les prestataires qui sont les plus populaires, les moins populaires.

► **Renforcement/formation des prestataires de services** (« supply-side strengthening »). Cet élément est considéré comme nécessaire à un programme de chèques. L'administrateur devrait pouvoir proposer des options de formation pour les prestataires en fonction de leurs besoins (qui devront être identifiés lors du diagnostic). Une question liée à celle-ci est celle du choix des prestataires. Est-ce qu'on devrait permettre la participation des prestataires qui reçoivent déjà des subventions ? Incluons-nous les institutions ayant une mission fortement sociale et qui risquent de ne pas collecter la contribution financière du client ? Ces interrogations soulevées par les consultants de DAI n'ont pas eu de réponses précises. Néanmoins, il a quand même été souligné que le plus grand nombre de participants est souhaité.

Le rôle des consultants individuels, formés pour donner des cours adaptés aux besoins des clients, a été relevé comme un bon moyen de mettre à profit l'expérience de ces acteurs qui ne sont pas nécessairement affiliés à des instituts de formations. Leurs coûts opérationnels étant relativement bas comparés aux structures fixes, les consultants offrent en plus une option rentable.

► Un bon **système de contrôle de la fraude** commence avec une composante d'information efficace. Plus les acteurs en savent sur le fonctionnement du programme, plus le programme est transparent et ainsi plus il est difficile de « tricher ». Après l'information, le rôle d'un auditeur externe a été souligné comme essentiel.

La durée d'un programme de chèques

Les programmes de 3-5 ans (ex. Paraguay) peuvent être très efficaces pour dynamiser le marché de la formation, mais risquent de créer une dépendance sur les subventions. Des programmes d'une durée plus courte (ex. Ukraine : 1 an ou Bolivie : 2 ans) semblent tout à fait faisables mais demandent une préparation du marché à travers d'autres interventions, comme la formation des prestataires, ainsi qu'une stratégie de sortie clairement définie et communiquée aux acteurs impliqués.

Il faut également prendre en compte les fluctuations saisonnières de la demande de formation au moment où l'on détermine la durée du programme (cf. programme bolivien de Swisscontact).

La distribution des chèques

Il est globalement accepté que les prestataires de services ne doivent pas vendre les chèques afin d'éviter le risque qu'ils ne favorisent leurs propres clients. Ayant tiré cette leçon, le programme bolivien de Swisscontact a décidé de décentraliser totalement le processus de distribution. Ils ont loué un mini-bus (financé par plusieurs prestataires de services) qui fait la distribution directement chez les clients, une méthode qui a eu beaucoup de succès.

Programme du séminaire

JEUDI 27 SEPTEMBRE 2001

9h00-9h30

Introduction : Lara Goldmark, DAI Brésil. Un résumé du modèle de chèques et les objectifs du séminaire.

9h30-10h45

Panel 1 : Les concepts et le marché. Pourquoi, où et quand utiliser des chèques conseil ? Comment les caractéristiques et les structures du marché influencent-elles la conception et la mise en œuvre ?

ANIMATEUR :

Gerardo Martínez Freyssinier, Banque interaméricaine de développement.

INTERVENANTS :

José Pedro Alberti, GAMA Consulting. L'histoire des modèles de formation dirigés par l'offre. Comment un programme de chèque peut stimuler un changement ?

Gabriel Schneider, consultant indépendant. Le modèle appliqué à des objectifs différents. Différents contextes : Paraguay, Bolivie et d'autres.

Thomas Rothlisberger, Swisscontact Bolivie. Comment établir la valeur du chèque pour éviter des « distorsions », la mise en œuvre d'un programme, la durée idéale et la stratégie de sortie.

11h15-12h30

Panel 2 : Les aspects fondamentaux de la conception d'un programme. La taille du programme, le renforcement de l'offre, le marketing et les mécanismes de contrôle.

ANIMATEUR :

Manuel Thedin, Instituto de estudos de trabalho social (Rio).

INTERVENANTS :

Patrícia Linares, Swisscontact, Salvador. Les étapes préparatoires décisives. La méthodologie employée en Salvador pour l'étude de la demande et les résultats obtenus dans un secteur spécifique.

David Knopp, Development Alternatives Inc., Ukraine. Distorsions du marché, interventions complémentaires dans l'offre et enseignements à tirer du programme ukrainien.

Nora Lis Cavuoto, ADEC (Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba). Modification des règles du programme face aux réalités du marché. L'administration et les enseignements du programme à Córdoba, Argentine.

14h30-15h45

Panel 3 : Les éléments dynamiques. Le développement des synergies avec d'autres BDS. Flux d'information, processus de contrôle et des stratégies de sortie.

ANIMATEUR : Santiago Soler.

INTERVENANTS :

Diego Barreto, GAMA Consulting. Des contrôles et incitations pour stimuler les participants dans l'orientation des règles du programme.

Carlos Hernandez, MITINCI (Ministerio de Industria, Turismo, Integración e Negociaciones Comerciales), Pérou. Comment se servir des diverses ressources financières pour l'appui aux entreprises en vue de créer des synergies ?

Kenia Ordonio, Bonopyme, Pérou. La collecte des données et le suivi des indicateurs de performance.

16h15-17h00

Une synthèse de la recherche du Microentreprise Best Practises (MBP).

Paulo Orozco de Andrade, DAI Brésil. Conception, mise en œuvre et défis du développement du marché de la formation dans divers contextes.

Linda Fitzgerald, DAI Brésil. Résumé et conclusions.

VENDREDI 28 SEPTEMBRE 2001

9h00-9h30

Lara Goldmark, Development Alternatives, Inc.

Discussion plénière. Résumé des points clés des présentations du jour précédent dans le contexte brésilien.

9h30-10h00

Nassim Gabriel Mehedff, secrétaire de politiques publiques d'emploi (ministère du Travail, Brésil). Résumé du marché brésilien de la formation professionnelle et des visions pour le futur.

10h30-11h30

Panel 4 : Opportunités pour le Brésil. Est-il possible d'appliquer le modèle de chèque conseil au contexte brésilien ? Quels sont les défis qui peuvent se présenter, et comment les dépasser ?

MODÉRATEUR :

Terence Gallagher, DAI Brésil.

INTERVENANTS :

Tânia Machado, Centro Cape, MG. Les produits de formation et les faiblesses du marché actuel.

Kenia Ordonio, Bonopyme, Pérou. Enseignements pour le contexte brésilien. Modifications nécessaires du modèle.

La mise en œuvre d'un programme de chèques

à l'attention d'un public de micro et petites entreprises africaines

Questions
à Lara Goldmark,
entretien réalisé
par Bonnie Brusky,
consultante.

L'objectif de cet entretien est de recueillir les remarques et suggestions de Lara Goldmark, spécialiste reconnue des dispositifs de chèques.

L'entretien a été mené à la demande de la DGCID (DCT/EAP) par Bonnie Brusky, à Rio en septembre 2001 à l'occasion du séminaire consacré aux dispositifs de chèques.

La participation au séminaire de Bonnie Brusky et le présent entretien ont été financés par le ministère français des Affaires étrangères (DGCID-DCT/EAP).

Quel est l'intérêt principal d'un programme de chèques ?

Il y en a plusieurs. Un des objectifs principaux est de stimuler la demande de formation chez les micro-entrepreneurs. Je parle de la formation parce que la plupart des programmes appliquent les chèques pour la formation. Un autre objectif est de toucher un groupe cible spécifique – uniquement les femmes auront droit aux chèques, par exemple. Un troisième objectif pourrait être de mieux comprendre la demande, dans la mesure où l'on peut utiliser un programme de chèques comme un outil de repérage pour identifier ce qui est demandé en matière de formation. Un dernier objectif – et je ne sais pas si c'est vraiment un objectif ou simplement une caractéristique de ce modèle – est de subventionner la demande plutôt que l'offre.

Par exemple, si le marché de la formation a toujours été financé à travers des aides dirigées vers les prestataires de services, un programme de chèques serait un moyen de changer cette dynamique.

Les articles récents et le séminaire portent sur les chèques comme un outil de stimulation du marché de la formation ; est-ce à dire qu'il ne peut pas s'appliquer pour d'autres prestations aux entreprises, comme le conseil par exemple ?

Il existe des exemples où des chèques sont utilisés pour le conseil. Mais souvent, ils sont appliqués en concomitance avec des chèques pour la formation, et pas tout seul. Pourquoi ? Parce qu'il est difficile d'utiliser les chèques pour un produit qui n'est pas standardisé. D'abord, il y a la question de la fraude, et l'importance des mesures de contrôle. Il est beaucoup plus facile de vérifier un cours de formation en faisant une inspection sur place, et il est beaucoup plus simple de définir exactement ce qui est un cours. Quand nous parlons de l'assistance technique individuelle aux micro-entreprises, l'informalité de la relation mène facilement à des incitations aux comportements peut-être pas frauduleux, mais disons, déviants.

