

Évaluation du projet de chèques-formation de la Banque mondiale au Kenya

Project Performance Assessment Report - Kenya Micro and Small Enterprise Training and Technology Project, Hallberg K., juin 2005.

Le projet Micro and Small Enterprise Training and Technology de la Banque mondiale a débuté en 1994 et s'est achevé en 2002. L'évaluation réalisée en 2005 par le Département d'Évaluation de la Banque mondiale a cherché à déterminer si la composante de chèques-formation associée à ce projet avait produit un impact sur le développement du marché de la formation, et à tirer de cette expérience les enseignements susceptibles d'aider à concevoir de futurs dispositifs de chèques-formation.

L'objectif à long terme de ce projet consistait à améliorer le développement des entreprises du secteur privé et augmenter l'emploi et les revenus au sein des micro et petites entreprises du secteur informel du Kenya, baptisé Jua Kali. Les objectifs spécifiques se déclinaient comme suit : (i) développer et mettre en œuvre des politiques en faveur de l'établissement d'un environnement propice au développement entrepreneurial, (ii) permettre l'accès des MPE à la formation et aux technologies appropriées et faciliter l'innovation technologique dans ce secteur, (iii) améliorer les capacités opérationnelles et managériales des institutions et programmes appuyant le développement du secteur. Le projet ciblait les entreprises de transformation comptant 1 à 50 employés, particulièrement celles détenues par des femmes. Il concernait les principales zones urbaines et périurbaines du pays.

Ces objectifs étaient particulièrement pertinents au regard des besoins de développement du Kenya à cette période. L'économie kenyane se trouvait confrontée au défi d'accroître ses opportunités d'emploi pour absorber une main-d'œuvre en pleine croissance. Avec un taux de croissance annoncé de 6 % dans les zones urbaines, il était prévu qu'une large part des nouveaux entrants soit ab-

sorbée par le secteur informel. L'enjeu consistait donc non seulement à stimuler l'emploi dans le secteur informel, mais aussi à créer les conditions d'une progression vers le secteur formel.

La composante clé de ce projet était un programme de chèques-formation visant à subventionner la formation technique et managériale des travailleurs du secteur manufacturier informel et à développer le marché privé des services de formation. D'autres composantes étaient destinées à améliorer les capacités des prestataires de services de formation, à accroître l'offre de services de microfinance, à renforcer les capacités institutionnelles de l'agence d'exécution, à améliorer l'analyse de l'environnement politique et le suivi-évaluation et à construire des sites d'implantation pour les entreprises du secteur informel.

UN PROJET ILLUSTRANT
LA NOUVELLE APPROCHE
PAR LE MARCHÉ

Ce projet était une illustration précoce du changement d'approche dans le domaine du développement des services

Accédez au texte original :

http://www.bdsknowledge.org/dyn/bds/bdssearch.details?p_phase_id=178&p_lang=en&p_phase_type_id=4

aux petites entreprises. Dans l'approche traditionnelle, de nombreux types de services étaient fournis directement aux MPE par des agences publiques ou des prestataires agissant pour le compte de bailleurs de fonds, souvent gratuitement. Reconnaissant l'échec et les effets pervers de cette approche, les bailleurs et opérateurs ont mis en avant l'approche par le développement des marchés, visant à stimuler la prestation de services sur une base commerciale par les prestataires privés. Dans cette nouvelle approche, le rôle des gouvernements et bailleurs ne s'assimilait plus à une intervention directe subventionnée mais à une action de facilitation du développement des marchés.

Le projet était l'un des premiers, suivant cette nouvelle approche, à être financés par la Banque mondiale.

La principale composante du projet agissait sur la partie demande du marché par l'émission de chèques-formation à destination de candidats à la formation, permettant de subventionner le coût de la formation et de laisser aux formés le choix de leur formateur. Les responsables espéraient que le stimulus à court terme produit par le dispositif de chèques-formation encouragerait l'augmentation à long terme de l'offre et de la demande de formation : en favorisant l'innovation de la part des prestataires privés de formation du côté de l'offre, et en augmentant la pension des MPE à payer pour les services du côté de la demande.

L'évaluation de ce projet par l'OED (Département de l'Évaluation des opérations de la Banque mondiale) s'est pour une large part appuyée sur une vaste série d'enquêtes auprès des formateurs et formés ayant participé au projet de chèques-formation. Environ 300 personnes ont été interrogées dans cinq régions du Kenya : Nairobi, Kisumu, Machakos, Mombasa/Malindi et Nakuru.

