

Les services d'appui à la micro-entreprise

Évaluation d'impact

Business development services for micro-entreprise, Malcom Harper, 2001.

Le texte suivant examine les problèmes liés à la fourniture de services d'appui non financiers et les critères pour évaluer leur impact. Il se focalise plus particulièrement sur les petites entreprises de subsistance des populations pauvres. Il commence par nous décrire l'étendue et l'applicabilité des services non financiers pour les plus pauvres et le besoin de les subventionner. Après avoir présenté une série d'exemples de fournitures de BDS et la manière dont leur impact a été évalué, l'auteur en tire des enseignements tant au niveau des méthodologies utilisées qu'au niveau du processus d'apprentissage institutionnel.

LA NÉCESSITÉ DE SUBVENTIONNER DES PROGRAMMES BDS

L'évolution récente des interventions des bailleurs tend à privilégier la création d'un marché de BDS rentable plutôt que de fournir directement ces services. La problématique n'est donc plus de vendre ou d'acheter à une petite entreprise mais d'améliorer la capacité d'une MPE à vendre ou acheter par elle-même. Les MPE peinent à concevoir l'utilité des services d'appui comme la formation ou l'information de marché, à l'inverse des services financiers. Pourtant, elles ont besoin et achètent ces services souvent sous une forme intégrée. Le premier objectif d'un programme à la micro-entreprise est donc de vendre le concept de services d'appui non financiers.

Dans l'évaluation de l'impact de programme BDS, il faut distinguer l'impact en termes de bénéfices pour leurs utilisateurs et l'impact en termes de développement de fournisseurs de services rentables. Ce texte a pour but d'analyser l'impact des services et l'étendue du bénéfice dégagé par rapport aux fonds dépensés pour l'atteindre.

Un programme subventionné doit identifier et répondre aux besoins qui ne sont pas satisfaits. À terme, les fournisseurs de services rentables qui auront émergé

devront continuer de proposer leurs prestations aux MPE sans l'aide de la subvention.

Il apparaît que ces services sont toujours subventionnés dans les pays riches par les autorités locales. Si des exemples de pérennité sans subvention existent, ils se trouvent principalement dans le service aux moyennes entreprises. Les subventions sont nécessaires, et parfois indéfiniment. En effet, si elles servent à enrichir les plus pauvres, autant les faire durer tant que leur efficacité n'est pas remise en doute.

Il existe des principes généraux pour une bonne utilisation des subventions. L'objectif de la subvention doit être clair et spécifique. Il est préférable de subventionner le bénéficiaire avant la transaction pour développer les marchés et les capacités puis d'évaluer l'impact et informer sur les améliorations suite à la transaction. La durée doit être fixée avec une stratégie de sortie définie soit en transférant la charge au niveau national, soit en acceptant que les problèmes persistent mais qu'il n'existe pas de fonds suffisants pour y répondre.

Le terme très général de BDS recouvre des services de nature très différente (voir page suivante le tableau de présentation des différents BDS). Certains services constituent clairement des affaires rentables et ne sont pas éligibles aux subventions. Certains peuvent nécessiter une subvention de départ, alors que d'autres

Classification des BDS en fonction des différents actifs

ACTIF IMMOBILISÉ	LES SERVICES D'APPUI PERTINENTS
Physique	Prestation d'espaces pour les affaires, d'énergie, d'eau, d'incubateur d'entreprises, de hangars, de transport, d'équipement de service public, d'occupation des sols.
Social	Développement des coopératives, des groupes de soutien, d'associations professionnelles, de clusters, de réseaux, de franchisés, de chambres de commerce. Assistance pour l'information et les liens vers les clients et les fournisseurs.
Naturel	Promotion de l'utilisation durable des matières premières, recyclage, réduction de la pollution et du gaspillage.
Humain	Formation et conseil sur les compétences techniques, l'esprit d'entreprise et le management.

ne seront jamais totalement payés par les clients, particulièrement s'ils sont pauvres.

La possibilité que ces subventions puissent continuer à être nécessaires rend particulièrement important le contrôle de l'impact des prestations qu'elles ont servi à financer.

leur impact a été menée selon des objectifs différents et des moyens différents.