Donc il y a plusieurs choses auxquelles il faut penser : d'abord la standardisation du produit, deuxièmement les possibilités de fraude. Et un troisième aspect :

est-ce que le produit peut être divisé en unités ? Combien vaut le chèque et combien d'unités peut-on acheter avec le chèque ? On peut contourner cette question et offrir simplement un chèque de valeur variable, c'est-à-dire un pourcentage du prix. Avec le conseil, comment déterminer le minimum d'heures ? 2 heures ? 10 heures ? 100 heures ? Y a-t-il une variation énorme entre le minimum et le maximum ? Si oui, on aura besoin de chèques de tailles variables. Et comment définir le produit de conseil ? Conseil pour apprendre à utiliser une machine ? Conseil en gestion ?

Un dernier point : y a-t-il suffisamment de prestataires de services ? Si vous n'en avez que trois ou quatre sur le marché et que vous mettez en place un programme de chèques, vous créez effectivement un oligopole – vous ne stimulez pas la compétition, ni la diversité. Donc vous proposerez des services en fonction de la quantité de prestataires sur le marché.

Dans le cas péruvien où l'on a vu des chèques appliqués au conseil, le consultant individuel a été affilié à une institution de formation. Ainsi, l'institution a « risqué » sa réputation et a garanti une certaine qualité et norme de service. Et dans ce cas, ils ont trouvé une demande très faible pour le conseil, bien plus faible que pour la formation. Ce sont des considérations qu'on doit prendre en compte quand on cherche à déterminer à quel genre de services le chèque peut s'appliquer.

Y-a-t-il un avantage comparatif des chèques par rapport à un dispositif de cofinancement des services [« matching grants »] ?

Les dispositifs de cofinancement¹ sont typiquement utilisés pour les PME pour acheter des services de conseil, pendant que les chèques sont plus souvent utilisés pour les groupes de bas revenus, c'est-à-dire des micro-entreprises, et pour acheter des services de formation. La différence entre les deux relève de la standardisation du produit dont on a parlé tout à l'heure. Je pense que les chèques sont plus faciles à comprendre. Vous donnez un morceau

de papier au client – un papier qui a une valeur nominale – et le client peut l'utiliser pour acheter quelque chose. Ainsi déplace-t-on toute la dynamique de la négociation hors du bureau du programme. Il existe toujours un certain niveau qui se passe entre les administrateurs du programme, et je souligne que c'est important d'avoir cette orientation, mais globalement, la dynamique de la négociation est mise dans les mains d'orientation de l'entrepreneur, stimulant ainsi un dialogue entre lui et le prestataire de service.

Dans le cas du « matching grant », souvent le propriétaire de l'entreprise est obligé d'apparaître au bureau du programme, ou bien avec le nom du consultant qu'il veut employer, ou bien avec le consultant lui-même, pour rencontrer l'administrateur du programme afin de définir comment se passera la coopération, les relations, etc. Souvent, c'est un processus assez bureaucratique pour approuver la proposition et la mettre en œuvre.

Si nous cherchons à stimuler la croissance d'un marché compétitif de formation, et ce sur le long terme, nous voulons que ces services soient vendus aux petites et micro-entreprises, alors la transaction du processus de chèque est plus proche de ce qu'on cherche à reproduire à l'avenir. Le « matching grant » s'insère plus dans une logique de projet.

D'un autre côté, il existe certains avantages au « matching grant ». C'est un outil qui permet notamment plus de flexibilité dans le choix de ce qui est financé. Justement parce que l'administrateur est très actif dans le processus d'approbation. Un bon administrateur peut être proactif. L'interaction dépend plus de lui, ce qui n'est pas forcément bien dans le long terme, dans la mesure où ce n'est pas ce genre de transaction qu'on veut stimuler, mais dans le court terme il y a des avantages. Il est plus facile, par exemple, d'assurer la qualité des prestataires de services puisque l'administrateur est impliqué dans le processus d'approbation. Dans un programme de chèques, une sélection initiale est faite, ensuite vous laissez le marché se réguler tout seul.

De plus, le « matching grant » est un outil plus attirant pour les grandes entreprises en raison de la valeur plus élevée de la subvention et de la possibilité

d'adapter le programme aux besoins spécifiques.

Est-il plus efficace ou plus pertinent de mettre en œuvre exclusivement un programme de chèques ou d'intervenir également en parallèle sur un renforcement de l'offre de services à travers le développement de nouveaux produits ou encore la formation de consultants ?

Ceci est un enseignement important qu'on a tiré. Au début, quand j'ai commencé à étudier les chèques, j'avais une prise de position différente de celle d'aujourd'hui. J'avais dit que si, dans la conception du programme, l'objectif principal est vraiment de stimuler la demande, alors il ne faut pas intervenir à côté de l'offre parce que vous risquez de perturber l'équilibre. Aujourd'hui, je pense différemment. Ayant comparé les 7-8 programmes que nous avons observés, on voit un avantage très clair de ceux qui interviennent avec le renforcement de l'offre de services. Une telle initiative change rarement les dynamiques.

Il y a certainement des leçons à tirer sur la manière de renforcer efficacement l'offre. Une démarche obligatoire devrait être évitée, par exemple. Et il faut qu'il y ait un partage des frais : les prestataires de services doivent participer aux coûts. Le renforcement des prestataires peut se dérouler presque comme un deuxième niveau du programme de chèques : ils pourraient choisir sur une « carte » les cours dont ils ont besoin. Pour définir cette carte, un bon administrateur est essentiel pour pouvoir diagnostiquer les nécessités des prestataires. Je dirais même qu'il n'est pas conseillé de faire un programme de chèques sans faire du renforcement des prestataires. Il est important parce qu'il va contribuer au dynamisme du développement des produits pendant le programme et à la pérennité des prestataires une fois le programme terminé.

Nous avons observé que le meilleur renforcement est d'enseigner aux formateurs des compétences techniques, comme par exemple la réparation des machines. Ce sont des cours qui aident l'institut à développer et à offrir de nouveaux produits. Une autre catégorie de cours qu'on

¹ NdE : comme le dispositif EBAS mis en œuvre par l'Union européenne dans les pays ACP par exemple.

a trouvé efficace est la gestion de coûts pour aider les instituts de formation à se gérer comme une entreprise rentable. Ces deux domaines sont très demandés et semblent avoir un impact.

Par contre, on n'a pas vu beaucoup de réussite avec la formation des formateurs, dans le sens pédagogique. Au Paraguay, les administrateurs ont offert un cours pédagogique obligatoire, et les formateurs ne l'ont pas trouvé très pertinent.

Quelles seraient les principales leçons à tirer de la mise en œuvre du programme de chèques développé par la Banque mondiale au Kenya (en termes de public, de procédures, d'hébergement dans un ministère, etc.) ?

Similaire au programme du Paraguay, le programme du Kenya a eu plusieurs phases : le projet-pilote, le projet-pilote élargi, et puis le véritable programme. Je ne le connais pas personnellement. Il existe un rapport sur le programme et en plus de ce qui a été relevé par le consultant, j'ajouterai quatre commentaires.

D'abord, la taille des chèques : 250 US\$ comparé à celle du Paraguay (20 US\$) ou de la Bolivie (10 US\$), la différence est énorme. Même si vous prenez en compte le fait que vous pouvez cumuler les chèques, comme dans le programme au Paraguay, c'est-à-dire 6 x 20 US\$, le montant de 250 US\$ est très élevé. Donc on peut facilement imaginer des distorsions à cause de cela.

La deuxième chose : le programme n'a pas eu de système de contrôle et d'audit clairement défini.

Ensuite, il n'y a pas eu de sélection des instituts de formation ; n'importe lequel pouvait faire partie du programme. Ils ont observé que de nombreux maîtres de métiers ont saisi l'opportunité d'offrir la formation au sein du programme, ce qui s'est révélé si rentable qu'ils ont arrêté d'exercer leur métier ! Bien que ce recrutement des artisans représente une dynamique positive, on ne veut quand même pas qu'ils cessent d'exercer leur activité ! C'est inquiétant pour la pérennité du programme et cela démontre certains effets pervers.

En dernier lieu, on a constaté le mauvais fonctionnement de l'administration du programme. Le remboursement des chèques était très lent, ce qui pose un

énorme problème de crédibilité. En plus, le projet-pilote s'est inséré dans un grand programme d'appui aux PME de la Banque mondiale. Comme on peut l'imaginer, il y a eu de nombreux objectifs différents, une masse de personnel et des règlements généraux imposés sur tous les programmes, mais qui n'ont pas été forcément adaptés au projet de chèques.