L'étude a été conçue pour déterminer l'impact du programme sur les performances des bénéficiaires ainsi que sur le marché des services de formation. Elle s'est particulièrement attachée à la question de la pérennité des changements intervenus sur le marché de la formation au cours du projet.

LES RÉALISATIONS DU PROJET

La mise en œuvre du projet a connu des débuts difficiles. La conception originale du projet était vague, entravée par une compréhension insuffisante des contraintes liées au développement du marché de la formation et un manque de clarté concernant la structure de management du projet. Ces problèmes avaient été soulevés par un groupe de bailleurs bilatéraux du Kenya opposés au projet avant sa présentation au CA. À la suite d'une mission d'évaluation mi 1997, certaines composantes du projet ont été revues et les objectifs de réalisation réduits. C'est suite à cette restructuration que le programme de chèques-formation s'est retrouvé en position centrale et que la mise en œuvre s'est accélérée.

Couverture et participation

Près de 35 000 MPE ont bénéficié d'une formation, pour un objectif initial de 32 000. Ce nombre représentait 2,7 % des entreprises du secteur informel au Kenya (estimées à 1,3 million) et 20 % des entreprises du secteur manufacturier (172 000).

Les caractéristiques des MPE participantes étaient les suivantes :

- 57 % de femmes (soit près de trois fois l'objectif fixé de 20 %) ;
- concentration dans les secteurs dominés par les femmes, notamment textile et transformation alimentaire ;
- environ la moitié des bénéficiaires n'avait jamais reçu de formation avant. Pour 48 % d'entre eux, la principale raison invoquée était le prix des formations ;
- malgré les affirmations de la majorité des formés, il est apparu qu'une grande proportion d'entre eux était des étudiants assistant aux formations dans l'attente d'un emploi. Cela suggère que le programme de chèques-formation a servi dans une certaine mesure de mécanisme d'appui à la formation professionnelle pré-emploi plutôt qu'au renforcement des compétences des MPE existantes.

Performances des MPE

Quatre formés sur cinq ont indiqué que la qualité de la formation reçue était bonne ou excellente. Plusieurs « success stories » de bénéficiaires ayant exploité leurs nouvelles compétences pour accroître ou diversifier leur activité ont été relevées. 43 % indiquent avoir amélioré la qualité de leur produit, 71 % ont introduit un nouveau produit ou service, 66 % ont augmenté leurs ventes.

Les enquêtes montrent que les gains de performance ont été les plus importants pour les MPE qui avaient des besoins de formation spécifiques, savaient ce qu'elles voulaient et se trouvaient en présence d'opportunités de marché permettant de mettre à profit leurs nouvelles compétences.

L'impact des formations sur les performances a aussi été fonction des secteurs. L'impact a surtout été sensible dans les secteurs de l'agroalimentaire, de la chimie (savon, plantes médicinales), du textile, de l'artisanat et des technologies de l'information. L'impact a été plus faible dans les domaines de la menuiserie et de la ferronnerie (marchés moins dynamiques).

Les bénéficiaires ont indiqué deux facteurs limitants de l'impact : le besoin d'outils et autres équipements (particulièrement dans le domaine de la réparation automobile et de la ferronnerie) et le manque d'accès au crédit pour démarrer ou accroître une activité.

EFFETS SUR LE MARCHÉ DE LA FORMATION

Comme les bénéficiaires, un certain nombre de prestataires de services de formation ont pu accroître leur volume d'activité grâce au programme. 38 % d'entre eux ont indiqué avoir utilisé les revenus du système de chèques pour améliorer leur prestation de services de formation. Une part significative a affirmé avoir utilisé ces revenus pour développer d'autres activités.

Cependant, certains prestataires ont indiqué que former d'autres entrepreneurs aux compétences qu'eux-mêmes utilisent dans leurs activités créait une concurrence pour leur propre entreprise. Certains ont complètement abandonné leur activité suite à la concurrence accrue exercée par ceux qu'ils avaient formés.

L'étude révèle qu'une large part de la subvention a été captée par les prestataires de formations plutôt que par les bénéficiaires. Le tarif horaire médian de formation appliqué par les prestataires existants a augmenté de 9 Ksh avant le programme à 92 Ksh pendant le programme.

L'impact à long terme sur l'offre de formation semble modeste puisque sur les 100 à 150 prestataires actifs dans le programme de chèques-formation, seuls 15 sont toujours impliqués dans la formation. La majorité des prestataires est retournée à ses activités antérieures après la fin du programme.