Les évaluations diffèrent selon le moment où elles ont été exécutées (avant, pendant, après), selon l'entité qui la mène (l'équipe d'exécution ou des évaluateurs externes), selon les acteurs qu'elles ont concernés (le fournisseur de BDS, les entreprises bénéficiaires ou leurs employés).

Elles diffèrent également par l'utilisation de mesures quantitatives ou qualitatives, sur la manière d'évaluer le niveau de pauvreté des bénéficiaires et par le fait de savoir si des groupes de contrôle ont été utilisés pour isoler les effets des BDS (voir le tableau ci-dessous).

DES EXEMPLES D'ÉVALUATION D'IMPACT DE BDS

Les exemples présentés couvrent un éventail large de BDS et l'évaluation de

Une évaluation avant intervention : BEEDI in Birganj, Népal

Ce projet, financé et mis en place par Helvetas, a pour but de réduire la pauvreté urbaine à Birganj par l'assistance aux micro-entreprises. Le programme, d'une durée initiale de trois ans, doit réussir à créer un impact positif sur les micro-entreprises bénéficiaires et une amélioration de leur efficacité-coût. Si le projet est un succès, le service fourni doit perdurer et servir de modèle pour d'autres interventions.

L'initiative d'Helvetas propose trois produits connus sous le nom de BEEDI (Birganj Enterprise and Employment Development Initiative) : un programme « démarrer votre propre affaire » qui s'adresse aux gens ayant les compétences nécessaires, employés dans le milieu de la micro-entreprise locale et désirant se mettre à leur compte ; un programme « développer votre entreprise » pour les personnes déjà en charge de micro-entreprises et qui ont des projets clairs d'expansion¹.

Le coût du programme sera d'environ cinquante mille livres pour la période de trois ans (frais administratifs inclus). Il a été estimé que, chaque année, environ

¹ Nous ne présenterons pas la troisième partie du programme qui entre dans le domaine des services financiers.

Les différences entre les projets pour les six variables présentées

	Quand ?	Par qui ?	À quel niveau ?	Qualitative ou quantitative ?	La pauvreté du client a-t-elle été évaluée ?	Utilisation d'un groupe de contrôle ?
BEEDI Birganj, Népal	Avant le programme	Conseiller externe	Les clients du programme	Quantitative	Par la résidence dans les villages	Non
Électricité rurale à Orissa	Pendant le programme	Les opérationnels et un évaluateur externe	Fournisseurs de service, les entreprises, leurs agents et leurs clients	Quantitative	Par la qualité de l'habitat	Non
Services de santé à Managua	Au cours du programme	Fournisseurs de service et clients	Facilitateurs, entreprises et clients	Quantitative et qualitative	Au titre de leur travail	Non
L'emploi dans les montagnes au Népal	Après le programme	Évaluateur externe	Clients seulement	Quantitative et qualitative	Par la résidence dans le village	Non
AKILI/APT au Kenya et en Ouganda	Mi-parcours	Évaluateur externe	Fournisseurs, entreprises et employés	Quantitative et qualitative	Par type d'entreprises	Oui

trente entreprises croîtront ou démarrent. L'objectif est que leur propriétaire et un employé de chacune d'entre elles gagneront cinquante pence de plus sur une année de deux cent cinquante jours. Le retour annuel sur l'investissement d'Helvetas sera de quatre-vingt mille livres soit environ 160 % du coût du programme. Le bureau local d'information du BEEDI fournira la plupart des données quantitatives pour l'évaluation d'impact. La régulière actualisation des données est une part essentielle du service. Le programme devra atteindre ses objectifs dès la première année sous peine d'arrêt (les pertes et profits des différents produits pouvant se compenser). Pendant les deuxième et troisième années, des fournisseurs locaux seront formés pour assurer la continuité du service mais il est fortement improbable que les coûts soient entièrement couverts par les commissions demandées si le programme continue à répondre aux bénéficiaires voulus.