Existe-t-il à votre connaissance d'autres dispositifs de chèques en Afrique ? Si oui, où ? Depuis quand ? Et mis en œuvre par qui ?

Non. DAI est en train de travailler sur un projet au Zimbabwe, mais ceci est très récent.

NdIT : L'entreprise américaine de conseil Development Alternatives Inc (DAI) développe actuellement un programme de chèques en Zimbabwe. L'objectif du programme est de lier la prévention du SIDA avec les chèques. Lors du dépistage du SIDA, le patient qui est testé seropositif aura le droit à un chèque qui lui permettra d'accéder à des services de conseil économique ou juridique afin de mettre ses affaires en ordre pour mieux protéger sa famille en cas de maladie ou de mort.

Comment peut-on expliquer ce relatif désintérêt (est-ce une question de faiblesse de l'offre de BDS ? une question de taille d'entreprises ? de démarches d'intervention qui privilégient excessivement la mise en œuvre directe des BDS ? ...) ?

Je dirais que, en général, le chèque est un nouvel outil avec lequel on n'a que quelques années d'expérience. Des programmes de chèques se sont multipliés plutôt rapidement en Amérique latine grâce à la BID. Et maintenant la BID cherche à prendre du recul, après avoir financé huit ou dix programmes, afin de vraiment évaluer les résultats. Les autres programmes de chèques que je connais dans le monde sont ceux de [l'ONG suisse] Swisscontact qui a adopté cet outil et l'a intégré dans ses activités. Mais même, des vingt ou vingt-cinq pays dans lesquels Swisscontact travaille, ils n'ont que quatre ou cinq programmes de chèques (Bolivie, Salvador, Indonésie, Pérou). Donc je ne pense pas qu'on

puisse parler d'un désintérêt par rapport à l'Afrique ; c'est un outil qui n'y a pas encore été testé.

Je ne pense pas qu'il y ait une question de démarches d'intervention qui privilégient excessivement l'offre, parce que ceci était le cas dans de nombreux pays d'Amérique latine qui ont tout de suite après mis en place des programmes de chèques.

J'ai donné deux ans de suite un cours sur les chèques à Glasgow, à l'Institut de BDS au Springfield Centre, et j'ai eu des élèves africains qui m'ont fait des remarques intéressantes à propos des chèques en Afrique. Un des commentaires portait sur un biais culturel lié au chèque : la possibilité qu'il soit perçu comme un genre d'assistance sociale qu'on a honte de recevoir. On voit exactement le contraire en Amérique latine, où les chèques sont considérés comme prestigieux par le public. D'ailleurs, en Bolivie, les chèques sont parfois distribués par les universités², et l'administrateur cherchera à s'allier avec l'université, même s'il n'existe aucune relation formelle et la formation n'a rien à voir avec des cours universitaires.

Une autre remarque était qu'un programme de chèques coûte très cher. Dans notre étude, nous avons fait une analyse des budgets des programmes et nous avons déterminé que pour faire un « bon » programme – c'est-à-dire avec un composant sérieux de divulgation et de renforcement aux prestataires – sur chaque dollar distribué en chèques, les coûts opérationnels s'élèvent à 30 %, voire 50 %.

Il a été également commenté que, peut-être, le paradigme du marché concernant les services d'appui aux micro et petites entreprises (c'est-à-dire la vision que ces services peuvent être commerciaux et pérennes) en lui-même n'est pas applicable aux pays africains, à cause du niveau de pauvreté et de la difficulté de mettre en œuvre ces programmes en zones rurales.

² À noter que Thomas Rothlisberger de Swisscontact Bolivie a déconseillé la distribution de chèques dans les universités, notant que les clients se sentaient « inconfortables » dans un environnement si éloigné de leur réalité.

Quels conseils particuliers pour la mise en œuvre d'un programme de chèques dans un pays d'Afrique de l'Ouest ?

La clé est un bon administrateur qui s'intéresse vraiment à l'idée et qui a une bonne réputation. Plutôt que de mettre en place cinq programmes, commencez avec un seul qui marche vraiment bien. Identifiez un marché qui a une masse critique de prestataires de services que vous pouvez imaginer devenir des « stars » dans le rachat des chèques et dans les services qu'ils offrent au public. J'imagine que le programme devrait être dans une zone urbaine. On a observé dans certains cas une propagation des programmes de longue durée dans les zones rurales, mais c'est mieux de commencer dans une zone urbaine.

Je pense qu'il est très important d'avoir une relation avec les autorités locales. Mais vous avez besoin de créer cette relation au début du terme politique, pour ne pas passer beaucoup de temps à monter un programme qui finalement ne sera pas mis en place à cause d'un changement de parti.

La seule inquiétude concernant le gouvernement est la question des prestataires publics qui offrent des cours gratuits. Si le projet-pilote est dans un marché où il existe beaucoup de cours gratuits, il faut étudier la faisabilité de votre programme. Un moyen de contourner cette question est de cibler un groupe ou un secteur spécifique.

Il est très important pour un programme de chèque d'avoir une politique de relations publiques précise et bien pensée. Qui peut accéder au chèque ? Quelles sont les règles du programme ? Qu'est-ce qu'un chèque peut faire ? Il faut étudier chaque marché pour savoir comment mieux diffuser ces informations. C'est une composante essentielle de la conception du programme.

Par ailleurs, pendant la phase de diagnostic d'un programme africain, j'imagine qu'il serait très important de réaliser une étude sur les formations d'apprentis. On voudra encourager les artisans à entrer dans le marché, peut-être à travers un programme annexe, tout en assurant que le programme ne va pas tuer leur activité.

Plus particulièrement, quelle attitude suggérez-vous d'employer par rapport au coût des prestations des prestataires de services agréés ? S'agit-il d'intervenir avec volontarisme au niveau par exemple de la fixation des prix des prestations (ce qui me semble absolument souhaitable) ou au contraire suggère-t-elle davantage de laisser faire l'ajustement par une confrontation entre l'offre et la demande ?

Je pense qu'il est très important de ne pas fixer les prix, de permettre la négociation entre les consommateurs et les prestataires. Il faut réfléchir aux objectifs du programme. Si le chèque reste définitivement, il faut peut-être penser à fixer les prix. Mais ceci mènera à de graves distorsions sur le marché.

Un des objectifs du programme est de permettre toutefois à l'institut de formation de faire du profit. Quel que soit le niveau d'expérience de l'administrateur, il ne devrait jamais être arrogant au point de penser qu'il peut faire mieux le travail de l'institut – ou bien il devrait le faire lui-même ! Les instituts devront pouvoir utiliser les revenus des chèques pour investir. Ils augmentent leur prix et ils ont raison. Nous avons vu au Paraguay que ce n'est pas toujours une question d'argent : les cours les moins chers ne sont pas forcément les plus populaires. Ce sont les cours les plus innovateurs, avec une spécificité par rapport aux concurrents.

On revient encore à la question de la transaction qu'on veut reproduire comme elle devrait l'être... et non seulement comme elle devrait l'être, mais comme elle l'est sûrement déjà sur le marché informel.

Quelles seraient à votre avis les modalités minimales de contrôle des fraudes et tricheries dans un dispositif de ce type ?

Quels sont les éléments du design qui vont aider à minimiser les risques de fraude : l'information est une composante clé. Plus le public sait, plus le programme est transparent et plus difficile il est de tricher – et plus cela devient facile de s'en rendre compte.

L'information sur quoi : qui devrait recevoir le chèque, qui sont les prestataires autorisés par le programme, pourquoi uti-

lise-t-on le chèque, quelle est la contribution financière du client ? Ce ne sont pas nécessairement des « règles » du programme, mais ce sont des questions que les participants ont besoin de comprendre. Dans certains cas, la « fraude » vient simplement du fait que les gens n'ont pas compris comment ça devrait marcher.

Je pense qu'il existe trois types d'informations à divulguer. D'abord, le message des relations publiques. Deuxièmement, il y a des informations destinées aux prestataires : comment fonctionne le programme ? Et troisièmement, l'information dirigée vers les clients : qui peut participer, quelles sont les options ? L'idée est de donner aux clients l'information dont ils ont besoin pour être exigeants. Par exemple, si le client a le droit à vingt heures de cours et qu'il le sait, il va moins facilement accepter la proposition d'un prestataire de diminuer le nombre d'heures.

