

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.