Une évaluation courante de l'impact de la microprivatisation de l'énergie rurale à Orissa (Inde)

Face au constat de gaspillages et d'impayés dans l'industrie électrique à Orissa, deux des compagnies de distribution régionales utilisent les services des équipes de XIM² et ses franchises pour microprivatiser la gestion de la fourniture d'électricité dans les villages ruraux. Les équipes promeuvent la formation de « comités pour l'électricité » qui doivent prendre en charge la gestion de la fourniture d'électricité (relevés, facturation, etc.). En échange, la compagnie s'engage à assurer la maintenance des infrastructures. À la fin février 2001, les comités ont démarré dans 2 600 villages et les règlements de facture ont augmenté de 85 % sur l'année dans les villages concernés. La compagnie électrique paie le service rendu par un pourcentage sur l'augmentation des règlements obtenus.

Initié par DFID, ce programme est maintenant entièrement financé par les compagnies électriques, à l'exception d'un programme pour le contrôle de son impact socio-économique. Le recensement initial est composé de consommateurs légaux et illégaux dans un échantillon de

² Xavier Institute Management in Bhubaneswar.

village avant leur « traitement ». Les études seront répétées après la création des comités pour voir si le programme a exacerbé ou diminué les inégalités. Les villageois et les membres du comité fourniront les matériaux pour de courtes études de cas sur le processus de formation et les méthodes opérationnelles des comités. Les enseignements serviront à l'information et à l'amélioration de l'extension du concept dans le région d'Orissa et au-delà.

Services de santé pour les prostituées au Nicaragua, l'utilisation d'un système de coupons

La prostitution est une forme de travail individuel. À Managua, ces prostituées sont conscientes des bénéfices d'un suivi médical régulier mais elles ne peuvent se le payer. L'institut central-américain pour la santé, avec l'aide de DFID, a mis en place un système de coupons pour résoudre le problème. En échange de ces coupons, les cliniques participantes s'engagent à fournir un suivi standard et les traitements adéquats.

L'impact du programme est évalué par les indicateurs suivants : le pourcentage des coupons utilisés, le pourcentage des femmes qui ont bénéficié de consultations, l'augmentation de l'usage répété des cliniques et le taux de déclin des blennorragies parmi les femmes qui font une deuxième visite et des visites ultérieures. Tous les indicateurs ont connu une amélioration graduelle qui a été accompagnée de nombreux effets. En effet :

- beaucoup de femmes rapportent un renforcement de leur amour-propre ;
- les médecins travaillant dans les cliniques prennent conscience du problème et sont prêts à fournir ces services ;
- de nouvelles cliniques ont ouvert pour servir ce nouveau marché ;
- certaines cliniques ont amélioré leurs services pour encourager les femmes à s'en servir ;
- et enfin l'Institut, instigateur du projet, a amélioré sa compréhension des besoins pour proposer de nouvelles solutions.

Les bénéfices potentiels du projet sur la société dans son ensemble sont considérables comparativement au coût du programme.

Si le gouvernement ne prend pas en charge les coûts futurs et si il est probable que les femmes elle mêmes ne peuvent ou ne veulent pas payer pour ce service, il est possible pour une fondation privée d'en assurer la continuité.

Tapis et tricots dans les collines : succès ou échec ?

Un programme de développement du tricot local et de sa commercialisation (SKILL) a été développé par Actionaid pour améliorer les conditions de vie des populations des collines et limiter l'exode rural. Actionaid a identifié les sources de matières premières, développé les canaux de distribution au Népal et à l'étranger. Ils ont organisé la formation des jeunes des villages par des artisans et aidé les populations locales à démarrer des affaires pour les pulls et couvertures locaux.

Après quelques années, l'impact du programme a été évalué. Il est apparu qu'un nombre raisonnable de personnes travaillaient pour de nouvelles entreprises et gagnaient plus d'argent qu'avant. Même si la fourniture de matériel et le marketing du produit fini dépendaient de l'assistance d'Actionaid, les entreprises locales ont développé leur propre réseau de fournitures et de marchés. L'ONG a créé des affaires rentables pour un coût peu important. L'évaluateur a observé qu'il y avait plus de gens qui ont été formés que de gens qui étaient employés. Mais il est apparu que plusieurs ménages, dont un membre n'était pas employé dans les nouvelles activités, vivaient malgré tout de manière prospère. L'explication vient du fait que ces personnes sont parties travailler en ville dans des conditions plus dures mais mieux rémunérées, ce qui rajeunissait sur leur famille.