Un autre mécanisme est l'auditeur externe qui contrôlera les clients (à travers des entretiens et des visites), les prestataires (pour vérifier que les cours ont lieu et que seuls les cours éligibles pour les programmes sont ceux qui reçoivent les clients possédant les chèques), et l'administrateur. Il est important que l'auditeur soit externe et que ce travail de contrôle soit continu.

Je pense qu'il est important d'avoir un message très clair au début du programme. Dans le cas où la fraude est identifiée, il faudrait exclure du programme de façon très démonstrative l'entité en question afin de montrer que vous êtes sérieux.

Quelles sont les modalités et le niveau de rémunération des guichets de vente des chèques les plus pertinents et les plus validés par l'expérience ?

L'administrateur doit avoir une bonne image et une bonne réputation ; il doit être crédible vis-à-vis de la population cible. La création d'une entité uniquement pour administrer un programme n'est pas forcément une bonne idée. Nous avons observé cela en Argentine. Le programme est administré par une équipe de gens intelligents et motivés, mais il a beaucoup de mal à décoller. Ceci est dû en partie à la faible crédibilité de l'institution.

Quant à la rémunération, ceci dépend du marché. La BID travaille généralement avec des expatriés qui offrent de l'assistance technique. En Équateur, nous avons observé des personnes compétentes mises à la disposition de l'administrateur. Mais il faut aussi renforcer les capacités des ressources humaines locales.

Swisscontact regroupe peut-être les meilleurs administrateurs, ils ont du personnel très engagé. Ils sont également efficaces et savent bien systématiser l'information et la communiquer aux prestataires.

Y-a-t-il un niveau idéal de contribution financière du client ?

En me basant sur mon expérience, je dirais que si la contribution est inférieure à 25 %, elle devient insignifiante. Je n'ai jamais vu des programmes avec moins de 25 %... si c'est moins, pourquoi l'instituer ? Ou si vous voulez moins, vous pouvez faire payer le chèque en lui-même, une contribution symbolique. Mais encore, si on part du principe qu'on cherche à reproduire la transaction telle qu'elle sera dans un marché libre, je pense qu'il est mieux que le client donne sa contribution directement aux prestataires et non dans un guichet de vente, qui sera obligé de toute façon de repasser l'argent aux instituts.

Pour un public de micro et petites unités, doit-on parler d'une démarche temporaire ? durable ? (et dans ce dernier cas quelles seraient les conditions d'un financement durable de ce type de dispositif ?)

Nous avons beaucoup réfléchi sur cette question lors de notre recherche.

Beaucoup de programmes de la BID durent trois à quatre ans. Au Paraguay, le programme opère depuis cinq ans plus ou moins (il a eu des interruptions). Nous avons constaté que dans les programmes d'une durée plus longue, les prestataires ont vraiment le temps de développer les nouveaux produits et de comprendre leur groupe-cible. Ainsi voit-on des changements fondamentaux dans le marché. D'un autre côté, on risque de créer une dépendance sur les chèques. Pour nous, si en moyenne 40 % des revenus des prestataires de services dans un marché provient des chèques, il y a une dépendance.

Un programme d'un an peut être utile pour stimuler le marché, mais il ne va pas forcément entraîner des changements fondamentaux. Cependant, notre conseil pour un programme plus court serait d'amorcer le marché pendant peut-être un an, à travers le renforcement des prestataires et la divulgation, pour que tout le monde sache que les chèques vont arriver. Ensuite vous entrez avec les chèques, et tout le monde comprend qu'ils ne seront applicables que pour une durée limitée, et vous les retirez graduellement. Nous avons vu ce modèle en Ukraine. C'est possible d'avoir un impact significatif sur un an, mais il faut d'autres activités.

Quels conseil particulier pour une stratégie de sortie ?

Un des aspects principaux d'une stratégie de sortie qui paraît très évident est de la définir au début et de la communiquer au public, aux consommateurs et aux prestataires. Nous avons constaté que la réduction progressive de la valeur du chèque fonctionne assez bien. Il n'y a pas de réclamations pourvu que le chèque ait eu un effet positif sur le dynamisme du marché. Dans ce cas, si la valeur du chèque diminue mais que la demande reste stable, les prestataires ne se plaignent pas.

Il faut également communiquer la stratégie à l'administrateur ; est-il d'accord pour quitter le marché au bout d'un moment ? Ceci doit être clair dès le départ.

Un cadre de mesure des performances des services aux entreprises

BDS performance measurement framework,
Mary MacVay,
March 1999.

Contribution au séminaire de Rio « Construire une industrie moderne et efficace de services aux petites entreprises » (mars 1999). Ce travail a été financé par l'Usaid.

INTRODUCTION

Le Cadre de mesure des performances (CMP) propose un ensemble de méthodologies et d'indicateurs pour collecter de l'information sur les performances des programmes de BDS à destination des micro-entreprises. Le cadre est reproduit ci-après (cf. tableau page suivante) sous la forme d'une matrice.

À ce stade, aucune priorité n'est établie entre les différents indicateurs ; le CMP propose davantage une large gamme d'indicateurs basés sur la pratique et susceptibles d'exprimer/de faire ressortir une large gamme de bénéfices.

Une série d'objectifs importants

- Atteindre un grand nombre de personnes (Échelle).
- Toucher les marchés les plus marginalisés, composés par les groupes aux revenus les plus faibles (Publics).
- Améliorer le niveau de vie des gens, au travers de la réduction de la pauvreté et de la croissance des entreprises (Impact).
- Limiter les coûts (Rentabilité).
- S'assurer que les services et leurs impacts se poursuivent sur le long terme (Durabilité).

Le schéma s'organise autour de quatre groupes d'acteurs

- Les consommateurs (souvent entrepreneurs ou agriculteurs) qui bénéficient de l'offre de services.
- Les prestataires de services (entreprises privées, agences gouvernementales, ONG ou coopératives) qui interagissent directement avec les consommateurs.
- Les « facilitateurs » (souvent des ONG ou des agences gouvernementales) qui conçoivent, et développent les services, puis souvent gèrent les fonds qui les financent. Parfois le « facilitateur » est également le prestataire de service, mais les deux fonctions sont volontairement séparées dans le CMP.
- Le marché, qui correspond à la masse des gens qui échangent des biens et des services, et dont l'activité peut être affectée par l'introduction des BDS.

REVUE DE CHAQUE MESURE DE PERFORMANCE

L'échelle

● L'indicateur fournit les informations suivantes

- Combien d'entrepreneurs ont-elles consommé le service ?

Résumé du schéma de mesure des performances des BDS

| | MPE CLIENTES | PRESTATAIRES DE SERVICES | FACILITATEURS DE SERVICES | MARCHÉ |
|--------------------|---|--|--|---|
| ÉCHELLE | <ul style="list-style-type: none"> ➤ nombre cumulé d'entrepreneurs acquérant des services via des transactions commerciales ➤ nombre par année ➤ taux de croissance annuel | <ul style="list-style-type: none"> ➤ nombre cumulé de prestataires fournissant des BDS directement aux entrepreneurs ➤ même chose pour ONG ➤ nombre de prestataires « copieurs » | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : l'échelle est mesurée au niveau des MPE et des prestataires | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : l'échelle est mesurée au niveau des MPE et des prestataires |
| PUBLICS | <ul style="list-style-type: none"> ➤ % appartenant à des femmes ➤ % appartenant à des pauvres ➤ % appartenant à d'autres groupes défavorisés | <ul style="list-style-type: none"> ➤ nombre de lieux où les services sont proposés | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : les groupes touchés sont identifiés au niveau des MPE et des prestataires | <ul style="list-style-type: none"> ➤ extension géographique des services |
| IMPACT | <ul style="list-style-type: none"> ➤ % de MPE clientes qui utilisent les services ➤ % de MPE clientes qui bénéficient, et la portée de ces bénéfices ➤ niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 5 ➤ % de clients réitérant leur achat ➤ % de MPE rapportant les bénéfices de leur activité standard, les changements qui ont lieu, et l'espace temps dans lequel a lieu l'analyse | <ul style="list-style-type: none"> ➤ % de prestataires acquérant/utilisant des services de facilitations ➤ niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 5 ➤ % de prestataires rapportant les bénéfices de leur activité standard, les changements qui ont lieu, et l'espace temps dans lequel a lieu l'analyse | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : l'impact est mesuré au niveau des MPE et des prestataires | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : l'impact est mesuré au niveau des MPE et des prestataires |
| RENTABILITÉ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ coûts totaux de transaction pour acquérir et utiliser le service | <ul style="list-style-type: none"> ➤ pour les prestataires privés ou issus de coopératives : le coût direct de l'investissement pour le service ➤ pour les prestataires à vocation non commerciale : le coût de la fourniture de services, inclus dans les indicateurs des facilitateurs | <ul style="list-style-type: none"> ➤ coût par MPE cliente, acquérant (annuel et cumulé) ➤ coût par MPE utilisant (idem) ➤ coût par MPE bénéficiant : augmentation des ventes, nombre de clients, employés, etc. ➤ même chose pour les prestataires | <ul style="list-style-type: none"> ➤ aucun : la rentabilité n'est pas mesurée au niveau du marché |
| PÉRENNITÉ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ période de remboursement : temps moyen nécessaire à l'investissement d'un entrepreneur pour se rembourser sur le revenu croissant | <ul style="list-style-type: none"> ➤ ressources annuelles générées ou recouvrement des coûts des BDS fournis, scindés par activités allant de la facilitation pure à l'offre directe de services ➤ indépendance institutionnelle de l'offre de services et de la facilitation | | <ul style="list-style-type: none"> ➤ comparaison du nombre de personnes servies au coût du programme ➤ nombre de « copieurs » |

- Combien d'entreprises ou autres structures ont-elles été renforcées pour fournir ces services ?
- Combien de personnes ont-elles reçu le service chaque année ?
- Le nombre d'entreprises touchées par le service a-t-il augmenté avec le temps ?
- Un marché de services concurrentiel est-il en train de se développer ?