Les données statistiques relatives aux frais de formation avant, pendant et après le programme de chèques montrent que non seulement le programme ne semble pas avoir eu d'impact durable sur la propension des clients à payer pour les services de formation, mais qu'il pourrait avoir eu un impact négatif, beaucoup de MPE formées s'attendant à continuer de bénéficier de formations subventionnées dans le futur.

UN IMPACT INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE MITIGÉ

Certains des objectifs institutionnels ont été atteints ou partiellement atteints. La composante suivi-évaluation a connu un réel succès, atteignant un niveau de performance bien supérieur à celui de projets similaires à cette époque. Le système mis en place a aidé le gouvernement à préparer des plans et réglementations pour le secteur des MPE.

À l'inverse, d'autres objectifs n'ont pas été atteints, en particulier ceux liés à la microfinance, aux infrastructures et à l'environnement des affaires. L'échec du gouvernement dans l'atteinte des condi-

tions associées à l'amélioration de l'environnement a été le principal facteur à l'origine de l'abandon de la composante infrastructures et de la mise en œuvre seulement partielle de la composante technologique.

La contribution à l'amélioration de la gouvernance des organisations impliquées dans le projet (ministères et organisations du secteur informel) a été minimale. Les allégations de corruption ont notamment nui à la réputation de ces organisations.

UNE MAUVAISE GESTION FINANCIÈRE

L'un des problèmes les plus fréquemment cités parmi les défauts du programme était le retard de remboursement des chèques aux prestataires de services par l'agence d'exécution (ministère du Travail et des Ressources humaines). La plupart des prestataires interrogés ont affirmé avoir attendu entre trois mois et deux ans pour obtenir leur remboursement. Un tiers des prestataires de formations ont indiqué n'avoir jamais reçu aucun versement.

Plusieurs explications possibles ont été avancées :

- les changements successifs de responsables du projet au niveau du ministère ;
- la mauvaise gestion de l'allocation des fonds par le gouvernement, parfois liée à la hiérarchisation des priorités ;
- les multiples procédures requises pour vérifier et initier les paiements ;
- les demandes erronées ou frauduleuses de certains prestataires aboutissant à un non-remboursement ;
- la corruption des agents le long de la chaîne d'approbation et d'établissement du paiement.

87 % des prestataires de formation interrogés ont affirmé que les retards de remboursement avaient affecté leur activité. Ces retards étaient connus et ont démotivés beaucoup de prestataires de formation et posé des problèmes de réputation à la Banque. En outre, ils ont

dissuadé un certain nombre de prestataires potentiels de participer au programme.

UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA FRAUDE

L'ampleur de la subvention, la multiplicité des procédures et la faiblesse de la supervision ont créé un environnement propice aux irrégularités et à la corruption.

D'après les données de l'enquête et les témoignages, les abus ont pris plusieurs formes, parmi lesquelles :

- pour obtenir des clients, certains prestataires de formation auraient payé les 10 % de contribution incombant normalement aux candidats à la formation ;
- certaines personnes formées auraient, à la demande des prestataires, intercédé auprès des agents de sélection pour qu'ils retiennent ces prestataires. En retour, ces derniers payaient la part des formés ;
- certains prestataires auraient payé les agents de sélection pour que des candidats leur soient attribués ;
- des prestataires non qualifiés auraient fait le nécessaire pour être enregistrés sans que la qualité de leur formation ne soit jamais vérifiée ;
- pour obtenir leur contrepartie plus rapidement, certains prestataires de formation auraient versé des pots de vin aux membres du ministère.

Toutes ces irrégularités n'étaient pas nécessairement illégales, mais allaient contre les objectifs du dispositif de chèques. Certaines des personnes interrogées ont suggéré que les problèmes venaient du fait que trop de personnes étaient impliquées dans un système caractérisé par la circulation d'argent. En outre, un cas de détournement de fonds découvert en 1999 a conduit à geler les fonds du projet pendant neuf mois et à altérer la crédibilité du programme. Par ailleurs, le dispositif était tellement avantageux pour les prestataires que le programme avait tendance à être orienté par les fournisseurs de services plus que par la demande.