Développement dans l'Est africain de micromanufactures

APT Enterprise Development a collaboré avec une ONG kényane, Akili, pour améliorer les opérations de petites manufactures à Nairobi et sa banlieue par la formation, un soutien marketing et du conseil. L'évaluation à mi-parcours, faite en 2001, a fait ressortir les enseignements suivants. Les clients font véritablement usage des compétences qu'on leur a enseignées et

ont formé leurs employés à faire de même. Il existe des preuves que leurs concurrents et d'autres secteurs d'activité ont pris de nouvelles idées à ceux qui avaient été formés. Les revenus d'un échantillon de 101 entrepreneurs sur les 368 formés ont augmenté de 60 % quand ceux d'un groupe de contrôle de 41 entrepreneurs a stagné sur la même période. L'emploi chez les formés a augmenté de 7 % quand celui du groupe de contrôle stagnait. L'amélioration de la performance des affaires des clients dépendait dans une large mesure du soutien marketing d'Akili, qui n'est pas rentable, ce qui rend improbable sa continuation à la fin du projet.

À la suite de cette évaluation, de nombreux changements ont été introduits pour s'assurer que les entrepreneurs formés étaient en mesure de vendre leurs nouveaux et meilleurs produits indépendamment de la fin du projet. Un projet similaire a été évalué dans le même temps. Il en est ressorti que le nombre de personnes formées a été impressionnant mais que les résultats, mesurés en termes d'augmentation des revenus, des ventes ou des profits ne l'étaient pas. Des changements radicaux ont dû être proposés.

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE CES EXEMPLES

Quand l'impact doit-il être évalué ?

Il est important pour les bailleurs, particulièrement ceux qui n'ont pas l'expérience pratique des petites entreprises, de comprendre comment elles fonctionnent. Les responsables des entreprises mesurent l'impact de ce qu'ils font au jour le jour. La gestion financière et comptable, la gestion de stocks sont évaluées fréquemment. L'évaluation d'impact devrait de manière similaire être intégrée au travail quotidien des responsables d'un programme. Cette attention particulière doit leur permettre d'être sensible aux besoins et aux changements et d'adapter leurs comportements en conséquence. Le bailleur peut raisonnablement demander des évaluations externes occasionnelles.

Combien de temps les évaluateurs peuvent-ils espérer obtenir des fournisseurs de BDS et des bénéficiaires ? Le temps gratuit que consacrent ces répondants devrait être considéré comme un coût dans l'évaluation d'impact. Il peut aussi avoir des implications dans le choix des méthodes et des mesures.

Qui doit évaluer l'impact ?

L'évaluation d'impact peut se faire en continu et elle peut également faire appel à des experts externes pour des aspects particuliers. De même, les fournisseurs de BDS doivent continuellement évaluer la qualité de leurs services par la satisfaction de la clientèle et leur propre ligne de conduite.

Mais des évaluateurs externes sont nécessaires car les fournisseurs de BDS ont besoin d'un avis d'expert sur l'évaluation de l'impact et la qualité de leurs services, et le bailleur a besoin de voir comment le programme participe à l'objectif général de réduction de la pauvreté. Si on décide d'utiliser un avis extérieur, on préférera une personne issue de la région, de préférence consultant en management qui peut parler le langage (au sens figuré et propre) des fournisseurs de BDS et de leurs clients.

À quel niveau l'impact doit-il être évalué ?

Les exemples d'études montrent que l'impact doit être évalué aux différents niveaux suivants.

- Le facilitateur ou le bailleur : est-ce que le soutien doit être maintenu ? L'institution de facilitation a-t-elle permis de créer un marché de BDS viable ou est-il nécessaire de maintenir les subventions ?
- Le fournisseur de BDS : est-ce que la prestation de BDS est rentable ?
- Les entreprises : est-ce que les BDS les aident à survivre et à croître, ont-elles l'envie et la capacité de les payer ?
- Les propriétaires et employés des entreprises : est-ce que l'utilisation de BDS leur a permis de gagner plus d'argent et de créer plus d'emplois ?