● Indicateurs proposés

- Nombre cumulé d'entrepreneurs acquérant un service à travers une transaction commerciale.
- Nombre annuel et cumulé d'entreprises qui fournissent directement des BDS aux entrepreneurs.
- Nombre annuel et cumulé d'ONG ou d'institutions gouvernementales fournissant directement des BDS aux entrepreneurs.
- Nombre de « copieurs », c'est-à-dire de prestataires de services qui ont débuté leur activité après avoir observé une initiative sur le marché.

● Questions soulevées par cet ensemble d'indicateurs

- **Des bénéficiaires directs ou indirects :** Qui compte ? Les consommateurs finaux, les membres de leur famille, leurs employés ? Les personnes qui paient l'ensemble du service ou celles qui ne le paient que partiellement ? Est-il vraiment nécessaire de distinguer les bénéficiaires directs et indirects des BDS ? Le CMP a pour but de fournir aux prestataires et aux facilitateurs des indicateurs et des incitations à offrir de meilleurs services aux consommateurs. La définition étroite des « bénéficiaires » comme étant les entrepreneurs et les agriculteurs acquérant un service à travers une transaction commerciale reflète cette priorité.
- **Des clients « actifs » ou « cumulatifs » ?** Les programmes de microcrédit recensent les emprunteurs « actifs », c'est-à-dire les personnes qui empruntent à un moment donné. À l'inverse, les programmes de BDS cherchent à retrouver le nombre de personnes ayant bénéficié d'un service. Ils peuvent observer ce chiffre annuellement ou cumulativement sur l'ensemble de la durée de vie du projet. Les BDS sont fournis via des transactions uniques ou des cours sur

plusieurs mois, mais ils n'ont pas le caractère continu des services financiers. Comptabiliser les clients revient à compter le nombre de personnes qui ont bénéficié du service sur une période de temps donnée.

- **La quête d'informations :** Comment les facilitateurs incitent-ils les prestataires externes à collecter des informations sur leurs consommateurs ? Certains programmes mettent en place des stimulants pour cela.

Les publics

● Quelles informations l'indicateur fournit-il ?

- Jusqu'à quel point le marché des BDS est-il élargi par les facilitateurs et les prestataires ?
- Les BDS atteignent-ils les propriétaires de micro-entreprises dont l'accès aux marchés est réduit ?
- À quel degré les services atteignent-ils les cibles de populations spécifiques telles que les femmes, les pauvres, les minorités ethniques, les groupes ruraux, etc. ?
- Le programme couvre-t-il une zone géographique élargie ?

● Qui utilise cette information ?

Les facilitateurs et les bailleurs.

● Indicateurs proposés

- Pourcentage de femmes entrepreneurs acquérant un BDS.
- Le programme touche-t-il une communauté (villageoise ou de quartier), une ville, une région (ou un district), un État ou la communauté internationale ?

● Questions soulevées par cet ensemble d'indicateurs

- **La cible :** Le cadre n'établit pas de quota des consommateurs de BDS qui devraient être des femmes, des pauvres ou des représentants de tout autre groupe en difficulté ; mais il reflète la priorité d'un grand nombre de prestataires de BDS, qui ciblent ces populations, ainsi que le besoin de développer des services rentables qui touchent ces groupes.

- **Comment définir la notion de « pauvreté » ?** Mesurer le niveau de pauvreté représente un véritable défi méthodologique mais laisser cette notion indéfinie comporte des risques de biais importants. La question reste ouverte.

- **« Désagréger » la notion de performance :** Mesurer le nombre de personnes qui ont bénéficié d'un service peut ne pas être suffisant. Évaluer l'usage d'un service et ses bénéficiaires dans divers groupes semble plus pertinent, même si cela n'est pas encore très répandu.

- **Cibler les groupes défavorisés dès la conception du programme :** Les programmes de microfinance ciblent ces populations au travers de l'offre de petits prêts. Existe-t-il une équivalence en matière de BDS ?

Impact

● Quelles informations l'indicateur fournit-il ?

- Parmi les gens ayant bénéficié de BDS, combien changent de comportement(s) ou de pratiques entrepreneuriales après avoir disposé des services ?
- Combien font-ils progresser leur activité en changeant de pratiques ?
- Les consommateurs sont-ils satisfaits par les services qu'ils reçoivent ?
- Combien de consommateurs reviennent-ils acheter le service ?

● Qui utilise cette information ?

Les facilitateurs, les bailleurs et les prestataires.

● Indicateurs proposés

- La satisfaction du client (mesurée sur une échelle de 1 à 5).
- Le pourcentage de clients qui réitèrent l'achat d'un service.
- Le pourcentage de personnes ayant recours à un service comme elles en avaient l'intention.
- Le pourcentage de personnes tirant des bénéfices des services et un indicateur de l'étendue du changement.
- Le pourcentage de personnes rapportant une augmentation des revenus générés, des ventes, des employés, du nom-

bre de clients, des types de biens ou de services produits, ou une baisse de leurs coûts.

● Questions soulevées par cet ensemble d'indicateurs

➤ **Des données collectées directement par la structure à laquelle elles se rapportent** : L'évaluation repose fortement sur une « auto-collecte » des données financières de la structure. Les réponses sont souvent conditionnées par l'envie de plaire à l'enquêteur et les entreprises prestataires se sentent souvent dépassées par la vérification des données.

➤ **Mesure d'échelle contre profondeur d'impact** : L'indicateur se focalise davantage sur le nombre de personnes bénéficiant du service que sur l'intensité des bénéfices qu'elles en retirent. Cela peut amener à considérer positivement un service acheté par un grand nombre de personnes mais qui ne donne pas de résultats probants. Le cadre essaie de limiter ce risque en demandant aux MPE clientes d'exprimer les bénéfices qu'elles retirent des services en pourcentage.

Rentabilité

● Quelles informations l'indicateur fournit-il ?

➤ Le programme utilise-t-il intelligemment les fonds ?

➤ Combien cela coûte-t-il d'aider un entrepreneur à accéder aux services ? À les utiliser ? À en tirer des bénéfices ?

● Qui utilise cette information ?

Les MPE clientes, les bailleurs, les facilitateurs, les prestataires.

● Indicateurs proposés

➤ Coûts de transaction par MPE cliente pour acquérir un service.

➤ Coûts de transaction par prestataire de BDS.

➤ Coûts nets du programme pour l'année passée, par MPE cliente ayant acquis, utilisé et bénéficié de services.

● Questions soulevées par cet ensemble d'indicateurs

➤ **L'efficacité opérationnelle** : Le cadre définit en premier lieu la rentabilité comme le coût de l'impact par unité. Il ne prend pas en compte l'efficacité opérationnelle.

➤ **L'allocation des coûts** : Il est difficile de définir quels coûts allouer à un programme ou service spécifique, surtout quand les facilitateurs sont engagés dans une offre multiple de BDS. Le cadre suggère l'utilisation de la définition des coûts la plus inclusive possible, afin d'éviter les omissions de coûts dues aux erreurs de définition.

Pérennité

● Quelles informations l'indicateur fournit-il ?

➤ Dans quelle mesure un marché concurrentiel de services est-il en train de se développer ?

➤ Dans quelle mesure les services sont-ils fournis par des institutions indépendantes des facilitateurs subventionnés ?

➤ Dans quelle mesure ces institutions recouvrent-elles les coûts de provision de services ?

➤ L'investissement de l'entrepreneur dans le service lui sera-t-il profitable ?