RÉSUMÉ DES NOTATIONS

Résultat	Modérément insatisfaisant
Impact sur le développement institutionnel	Modeste
Pérennité	Improbable
Performance de la banque	Insatisfaisant
Performance des emprunteurs	Insatisfaisant

LES ENSEIGNEMENTS
DU PROGRAMME

► **Comprendre le marché.** Les performances du projet ont montré l'importance de comprendre les conditions du marché avant de concevoir une intervention. C'est l'un des principes directeurs de la nouvelle approche de développement des marchés de services. La décision d'intervenir ou non, et si oui sur l'offre ou sur la demande, doit être guidée par la nature des défaillances du marché. Sans une connaissance approfondie des acteurs existants du marché, les interventions sont plus susceptibles d'avoir un effet de distorsion que de développement. Des études de marché doivent être menées dans le cadre de l'analyse économique et sectorielle qui sous-tend la conception du projet.

► **Comprendre les contraintes institutionnelles.** Les institutions doivent également être évaluées préalablement à la conception du projet. Dans le cas présent, la mise en œuvre du projet a été entravée par le manque de capacité des ministères, un système insuffisant de contrôle des fonds, des problèmes de gouvernance au sein des organisations du secteur informel et l'insuffisante clarté des relations entre ces organisations et le gouvernement. Une évaluation institutionnelle est aussi importante qu'une étude de marché.

► **Choisir l'intervention la moins coûteuse.** Une fois cernées les causes de l'inefficacité du marché, les différents instruments susceptibles d'y remédier doivent être identifiés et la méthode la moins coûteuse doit être retenue. Par

exemple, si la demande est réduite par manque de connaissance des avantages de la formation, les possibilités d'intervention peuvent inclure la fourniture d'informations par la publicité ou la mise en réseau des MPE ou le subventionnement de l'achat initial de formation. Le projet aurait pu stimuler l'intérêt des MPE pour la formation à l'aide d'une méthode moins coûteuse que le dispositif de chèques.

► **Limiter la subvention.** Il est important de ne pas « sur-subventionner » le service, à la fois pour éviter la distorsion du marché et limiter les incitations à la corruption. À long terme, les subventions sont justifiées pour les biens ou services à caractère de biens publics, en d'autres termes la subvention doit pouvoir se fonder sur le bénéfice social associé à la consommation du service, et non le bénéfice privé. Si une subvention élevée peut être justifiée à court terme pour donner une impulsion au développement d'un marché, elle présente beaucoup de risques potentiels : menacer l'existence des prestataires existants s'efforçant de vendre des services sur une base commerciale, créer des attentes de la part des clients habitués à bénéficier de services subventionnés, freiner l'innovation dans le domaine des mécanismes de prestation à moindre coût, etc.

► **Ne pas faire de la subvention l'élément central du projet.** Le plus souvent, les facteurs qui empêchent les MPE de renforcer leurs compétences, mettre en application leurs nouveaux acquis et profiter des bénéfices de l'amélioration de leurs performances sont multiples. Il est donc important d'intervenir dans plusieurs champs, en limitant l'importance de la subvention et en réduisant les au-

tres obstacles (infrastructure, financement et demande) susceptibles de diminuer l'impact du projet.

► **Donner la préférence à une gestion privée.** Sur la base des expériences passées de gestion par le secteur public, la génération actuelle des projets tend à faire appel aux sociétés ou ONG du secteur privé pour gérer la mise en œuvre et les fonds du projet. Des indicateurs de performance et incitations doivent être mis en place.

► **Prévoir du temps pour tirer les enseignements de la phase pilote.** Le programme de chèques-formation était innovant et par conséquent très risqué. Un tel projet doit faire l'objet d'un test pilote à petite échelle avant d'être étendu au niveau national et d'impliquer un grand nombre d'acteurs et beaucoup de fonds. La phase de test doit être suffisamment longue pour régler les questions de gestion et de gouvernance et déterminer le montant approprié de subvention.

Références complémentaires

Dans « L'actualité des services aux entreprises » n° 2, 1^{er} trimestre 2002 :

- > « **Les programmes de chèques : potentiels, problèmes et perspectives** », d'après « Voucher programs: potential, problems and prospects », Lara Goldmark (BID) et Gabriel Schor (IPC), mars 1999.
- > « **Évaluation d'un programme pilote de chèques-conseil et formation (Kenya)** », d'après « Assessment of the Jua Kali pilot voucher program », Arvil V. Adams, 1997.
- > « **Des idées clés pour la conception, la mise en place et le suivi de programmes de chèques-formation** », d'après « Key issues in the design, implementation and monitoring of voucher training programs », de Lara Goldmark, Caren Addis Bothelo, Paulo de Andrade Orozco, juin 2001.
- > 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 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).