Il est plus facile d'étudier les programmes de facilitation des BDS au niveau des fournisseurs car le nombre d'entités à étudier

est moins important et les données plus fiables. Il existe plusieurs bons indicateurs pour connaître le développement d'un marché de BDS rentable : le nombre de fournisseurs, le nombre de prestations, le nombre de clients servis par le marché, le nombre de clients pour le segment sélectionné, le pourcentage d'entreprises servies utilisant le service, la réduction du prix du service dû à l'intensification de la concurrence, la réduction du coût du service délivré du fait du gain d'efficacité de la part des fournisseurs. Comme il est plus difficile d'évaluer comment la croissance peut réduire la pauvreté, le facilitateur doit distinguer ces deux niveaux d'impact et s'assurer que son intervention est un succès en termes de création de nouveaux emplois, de meilleurs salaires.

Quelles sont les mesures de l'impact ?

Il est clair que le succès de ces programmes doit se traduire par une hausse de revenus pour l'ensemble des acteurs concernés. Il apparaît donc que la monnaie est la meilleure mesure de l'impact puisqu'elle est utilisée pour comptabiliser les subventions d'un programme et la rentabilité d'une entreprise. Or, si un BDS doit être durable, le plus important est son efficacité, ce que la monnaie peut mesurer. L'impact des BDS doit être aussi souvent que possible évalué par l'augmentation des revenus des clients et pas seulement en fonction de leur volonté à payer les services. En effet, cet indicateur n'équivaut pas nécessairement à des bénéfices pour les clients.

Il existe des cas où d'autres indicateurs s'avèrent plus pertinents. Dans le cas de revenus très bas de travailleurs individuels, les évaluateurs peuvent utiliser la création d'emplois ou évaluer ce que les clients font de leur temps plutôt que de savoir ce qu'ils ont gagné. Par exemple, le programme Skill au Népal a comptabilisé que 79 % de ceux qui ont reçu la formation avaient, un an après, un emploi où ils utilisaient les compétences acquises.

Le retour sur investissement

Même si aucune évaluation d'impact n'inclut le coût pour atteindre l'impact escompté, cela ne signifie pas que l'é-

efficacité-coût et le retour sur investissement ne sont pas importants. Il faut considérer les subventions comme un investissement dont les retours attendus sont différents de ceux qu'un investisseur classique accepterait. Le retour se mesure par les profits additionnels engrangés du fait de l'utilisation des BDS. Il est évalué en termes financiers par l'augmentation des revenus pour un groupe de personnes en particulier. Mais il est difficile d'évaluer le coût d'une aide d'un bailleur du fait de coûts administratifs et salariaux importants. Il semble important que des institutions qui aident des MPE aient une rigueur similaire à leurs cibles. Le bailleur doit donc comparer le coût du programme avec les bénéfices espérés et s'imposer la même discipline qu'il impose à ces partenaires.

Les données de départ

Beaucoup de programmes commencent sans étude ou collecte de données de base, car les responsables n'y pensent pas ou ils jugent l'exercice trop difficile. Pourtant, aucun programme portant sur les BDS ne devrait démarrer sans avoir collecté ou identifié des données sur les revenus existants pour un échantillon d'acteurs qui sont susceptibles de gagner plus. Cet exercice peut forcer les responsables à clarifier les cibles concernées par le programme.

Quelles méthodes utilisées ?

Les indicateurs quantitatifs vont permettre de mesurer la réussite du programme en comparant les coûts et les bénéfices. Les indicateurs qualitatifs d'éligibilité ou de pauvreté assureront que les bénéfices s'accroîtront pour les personnes ciblées. Si les techniques quantitatives fournissent une information objective, la curiosité et les conversations informelles explicitent les enseignements inattendus. Aucune méthodologie d'évaluation d'impact ne peut garantir de découvrir tous les effets d'une intervention. L'évaluateur doit être conscient des limites qui peuvent se présenter.