● Qui utilise cette information ?

Les MPE clientes, les prestataires de BDS, les facilitateurs, les bailleurs.

● Indicateurs proposés

➤ Nombre de MPE clientes comparé aux coûts nets du programme dans le temps.

➤ Nombre de « copieurs », c'est-à-dire de prestataires ayant intégré le marché sans l'aide d'un facilitateur.

➤ Type d'institutions fournissant un service, scindées par activités allant de la facilitation à la fourniture directe de services.

➤ Ressources générées annuellement ou recouvrement des coûts des activités des facilitateurs de BDS, scindées par acti-

vités allant de la facilitation à la provision de services directs.

● Question soulevée par cet ensemble d'indicateurs

➤ **Les institutions de BDS ne sont pas encore pérennes** : À l'heure actuelle, elles développent toujours des services et des mécanismes d'offre de service, avec un recouvrement minimal des coûts. Les BDS sont souvent spécifiques à des marchés et secteurs particuliers, et par conséquent les coûts de la facilitation et du développement des services risquent de rester élevés. Le cadre cherche à résoudre ce problème en scindant les coûts par activité spécifique. Les activités seront ainsi distinctement évaluées en fonction de l'équilibre financier atteint, et les subventions seront identifiées et justifiées.

Les indicateurs :

un outil pour concevoir, exécuter et évaluer les projets de développement des petites entreprises

Developing indicators in small enterprise development projects: A tool for people involved in designing, implementing and evaluating SED projects, Alan Gibson (The Springfield Centre for Business in Development), April 2001.

Commandité par la DDC Suisse (Direction jde la Coopération et du Développement), ce texte constitue le premier document disponible dans la série SED Working Papers.

Voici un guide pratique d'indicateurs utilisables pour le suivi et l'évaluation des démarches en appui au développement des petites entreprises (PE). Les interventions dont il est question ici sont définies comme des projets subventionnés dont le but initial est d'améliorer la performance des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) en perfectionnant les services qui leur sont offerts ou l'environnement économique global dans lequel elles opèrent. L'outil est destiné aux personnes qui conçoivent, exécutent et évaluent les projets d'appui aux PE.

LES INDICATEURS : PREMIERS ÉLÉMENTS

Les indicateurs sont les signaux du changement : ils montrent la progression d'un projet vers ses objectifs. Si dans tout système de suivi et d'évaluation on pose la question « Qui a besoin de quelle information et quand ? », les indicateurs sont la réponse à la question « Quelle information spécifique est nécessaire au suivi et à l'évaluation d'un projet ? ».

Pourquoi les indicateurs sont-ils importants ? Ils constituent un élément clé de la partie Suivi-Évaluation du cycle d'un projet, dont l'utilisation répond à trois objectifs :

► **améliorer la performance** : le cycle de projet n'est efficace que s'il est accompagné par un processus d'évaluation of-

frant un feed-back qui permette aux gens d'apprendre et d'effectuer les changements nécessaires à l'amélioration des performances. De nombreux aspects des projets d'appui aux PE sont mesurables. De plus, l'un des principes clés de l'appui aux PE est qu'il devrait être conçu et mis en place dans une perspective économique réelle, ce qui n'est pas possible sans indicateurs.

► **répondre aux attentes extérieures** : tous les projets subventionnés disposent de partenaires externes auxquels ils doivent rendre des comptes (clients, gouvernements nationaux, bailleurs). Les indicateurs fournissent la base d'une communication transparente, qui permet une relation efficace entre les gestionnaires du projet et leurs partenaires.

► **faire progresser la connaissance d'un milieu** : les organisations ont du mal à partager leur expérience ou à concevoir des projets ensemble. S'accorder sur des indicateurs communs faciliterait l'échange et permettrait des comparaisons.

LE PRISME DE L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES

Il fournit le cadre général du développement des indicateurs, un premier filtre au travers duquel devraient être observées toutes les interventions d'appui aux petites entreprises.

● **La portée du projet :**
Combien de personnes ?
Quel type de personnes ?

L'échelle quantitative du projet correspond au nombre de personnes, MPE ou prestataires touchés par l'intervention. Par exemple, combien de MPE achètent les services proposés ? Combien de prestataires sont présents sur le marché ? L'identité des personnes MPE et prestataires touchés par l'intervention. Combien de structures de prestations sont-elles possédées par des femmes ?

La portée d'un projet se réfère également à ce qu'il offre directement sur le terrain (exemple d'indicateur : nombre de pres-

tataires recevant du conseil individualisé ; nombre de structures participant à des programmes de formation) et à ce qu'il permet aux autres d'entreprendre (évolution dans le nombre de services achetés par des MPE féminines par exemple).

● **La productivité :**
Agit-on correctement ?

C'est la mesure du niveau à partir duquel les intrants deviennent productifs. Cela correspond, par exemple, au coût total du projet par entreprise touchée, par produit développé ou par emploi créé.

Les indicateurs classiques d'efficacité sont notamment le coût total du projet

par MPE consommatrice touchée, le coût total du projet par prestataire assisté, la proportion des ressources du « facilitateur » attribuées aux services directs aux partenaires.

● **L'efficacité :**
Agit-on avec justesse ?

L'efficacité se mesure à l'impact généré par le projet sur le monde qu'il cherche à influencer. Les indicateurs d'efficacité sont par exemple l'évolution du niveau de satisfaction des consommateurs ou encore un changement dans le pourcentage des MPE améliorant leur(s) pratique(s) grâce aux BDS.

● **La pérennité : Cela durera-t-il ?**

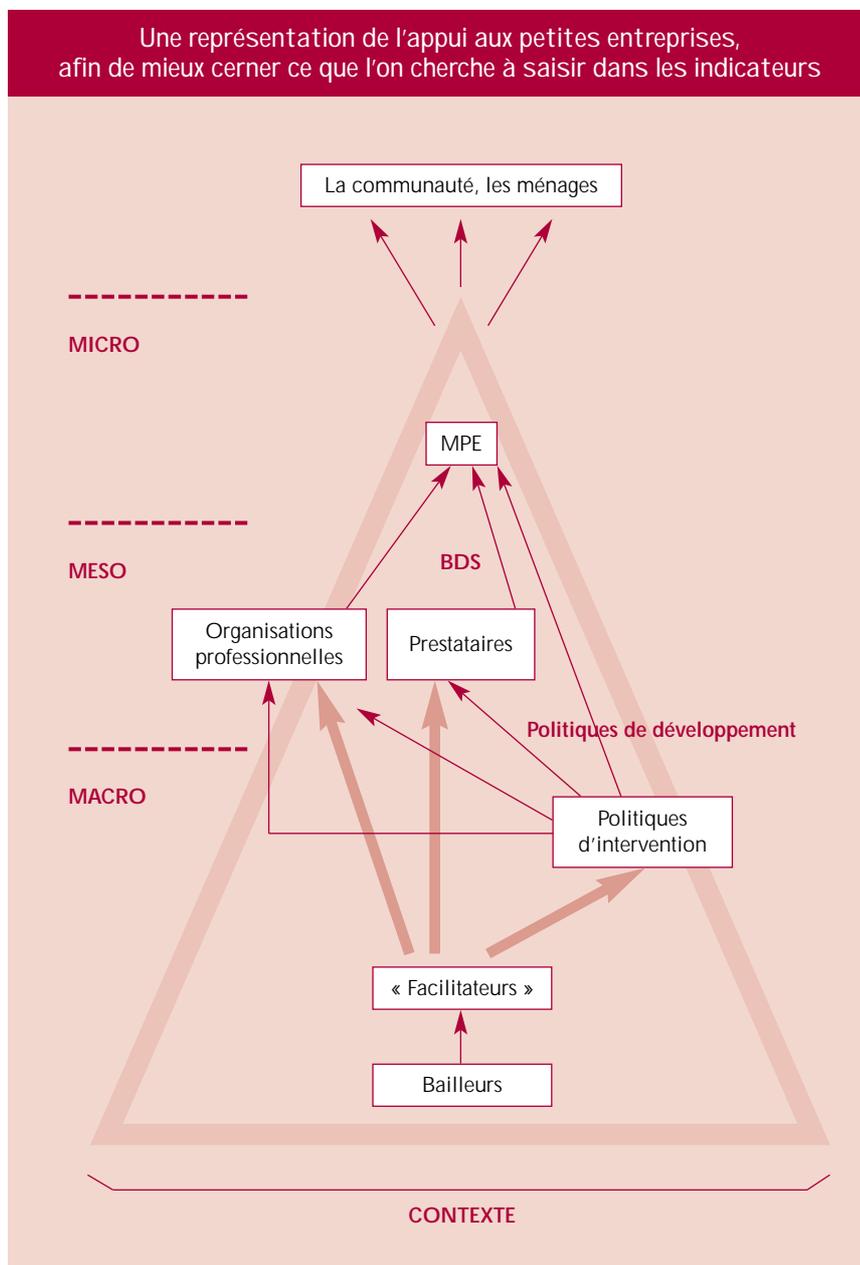
La pérennité est la capacité à assurer que les bénéfices générés se poursuivront au-delà du temps d'intervention. Les indicateurs de pérennité incluent des niveaux élevés de satisfaction des consommateurs au-delà de la période initiale de projet, une croissance continue de la taille du marché des BDS au-delà de la période de projet, voire davantage d'évolution positive des pratiques au-delà de la phase projet.

LES QUESTIONS À SE POSER LORS DU CHOIX ET DE LA DÉFINITION D'INDICATEURS

L'ensemble de ces questions constitue une liste idéale des facteurs qui devraient être pris en compte dans la conception et la mise en place d'un projet. Bien évidemment, au sein d'un projet, les ressources sont limitées et il est nécessaire de faire des choix et de ne considérer que les indicateurs les plus pertinents dans le contexte. La priorité est donnée à ce qu'il est nécessaire de savoir.

● **Les indicateurs sont-ils pertinents ?**

La pertinence dépend des objectifs et perspectives : pour être valables, les indicateurs doivent être pertinents pour les principaux acteurs de l'appui aux PE. Les bailleurs peuvent souhaiter des in-



dicateurs mettant en avant l'impact du projet tandis que les « facilitateurs » cherchent des indicateurs qui les aident à améliorer leur intervention. Identifier les besoins des différents groupes et adopter des indicateurs spécifiques pour y répondre est un des aspects fondamentaux de la définition d'indicateurs dans un projet.

● Quel niveau de performance faut-il chercher à atteindre ?

Les concepteurs de projets sont incités à fixer des objectifs réalistes. Dans l'appui aux petites entreprises, le problème majeur réside dans le peu de références disponibles pour déterminer ce qu'est une performance raisonnable.

● Comment mesurer la qualité ?

Il est plus facile de compter des choses tangibles (personnes, argent, etc.) que de mesurer la qualité d'un changement ; mais la raison d'être d'un projet d'appui aux MPE étant l'amélioration de la qualité, cette problématique ne peut être esquivée.

● La mesure est-elle faisable ?

Définir des indicateurs qui ne peuvent pas être mesurés ne présente pas d'intérêt. La règle de base à respecter dans la définition d'indicateurs est qu'ils entrent dans la capacité du projet à les mesurer. Trois réflexions découlent de ce constat :

► Les acteurs doivent avoir une idée claire du coût des méthodologies associées aux différents indicateurs. Par exemple, un indicateur tel que le prix comme signe de la satisfaction du consommateur est mesurable à faible coût ; tandis que les indicateurs qui s'intéressent au changement au sein des MPE coûtent cher lorsqu'ils nécessitent des visites sur place.

► Les acteurs doivent avoir une idée claire des ressources qu'ils peuvent consacrer à ces mesures, pas juste en termes de coûts mais également en matière d'expertise. La tendance générale observée chez les bailleurs est une surestimation de leurs capacités et la conviction qu'une tentative de mesure est toujours mieux que pas de mesure du tout. Pourtant, l'adage « mieux vaut quelque chose plutôt que rien » n'est pas valable dans ce contexte car les simplifications peuvent mener à d'importantes distorsions.

► Les organisations doivent sélectionner des méthodologies adaptées aux données déjà disponibles. En effet, dans la pratique les bailleurs ont tendance à fixer des indicateurs « à la mode » et peu en phase avec la réalité du terrain, et les MPE divulguent difficilement leurs informations. Cela conduit à des évaluations très subjectives et dont la pertinence reste à démontrer.

● Quand s'arrêter ?

Les projets peuvent facilement s'étaler sur plusieurs années et plusieurs phases. La nature des indicateurs et les cibles qu'ils contiennent évolueront d'une phase à l'autre. Cette donnée doit apparaître dans la planification du projet.

● Les indicateurs sont-ils précis ?

Les indicateurs utilisés dans l'appui aux MPE doivent être définis aussi précisément que possible. D'abord parce que s'il en est autrement, il y a risque de confusion parmi les participants au projet et absence d'une base rationnelle pour établir des comparaisons avec d'autres projets de même nature. Ensuite parce que sans précision, les indicateurs n'éclairent plus la réalité.

Une leçon clé de la microfinance consiste à se focaliser sur des indicateurs communs et d'utiliser des ratios plutôt que des nombres réels pour définir le changement. Par exemple, parmi les principaux indicateurs du développement du marché des BDS, on retrouve, en pourcentage, l'évolution de la taille du marché, du nombre de prestataires, de la distorsion du marché et le taux de pénétration du marché. Ces quatre indicateurs peuvent être utilisés dans des situations variées.

● L'intervention est-elle réalisée dans une optique commerciale ?

Les projets d'appui aux MPE doivent constamment agir dans une logique commerciale ; la définition des indicateurs de suivi et d'évaluation s'inscrit dans la même logique. Dans la pratique, cela signifie que les indicateurs doivent être précis et se focaliser sur les priorités économiques et commerciales des MPE. Les projets doivent veiller à ce que les indicateurs reflètent la réalité économique des MPE bénéficiaires : mesurer la per-

formance d'une MPE à la lumière du nombre de personnes qu'elle a recruté ne présente pas de pertinence immédiate puisque créer des emplois n'est pas l'objectif initial que se fixe une MPE. Cela ne signifie pas pour autant qu'à terme le développement de la MPE ne mène pas à une augmentation du volume des recrutements.

LES GRANDES PROBLÉMATIQUES EN MATIÈRE D'INDICATEURS

Dans la pratique, plusieurs problèmes majeurs et délicats persistent, qui constituent de vrais défis pour les projets d'appui aux MPE.

● Des inquiétudes quant à l'impact du projet

L'univers des MPE est complexe : elles n'existent pas par elles-mêmes mais toujours par rapport à, en relation avec, en fonction de prestataires, de consommateurs, de tendances du marché, d'actions gouvernementales, etc. Pour les micro-entreprises du secteur informel, la complexité est encore plus importante car la distinction entre l'activité économique et celle du foyer est floue.

Cette complexité interroge le Suivi Évaluation du projet et plus particulièrement les indicateurs d'impact. La question de l'attribution du changement est particulièrement importante : si une MPE évolue positivement, apparemment grâce au projet, comment savoir si ce changement ne se serait pas produit de toute façon, sous l'influence d'une myriade d'influences plutôt que sous celle d'un projet unique ; ou comment savoir si ce changement n'a pas lieu au détriment d'une autre MPE, s'il ne se contente pas de déplacer de l'activité d'un lieu à l'autre sans apport réel net.

Propositions ? Reconnaître la complexité de l'évaluation de l'impact comme la réalité dans laquelle évolue le projet ; suivre la liste des questions clés énoncées plus haut afin d'établir des priorités dans ce qu'on cherche à savoir ; être pré-

Les indicateurs d'un projet de renforcement des compétences d'organisations professionnelles

Le projet cherche à améliorer la capacité et la performance des organisations professionnelles (OP) dans leurs domaines de compétences (défense des intérêts, information et développement économique local)

et en relation avec des fonctions plus larges de gestion. Le projet se concentre sur le développement des capacités des organisations professionnelles à proposer des services.