En effet, les interventions sur les BDS peuvent avoir des effets négatifs. Les fournisseurs de BDS aidés par les bailleurs peuvent remplacer les fournisseurs existants mais aussi fausser la concurrence entre les bénéficiaires du programme et leurs

concurrents. La création d'activité peut générer de l'emploi qui va favoriser le travail des enfants. Les interventions peuvent exacerber l'inégalité car à une efficacité équitable du secteur public peut se substituer une efficacité inégale de la part du secteur privé. L'amélioration des techniques de production, comme conséquence des interventions, peut exclure les femmes peu qualifiées des circuits de production ou de distribution quand les interventions créent des liens avec d'autres marchés. Enfin, elles peuvent créer des distorsions sur le marché du travail par le biais de salaires trop élevés du fait des subventions. Le succès apparent, évalué grâce à des données quantitatives, peut cacher ce type d'effets négatifs. À l'inverse, l'échec d'un programme peut cacher des effets positifs.

La difficulté de l'évaluation de la pauvreté dans le domaine des BDS comparativement à la microfinance

Il faut s'assurer que la création de marchés de BDS rentables bénéficie aux plus pauvres. En effet, dans le secteur de la microfinance, on a observé que des petits clients étaient remplacés par des clients plus gros et moins coûteux.

Dans le cas des BDS, l'analyse est plus compliquée car le but des BDS est de créer un nombre important de fournisseurs, alors que dans le cas de la microfinance, du fait du petit nombre d'institutions, il est plus facile de les contrôler. De plus, la plupart des institutions de microfinance (IMF) ont pour but de réduire la pauvreté alors que les fournisseurs de BDS veulent faire de l'argent. Quand la microfinance atteint directement les pauvres, les fournisseurs de BDS aident les entreprises à émerger et aident les pauvres indirectement. Les BDS ne peuvent pas être conçus aussi facilement qu'un microcrédit à court terme et à fort coût de transaction. Alors que les services financiers sont peu diversifiés, les BDS se présentent sous des formes très variées avec des impacts différents. Enfin, si les IMF sont portées ou créées par les bailleurs, les fournisseurs de BDS voient l'aide des bailleurs comme un bénéfice additionnel. Les IMF ont plus la volonté que les fournisseurs de BDS d'examiner des problèmes

autres que leur rentabilité.

Les programmes de BDS participent également à la stabilité politique, sociale et économique (par exemple en faisant émerger des classes entreprenantes marginalisées jusqu'ici), ce qui contribue indirectement et éventuellement à la réduction de la pauvreté. Si cet objectif est une part explicite du programme, il devra être considéré dès sa conception, contrôlé régulièrement par le personnel durant son application et sérieusement évalué à son terme. Ce sera la tâche principale de l'évaluation d'impact à partir du moment où il est facile de voir comment les fournisseurs de BDS exploitent le marché que le facilitateur a créé.

Les groupes de contrôle et l'isolement des effets

Il est impossible d'évaluer précisément l'impact d'une intervention sans en isoler les effets. Des tentatives doivent être faites en essayant de répondre à la question suivante : cela se serait-il passé quoiqu'il arrive? L'exemple de l'évaluation à mi-parcours d'Akili au Kenya montre que cela est possible. Dans le cas d'économie stagnante ou en déclin, il est justifié de revendiquer que les mêmes améliorations auraient été possibles sans l'intervention.

Les quatre grands principes pour une évaluation d'impact d'un programme BDS

- L'impact des BDS doit, aussi souvent que possible, être évalué régulièrement et de manière routinière par les personnes responsables de la facilitation et de la fourniture des services et par ceux qui les achètent. Des évaluations externes occasionnelles seront effectuées sous forme d'audits de confirmation et réalisées par des consultants locaux.
- La monnaie est la mesure du succès d'une affaire et devrait être l'indicateur principal du succès des BDS. Le coût total d'une intervention doit être comparé avec les gains financiers des personnes qui ont été ciblées.
- Les facilitateurs des BDS doivent s'assurer que des données de départ sont disponibles tant pour le groupe de contrôle adapté que pour les personnes visées.
- Les fournisseurs de BDS profitables et concurrentiels et les clients qui sont prêts à payer pour ces services, ne sont pas nécessairement impliqués dans la réduction de la pauvreté. La tâche principale de l'évaluateur externe est de s'assurer que les plus pauvres tirent des bénéfices du programme si tel était son but.