| | RÉSUMÉ | INDICATEURS DE FIN DE PROJET | COMMENTAIRES |
|--------------------|--|--|--|
| BUT | Améliorer la performance des MPME. | Accroissement de la valeur ajoutée dans le secteur des MPME (en termes financiers et en pourcentage de la valeur ajoutée totale). | |
| OBJECTIF(S) | Renforcer la capacité organisationnelle des OP, particulièrement dans les domaines où elles disposent d'un avantage comparatif. | <p>a) Général : accroissement significatif du savoir-faire dans les quatre ensembles de « produits », dans au moins x % des cas.</p> <p>b) Défense des intérêts : changement positif dans l'approche des situations de défense d'intérêts dans au moins x % des OP.</p> <p>c) Information : x « produits » d'informations supplémentaires développés et proposés par les prestataires.</p> <p>d) Développement économique local : accroissement de x % du nombre de collaborations entre acteurs du développement économique.</p> <p>e) Gestion des OP : accroissement de x % du revenu des OP grâce aux adhésions ; accroissement du nombre des membres ; accroissement du niveau de satisfaction parmi les membres.</p> | <p>a) est un indicateur intermédiaire basé sur l'idée qu'un accroissement du savoir génère des compétences plus efficaces et durables.</p> <p>Les éléments développés dans e) font directement le lien entre capacité et performance. Le renforcement des compétences entraîne l'adhésion de plus de membres, qui payent plus de droits et sont plus satisfaits des performances des OP.</p> |
| RÉSULTATS | Les « produits » suivants ont été développés et proposés aux OP : <ol style="list-style-type: none"> 1. Un ensemble de « produits » de défense des intérêts. 2. Un ensemble de « produits » informatifs. 3. Un ensemble de « produits » de développement économique local. 4. Un ensemble de « produits » pour une meilleure gestion des OP. | <p>Pour chacun des quatre résultats :</p> <p>a) Nombre de produits développés.</p> <p>b) Nombre de séminaires de formation animés pour présenter les « produits ».</p> <p>c) Nombre d'OP participant à chaque atelier.</p> <p>d) Nombre de participants individuels.</p> <p>e) Coût de développement inférieur à x % des coûts totaux du projet.</p> <p>f) x % des participants jugeant les ateliers excellents ou plus.</p> <p>g) Nombre d'OP requérant d'autres séminaires de formation sur des sujets du même type.</p> | <p>L'importance est accordée à l'efficacité et à la couverture géographique.</p> <p>b), f) et g) cherchent à tester la qualité des résultats en mesurant la demande pour des séminaires de formation supplémentaires.</p> |
| ACTIVITÉS | Non répertoriées. | Budget. | |

paré à utiliser davantage les indicateurs qui peuvent agir comme mesure indirecte de l'impact aux MPE.

● Des indicateurs pour évaluer la situation du marché de manière indirecte

Les indicateurs basés sur le marché prennent une importance croissante. Il s'agit là d'indicateurs fournissant une mesure indirecte. Par exemple, l'impact du projet sur les MPE est évalué au travers des décisions d'achat de services des consommateurs ; la demande est la manifestation de la valeur que les consommateurs accordent à un service ; les prestataires de services qui ont du succès recevront une forte demande pour leurs services, qui se traduira par un accroissement des ressources générées.

Propositions ? Accepter que la logique de développement du marché se reflète dans les indicateurs ; utiliser des indicateurs indirects d'impact sur les MPE, tels que le volume des transactions, le nombre des prestataires, la rentabilité des prestataires – davantage tournés vers les prestataires que vers les MPE – ; investir dans la collecte d'informations sur les marchés, afin de fournir des données de base pour mesurer le changement et former des personnes à l'utilisation des outils de recherche sur les marchés, au sein des agences de développement.

● La question de l'emploi

Le nombre d'emplois créés par un projet est l'un des indicateurs les plus communément utilisés. Les bailleurs l'apprécient car il s'agit d'un élément visible, tangible, et précisément mesurable ; ce qui constitue une certitude satisfaisante dans l'univers incertain des indicateurs. Pourtant, l'apparente simplicité de cet indicateur est une illusion, et son usage crée de plus en plus d'insatisfaction au sein des agences de développement qui avouent, en privé, le peu de cas qu'elles font de la véracité des résultats obtenus.

L'indicateur pose plusieurs problèmes : il ne précise pas la qualité de l'emploi (plein temps ou temps partiel ? saisonnier ou permanent ?), il n'apporte aucune donnée sur son attribution (l'emploi est-il vraiment créé par le projet ?), il n'évoque pas l'identité des personnes employées (appartiennent-elles à un groupe défavo-

risé ?), ni la question des revenus (si la nouvelle recrue est de la famille, elle peut ne recevoir aucun salaire).

Propositions ? L'indicateur de création d'emplois ne devrait pas se voir accorder trop d'importance dans les projets d'appui aux MPE. Il vaut mieux concentrer davantage ses efforts sur une étude de cas particulier, pour obtenir une image détaillée d'un groupe de personnes et comprendre comment le projet les influence (ce qui permet de mieux cerner les dynamiques d'emploi des MPE).

● Le problème causé par le manque d'informations sur le contexte initial du projet

Les indicateurs observent le changement apparemment dû au projet, en lien avec ce qui aurait pu se passer si le projet n'avait pas eu lieu. Ils ont donc besoin d'informations sur la situation telle qu'elle se présentait au lancement du projet, sinon les comparaisons sont difficiles. Pourtant, cette information n'est pas toujours disponible.

Propositions ? Si l'information n'existe pas, innovez ! Rassemblez de l'information qualitative et quantitative à partir de sources variées, afin de faire en sorte de recréer cette image de base du contexte dans lequel le projet évolue. Renseignez-vous auprès des gens, même s'il existe un fort risque de distorsion de leurs souvenirs ; consultez les registres de vos partenaires, etc. L'image la moins erronée ressortira nécessairement d'une confrontation des différentes sources.

● Le temps s'évalue, mais comment ?

L'efficacité – comparaison entre les ressources utilisées et leur rendement – est un important critère de performance. Sa mesure suppose que les projets allouent les coûts à différents rendements ou partenaires. Cela inclut le coût du temps de leurs propres équipes, qui peut représenter une proportion importante des coûts totaux. Cela peut sembler contraignant mais si les projets veulent agir dans une logique commerciale, ils doivent s'assurer que les ressources sont correctement allouées et l'information transparente.

Propositions ? Les « facilitateurs » doivent développer un système de comptabilité qui permette aux dépenses du projet d'être allouées aux partenaires clés.

● La question de la consolidation des capacités

C'est une problématique majeure des projets d'appui aux MPE car c'est généralement l'un des objectifs du projet, mais pas le moindre à évaluer. Il n'existe pas d'indicateur universel pour évaluer la consolidation des compétences car il n'en existe pas de définition précise.

Propositions ? Suivre trois étapes génériques pour développer un indicateur de la consolidation des compétences :

➤ séparer les principales composantes contenues dans la « capacité », telles que la vision, la propriété, les relations, la capacité technique, l'offre de services, etc. ;

➤ à l'intérieur de ces groupes, développer une série de questions clés, par ordre d'importance ;

➤ à l'intérieur, inclure un nombre restreint de questions fermées, qui appellent des réponses par oui ou par non ou bien numériques, et qui permettent des comparaisons entre organisations.

Présentation du site Internet Développement des petites entreprises de la Coopération suisse

Animé et développé par Intercoopération dans le cadre d'un mandat d'appui-base arrière pour le compte de la Coopération suisse en matière de services aux petites entreprises, le site est consultable à l'adresse suivante : www.intercoop.ch/sed

Introduction

Le site participe d'un mandat confié par l'Unité Emploi et Revenus de la Coopération suisse à Intercoopération. L'objet principal du site est de renforcer les capacités opérationnelles et de diffuser informations et analyses au sein de la communauté des intervenants suisses (praticiens, opérateurs, pouvoirs publics). Une rapide visite devrait toutefois vous persuader que la pertinence du site dépasse très largement le public cible initial ! La langue de base est l'anglais, mais certains textes sont téléchargeables en espagnol ou en français.

Visitons ensemble le site

Il est construit autour de six entrées complémentaires (cf. la page d'accueil du site reproduite ci-contre) :

➤ **News** recense une série d'événements en matière de services aux entreprises, en

accordant une place particulière aux séminaires et aux forums des bailleurs de fonds. Articulé en deux parties (actualité et archives), l'entrée permet de télécharger textes, notes et comptes-rendus (en anglais et en français)

➤ **Presentation**, comme son nom l'indique, décrit la nature, les modalités et les objectifs du site

➤ **Products** regroupe, autour de sept rubriques (**Policy**, **Tools**, **Issue Papers**, **Working Papers**, **Newsletter**, **Miscellaneous**, **Other SDC Papers**) des notes et contributions dont la plupart sont téléchargeables (ou à tout le moins à commander). Les trois rubriques **Tools**, **Issue Papers** et **Working Papers** sont particulièrement recommandées pour la qualité des analyses, des outils et des démarches présentés.

➤ **Documentation** contient environ 400 articles et notes et une série de 17 périodiques ! La recherche est facilitée par une entrée générale (**Catalogue**) qui permet une navigation en français ou une entrée thématique et sectorielle (**Document List**). Notons qu'il est possible de commander la plupart des articles et documents cités.

➤ **Links** permet, très utilement, d'accéder à une série d'autres sites, classés en sept rubriques (les agences gouvernementales suisses, les opérateurs suisses, les organisations internationales, les banques de développement, les portails spécialisés, les projets et programmes et enfin, les éditeurs spécialisés).

➤ **Agenda** présente l'actualité des formations en matière de services aux entreprises sur les cinq continents. La rubrique permet de télécharger les présentations et bulletins d'inscription.

